

Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio

VALTIONTALOUDEN
TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 111/2005

Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 331/54/04
15.11.2005

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 20024) Suomen ja Venäjän välistä velkakonversiota koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään kauppa- ja teollisuusministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, opetusministeriölle, puolustusministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, ulkoasiainministeriölle, Finnvera Oyj:lle sekä valtiovarainministeriölle, valtiovarain controller -toiminnolle ja valtiontilintarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Ylijohtaja



Vesa-Jatkola

Ylitarkastaja



Tuula Näätänen

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	9
1 JOHDANTO	13
2 TARKASTUSASETELMA.....	15
2.1 Tarkastuksen kohde, tavoitteet ja rajaukset	15
2.2 Aineisto ja menetelmät	15
3 TARKASTUSHAVAINNOT	17
3.1 Velkakonversiosopimusten valmistelu ja muodostaminen. 17	
3.1.1 Hankeluetteloiden valmistelu.....	18
3.1.2 Hankevalmistelu virastoissa ja laitoksissa	22
3.1.3 Hankevalinta.....	28
3.2 Velkakonversiosopimukset.....	31
3.3 Velkakonversiosopimusten toteutuminen.....	34
3.3.1 Vuosittaiset neuvottelupöytäkirjat.....	34
3.3.2 Toimitussopimukset	35
3.4 Hankkeiden toteutuminen	36
3.4.1 Toimitukset.....	36
3.4.2 Hankintojen käyttö ja hyödyllisyys.....	38
3.5 Konversion toteutuminen ja seuranta	40
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT.....	47
LÄHTEET	53
LIITTEET 1 - 7	55

SUOMEN JA VENÄJÄN VÄLINEN VELKAKONVERSIO

Neuvostoliiton hajotessa Venäjä otti vastatakseen entisen Neuvostoliiton veloista, joita Suomelle oli noin 750 miljoonaa dollaria. Pariisin klubi myönsi Suomelle 1994 erityisluvan sopia velanmaksusta konvertoinnein eli erikseen sovittavilla tavara- ja palvelutoimituksilla. Suomen ja Venäjän välillä oli tarkastusajankohtana solmittu kolme konversiosopimusta arvoltaan noin 184 miljoonaa dollaria. Neljänneistä olivat neuvottelut kesken tarkastuksen aikana.

Tarkastuksessa on selvitetty, miten valtioiden väliset konversiosopimukset on muodostettu, miten ne ovat toteutuneet ja millä tavoin velkakonversio on hyödyttänyt suomalaisia laitteiden ja palvelusten vastaanottajia.

Velkakonversion valmistelu on ollut toisen ja kolmannen sopimuksen osalta puutteellista sekä ministeriöissä että hankintoja tehneissä virastoissa ja laitoksissa. Nämä sopimukset kattavat toteutuneesta konversiosta lähes kolmanneksen.

Hanke-esityksiä ei koottu konversiosopimukseen riittävän laajasti eri hallinnonaloilta ja virastojen ja laitosten tiedonsaanti konversiosta oli usein satunnaista. Hankeluetteloihin hyväksytyjä hanke-esityksiä ei ollut aina perusteltu kirjallisesti eikä hintavertailuja ollut joko tehty tai dokumentoitu. Myös hanke-esitysten käsittelyssä tai käsittelyn dokumentoinnissa hanke-esityksiä tehneissä virastoissa ja laitoksissa sekä kyseisen hallinnonalan ministeriössä oli puutteita.

Hankkeiden valintaa ilman asianmukaista dokumentointia ei voida pitää hyväksyttävänä. Puutteellisesta valmistelusta johtuen ei ole kyetty riittävästi varmistumaan siitä, että olisi hankittu kokonaisuutena tärkeimpiä palveluita tai laitteita eikä siitä, että hankinnat olisivat taloudellisesti mahdollisimman edullisia verrattuna muulla tavoin tapahtuviin hankintoihin. Tällä tavoin menetellen ei voida myöskään varmistaa sitä, että kaikki hankintoja tarvitsevat tahot tulevat tasapuolisesti huomioiduksi eikä vakuuttua siitä, että tähdellisimmät hankinnat tulevat tehdyiksi. Velkakonversioprosessi ei ole ollut riittävän avoin mahdollisille hankkijoille.

Valtioiden välisiin sopimukseen tai toimitussopimukseen olisi pitänyt pyrkiä neuvottelemaan keskitetysti venäläiselle kauppahuo-

neelle maksettava kaupanvälityspalkkio, jolloin se olisi ollut kaikille hankkijoille samansuuruinen. Myös yleisistä toimitusehdoista sekä hankintoihin liittyvistä viranomaisluvista sekä poikkeuksista esimerkiksi tulli- ja verotuskysymyksissä olisi tullut neuvotella keskitetysti ajan ja resurssien säästämiseksi sekä yhtenäisen käytännön luomiseksi.

