

Útvar hodnoty za peniaze

Ministerstvo financií SR / www.finance.gov.sk/uhp



Hodnota za peniaze
projektu

Nákup viacúčelových taktických lietadiel

Júl 2018



Operačný program
**Efektívna
verejná správa**



Európska únia
Európsky sociálny fond

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu

Upozornenie

Jedným zo zadaní projektu Hodnota za peniaze je ekonomicky posudzovať plánované verejné investície. Tento materiál je hodnotením Ministerstva financií SR k pripravovanému projektu v zmysle uznesenia vlády SR č. 471/2017, úloha C.2. Hodnotenie pripravili Štefan Kišš, Matúš Lupták, Juraj Mach a Slavomír Šahin na základe materiálov „Analýza obmeny taktických stíhacích lietadiel Vzdušných síl Ozbrojených síl Slovenskej republiky“ (vyhradené), ktorý pripravilo Ministerstvo obrany SR, „Ciele spôsobilostí NATO pre SR z roku 2017“ (NATO Capability Targets 2017, vyhradené) a „Hodnotenie plánovania spôsobilostí SR za rok 2017“ (NATO Defence Planning Capability Review 2017/18, vyhradené).

Zhrnutie projektu

- Ministerstvo obrany SR plánuje nákup a prevádzku 14 ks stíhacích lietadiel F-16 V Block 70/72.
- Hlavným cieľom projektu je plnenie spôsobilostí NATO v oblasti vzdušnej obrany, ktorými sú zabezpečiť dve lietadlá v bojovej pohotovosti na ochranu vzdušného priestoru (*air policing*), a nahradiť morálne a technicky zastarané lietadlá MiG-29. MO SR zároveň plánuje lietadlá využiť pre podporu pozemných jednotiek a ochranu vzdušného priestoru iných členských krajín NATO.
- Podľa Hodnotenia spôsobilostí NATO 2017 odvedie nákup viacúčelových taktických lietadiel (VTL) potrebné financie od rozvoja prioritných spôsobilostí. NATO explicitne neuvádza presný počet VTL potrebný na zabezpečenie ochrany vzdušného priestoru („air-policing“).
- Analýza Ministerstva obrany SR finančne hodnotí dve alternatívy nákupu nových lietadiel, americké F-16 a švédske Gripen. Iné modely MO SR vylúčilo kvôli vyšším očakávaným nákladom a neskorším termínom dodania.
- MO SR odporúča nákup F-16 kvôli modernejšej technológii, lepším podmienkam výcviku a zabezpečenia munície a na základe nižších očakávaných nákladov na vlastníctvo.
- MO SR plánuje prevádzku dnešných lietadiel MiG-29 až do dodania nových lietadiel, s odhadovanými nákladmi minimálne 30 mil. eur ročne.

Hodnotenie

- Hlavným kritériom hodnotenia MF SR sú záväzky, ktoré SR ako členská krajina NATO dala svojim spojencom.
- SR sa zaviazala zvýšiť ročné výdavky na obranu na 1,6 % HDP do roku 2020 a plniť požadované ciele spôsobilostí NATO.
- Podľa týchto spôsobilostí je prioritou pre SR vybudovať ťažkú mechanizovanú brigádu. Medzi ciele patrí aj zabezpečenie ochrany vzdušného priestoru nadzvukovým letectvom.
- Na základe predložených ponúk a analýzy MO SR je nákup amerických F-16 V Block 70/72 finančne výhodnejší v porovnaní so švédskymi JAS-39 C/D Gripen.
- Podľa hodnotenia NATO by SR mala čo najskôr nakúpiť nevyhnutný počet lietadiel na zabezpečenie dvoch lietadiel v bojovej pohotovosti.
- Po nákupe stíhacích lietadiel bude potrebné prehodnotiť prioritizáciu ostatných obranných nákupov s cieľom zachovať finančné ciele aj ciele spôsobilostí voči NATO nákladovo najefektívnejším spôsobom.
- Do doručenia nevyhnutného počtu stíhačiek je potrebné hľadať nákladovo najefektívnejší spôsob zabezpečenia vzdušného priestoru. Možnosťami sú zabezpečenie vzdušného priestoru spojencami v sume približne 10 mil. eur¹ (odporúčanie NATO, ktoré nebolo posúdené) alebo pokračovanie prevádzky MiG-29 v očakávanej cene minimálne 30 mil. eur.

Odporúčania

- Preveriť odporúčanie NATO ohľadom potrebného počtu lietadiel pre zabezpečenie požiadaviek NATO na spôsobilosti Ozbromených síl SR.
- Aktualizovať investičný plán s cieľom dodržať záväzky voči NATO na výšku výdavkov na obranu a plnenie cieľov spôsobilostí nákladovo najefektívnejším spôsobom.
- Hľadať nákladovo najefektívnejší spôsob zabezpečenia vzdušného priestoru do dodania nových lietadiel. Vyradiť lietadlá MiG-29 v najskoršom možnom termíne.

¹ Odhad ÚHP na základe informácií zo stretnutí s MO SR a ďalšími odborníkmi.

Cieľ projektu

Ministerstvo obrany SR predkladá na schválenie vláde SR nákup 14 ks stíhacích lietadiel F-16 V Block 70/72. Zo 14 lietadiel má byť 12 jednomiestnych a dve dvojmiestne. Nákup nových lietadiel má prebehnúť formou zmluvy medzi vládami SR a USA. V prevádzke môžu byť, podľa predložených ponúk, najskôr v rokoch 2022-2023.

Cieľom projektu je naplniť Ciele spôsobilostí NATO (box 1) v oblasti vzdušnej obrany, nahradiť morálne a technicky zastarané lietadlá MiG-29 a rozšíriť spôsobilosti slovenského stíhacieho letectva o ničenie pozemných cieľov. NATO od Ozbrojených síl SR (OS SR) požaduje zabezpečenie dvoch lietadiel v bojovej pohotovosti, ktoré budú súčasťou pohotovostného systému integrovanej protivzdušnej a protiraketovej obrany NATO (NATINAMDS).

Box 1: Ciele spôsobilostí NATO

NATO každé štyri roky vyhodnocuje požiadavky na kolektívnu obranu a z toho vyplývajúce spôsobilosti, ktoré majú ozbrojené sily jednotlivých členských krajín zabezpečiť.

V rámci „NATO Defence Planning Process“ na základe bezpečnostnej situácie a aktuálnych potrieb kolektívnej obrany NATO identifikuje vojenské spôsobilosti, ktoré sú nevyhnutné pre zabezpečenie kolektívnej obrany. Tieto spôsobilosti sú následne po diskusii rozdelené medzi jednotlivé členské krajiny, ktorým NATO stanoví ciele, pomocou ktorých tieto spôsobilosti dosiahnu (aktuálne Ciele spôsobilostí NATO 2017). Po rokovaní so zástupcami ozbrojených síl a ministerstiev obrany členských krajín sú tieto ciele sfinalizované a krajiny sa zaviazajú k ich naplneniu. NATO následne napĺňanie spôsobilostí hodnotí.

Ciele spôsobilostí NATO 2017 pre SR požadujú predovšetkým vybudovanie ťažkej mechanizovanej brigády (vojenská jednotka, ktorá disponuje ťažkou vojenskou technikou, akou sú tanky, bojové vozidlá s vysokou balistickou ochranou, či húfnice) a nasaditeľné monitorovanie vzdušného priestoru.

Identifikácia potreby

Ciele spôsobilostí NATO požadujú 2 lietadlá v bojovej pohotovosti. Podľa NATO Hodnotenia spôsobilostí 2017 odvedie nákup lietadiel potrebné financie od rozvoja prioritných spôsobilostí.² NATO explicitne neuvádza presný počet stíhačiek na zabezpečenie ochrany vzdušného priestoru („air-policing“).

Podľa MO SR je pre zabezpečenie 2 lietadiel v bojovej pohotovosti potrebných 14 lietadiel kvôli požiadavkám na zálohu a bojový výcvik pilotov. Tréning v štvorici je potrebný pre bojové operácie, túto spôsobilosť NATO od OS SR nepožaduje. Podľa „Analýzy obmeny taktických stíhacích lietadiel Vzdušných síl Ozbrojených síl Slovenskej republiky“ (ďalej „analýza MO SR“) je pre plnenie úloh NATO, národnej zálohy a leteckého výcviku potrebná denná dostupnosť 7-8 lietadiel (3-4 pre ostrú pohotovosť a zálohu, 4 pre bojový výcvik). Podľa štatistik US Air Force je priemerný podiel lietadiel v údržbe a oprave okolo 50 %, z čoho vychádza potreba 14 lietadiel.

Skutočnú minimálnu potrebu lietadiel pre zabezpečenie požiadaviek NATO je potrebné preveriť, keďže nákup vyššieho než potrebného počtu lietadiel podľa NATO odvedie prostriedky od iných priorit. NATO za prioritné oblasti považuje ťažkú mechanizovanú brigádu (bojové obrnené vozidlá, tanky, húfnice) a mobilné monitorovanie vzdušného priestoru. Finančné nároky plánu modernizácie ozbrojených síl prevyšujú plánované výdavky MO SR. NATO v Hodnotení plánovania spôsobilostí SR preto odporúča prioritizovať splnenie kľúčových spôsobilostí.

Návrh MO SR počíta s prevádzkou lietadiel MiG-29 až do dodania nových lietadiel v roku 2022/2023. Dnešných 12 lietadiel MiG-29 spĺňa technické požiadavky NATO iba na 40 %. Lietadlá majú nízku dostupnosť, v dôsledku čoho nie je možné dosiahnuť požadovaný počet nalietaných hodín pilotov. Lietadlá MiG-29 boli

² Hodnotenie spôsobilostí NATO 2017 - Overview, str.: 2

vyrobené v rokoch 1989 – 1995, chýba im interoperabilita so systémami NATO, moderné zbraňové a ochranné systémy, či schopnosť tankovania za letu.

Analýza alternatív

Analýza MO SR kvalitatívne posúdila 7 modelov stíhacích lietadiel, ktoré sú aktuálne na trhu, ako aj možnosť kúpy používaných lietadiel od inej krajiny. Finančne boli porovnané dve ponuky, ostatné boli vylúčené z dôvodu očakávaných vysokých nákladov alebo krátkej očakávanej životnosti.

Nákup nových viacúčelových taktických lietadiel

Kvalitatívne porovnanie alternatív

Okrem stíhačiek F-16 a Gripen boli posúdené aj iné nové modely stíhacích lietadiel, ktoré boli vylúčené kvôli výrazne vyšším očakávaným nákladom a neskorším termínom dodania. Ide o modernejšie a drahšie modely stíhacích lietadiel (americké F-35 a F/A-18E/F, európsky Eurofighter Typhoon). Podľa verejných informácií³ sú náklady na ich nákup približne dvakrát vyššie ako alternatívy zvažované MO SR.

Analýza MO SR zamietla možnosť nákupu používaných lietadiel F-16 alebo Gripen, kvôli komplikovanému postupu a vysokým rizikám. Možné krajiny a očakávané náklady, spojené s kúpou používaných lietadiel, neboli detailnejšie rozpracované. Viaceré krajiny NATO sú v procese prechodu na najnovšie lietadlá (napr. F-35), čo vytvára priestor pre možnú kúpu používaných lietadiel. Analýza MO SR takýto postup vylúčila kvôli potrebe uzatvárania viacerých samostatných zmlúv (s predávajúcou krajinou, s krajinou pôvodu a výrobcom nakupovaného lietadla, ako aj s dodávateľom novej munície či výcviku) a vysokým očakávaným rizikám, spojených s kratšou dobou životnosti a budúcimi nákladmi na rozsiahlejšie opravy a údržbu.

Používané lietadlá kupovalo napr. Chorvátsko alebo Rumunsko. Z informácií o nákupoch však nie je jasný rozsah zakúpenej podpory.

Analýza MO SR neposudzuje ani možnosť zabezpečenia ochrany vzdušného priestoru spojeneckými vzdušnými silami, keďže dlhodobo by takáto možnosť nebola v súlade s Cieľmi NATO. Vlastné vzdušné sily nemajú napr. pobaltské krajiny alebo Island, ochrana ich vzdušného priestoru je zabezpečená spojeneckými lietadlami z iných krajín.

Porovnanie F-16 a Gripen

Na základe predložených ponúk a analýzy MO SR je nákup amerických F-16 V Block 70/72 finančne výhodnejší v porovnaní so švédskymi JAS-39 C/D Gripen.

Analýza MO SR finančne hodnotí dve alternatívy nákupu nových lietadiel, F-16 a Gripen. MF SR hodnotí ponuky prezentované analýzou MO SR, možnosť vyjednanja lepších podmienok nie je predmetom hodnotenia ÚHP, MF SR. Obe ponuky sú na 14 stíhacích lietadiel, líšia sa ale rozsahom ostatných komponentov potrebných na zabezpečenie ich bojaskopnosti, ako munícia, logistika, komunikačné systémy, výcvik pilotov. Úlohou finančnej analýzy ÚHP MF SR vo vyhradenom režime bolo zabezpečiť finančnú porovnateľnosť ponúk aj po zohľadnení odlišného času dodania a výmenného kurzu.

Kvalitatívne hodnotenie MO SR preferuje F-16 kvôli modernejším technológiám, podmienkam výcviku a interoperabilite s NATO. Oba analyzované modely spĺňajú Ciele spôsobilostí NATO pre vzdušné sily OS SR. OS SR považuje obe ponuky za približne ekvivalentné (v bodovom hodnotení dostali rovnaký počet bodov), rozhodujú kvalitatívne faktory modernej techniky a výcviku.

Dodanie lietadiel Gripen sa podľa aktuálnych ponúk, v prípade podpisu do konca tohto roka, očakáva skôr ako dodanie lietadiel F-16. Dodanie prvých lietadiel Gripen môže prebehnúť do 20 mesiacov od podpísania

³ Napr.: Forsvarsministeriet (2016). „Type selection of Denmark's new fighter aircraft.“ Dostupné online na <http://www.fmn.dk/temaer/kampfly/Documents/type-selection-denmarks-new-fighter-aircrafts-english-summary5.pdf>

zmluvy – teda prvých osem lietadiel by mohlo na Slovensko doraziť v roku 2021 (zvyšné v roku 2022), ak sa zmluva podpíše do konca roka 2018. Prvé 4 lietadlá F-16 prídu v roku 2022, zvyšné v roku 2023. Podľa MO SR môže byť ponuka na Gripen podpísaná najskôr v budúcom roku.

Zabezpečenie vzdušného priestoru do doby dodania nových lietadiel

MO SR plánuje prevádzku súčasných lietadiel MiG-29 až do dodania nových lietadiel, iné alternatívy neboli v analýze MO SR posúdené. Medzi ďalšie možné alternatívy zabezpečenia vzdušného priestoru patrí predovšetkým dohoda o spoločnom vzdušnom priestore so spojencami, čo NATO odporúča do dodania nových lietadiel (po vzore ochrany pobaltských krajín, ktoré nemajú vlastné vzdušné sily a platia okolo 10 mil. eur ročne za ochranu vzdušného priestoru spojencami).

NATO v Cieľoch spôsobilostí odporúča vyradenie MiG-29 do roku 2020, tento cieľ podľa predložených ponúk Slovensko dosiahne najskôr v rokoch 2022 (švédská ponuka), resp. 2023 (americká ponuka). Je prioritou NATO vyradiť staré MiG-29 z prevádzky čo najskôr. Keďže MiG-29 nie sú interoperabilné s NATO, OS SR s nimi nedokáže spoľahlivo zabezpečiť požiadavky na ochranu vzdušného priestoru a výcvik.

Ekonomické hodnotenie a analýza rizík

Analýza MO SR porovnáva celkové náklady na vlastníctvo ponúk do roku 2048, ponuka lietadiel F-16 je v súčasnej hodnote výhodnejšia o 8 %. Po nákupe stíhacích lietadiel bude potrebné prehodnotiť prioritizáciu ostatných obranných nákupov s cieľom zachovať finančné ciele aj ciele spôsobilostí voči NATO.