Velkakonversiossa ei ole mahdollista suorittaa normaalia kilpailutusta sen vuoksi, että toimittaja on sidottu tulemaan Venäjältä. Hankinnat olisi silti pitänyt suorittaa valtiontalouden kannalta edullisimmalla mahdollisella tavalla. Ilman hintavertailujen dokumentointia tästä on vaikea vakuuttua ja vaarana on, että hankinnoista maksetaan ylihintaa. Kauppahuoneen kaupanvälityspalkkion vaihdellessa ja useiden hankkijoiden arvioidessa hintojen olleen muiden toimittajien hintoja korkeammat voidaan todeta, että konversion kautta hankituista tavaroista on osittain maksettu liikaa. Konversion kautta tehtävissä hankinnoissa olisi soveltuvin osin pitänyt noudattaa normaaleja hankintamenettelyjä ja samoja kauppatapoja kuin normaalissa kaupankäynnissä Venäjän kanssa.

Konversiosopimukset ovat pääsääntöisesti toteutuneet hyvin ja tuotteiden laatu on vastannut odotuksia. Toimituksille on kuitenkin ollut leimaa-antavaa viivästyminen, mihin todennäköisesti on vaikuttanut se, että sopimuksissa ei ole määritelty minkäänlaista viivästymissanktiota.

Tarkastusajankohtana käytiin neuvotteluja neljännessä tavara- ja palvelukonversiosopimuksesta, jonka jälkeen kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan Pariisin klubin myöntämä 30 prosentin konversio-osuus käytetty. Tarkastuksen perusteella koko osuutta ei ole kuitenkaan käytetty.

Useimmissa virastoissa ja laitoksissa ei hankintoja olisi niiden laajuudesta johtuen ollut mahdollista tehdä normaalilla budjettirahoituksella. Käyttäjien arviot saaduista tuotteista ovat olleet pääsääntöisesti positiivisia, mihin tarkastuksen perusteella arvioituna on suuresti vaikuttanut se, etteivät virastot ja laitokset ole joutuneet käyttämään määrärahojaan konversion kautta tehtyihin hankintoihin.

SKULDKONVERSIONEN MELLAN FINLAND OCH RYSSLAND

Vid Sovjetunionens upplösning övertog Ryssland ansvaret för den f.d. Sovjetunionens skulder till Finland, ca 750 miljoner dollar. Parisklubben beviljade år 1994 Finland ett särskilt tillstånd att överenskomma om skuldernas betalning i form av konversion, dvs. särskilt avtalade leveranser av varor och tjänster. Mellan Finland och Ryssland hade vid tidpunkten för revisionen ingåtts tre konversionsavtal till ett värde av ca 184 miljoner dollar. Förhandlingarna om ett fjärde avtal var på hälft under revisionen.

Med revisionen har klarlagts hur konversionsavtalen mellan staterna har upprättats, hur de har förverkligats och på vilka sätt skuldkonversionen har gagnat de finländska mottagarna av utrustningar och tjänster.

Beredningen av skuldkonversionen har i fråga om det andra och tredje avtalet varit bristfällig både vid ministerierna och vid de ämbetsverk och inrättningar som har gjort anskaffningarna. Dessa avtal täcker nära en tredjedel av den konversion som har förverkligats.

Förslag till projekt för konversionsavtalen insamlades inte i tillräcklig omfattning från olika förvaltningsområden och ämbetsverkens och inrättningarnas tillgång på information om konversionen var ofta slumpmässig. De projektförslag som godkänkts för projektförteckningarna hade inte alltid motiverats skriftligt och prisjämförelser hade antingen inte gjorts eller dokumenterats. Också i handläggningen av projektförslagen eller i dokumenteringen av handläggningen vid de ämbetsverk och inrättningar som lämnat förslag till projekt samt vid ministeriet på respektive förvaltningsområde förekom brister.

Att projekten har utvalts utan adekvat dokumentering kan inte betraktas som acceptabelt. På grund av den bristfälliga beredningen har det inte varit möjligt att tillräckligt säkerställa att som helhet betraktat de viktigaste tjänsterna eller utrustningarna hade anskaffats eller att anskaffningarna ekonomiskt sett hade varit så fördelaktiga som möjligt jämfört med upphandling som sker på annat sätt. Med ett sådant förfarande kan inte heller tryggas att alla parter som be-

höver anskaffningar blir jämlikt beaktade eller att de viktigaste anskaffningarna blir gjorda. Skuldkonversionsprocessen har inte varit tillräckligt öppen för dem som eventuellt hade önskat göra anskaffningar.

I avtalen mellan staterna eller i leveransavtalen borde man ha gått in för att förhandla om en kommission som hade betalats centraliserat till ett ryskt handelshus, varvid den hade varit lika stor för alla som gör anskaffningar. Också om de allmänna leveransvillkoren samt om till anskaffningarna anknutna myndighetstillstånd och undantag exempelvis i tull- och beskattningsbemötandet borde ha förhandlats centraliserat i syfte att spara tid och resurser och åstadkomma en enhetlig praxis.

Vid skuldkonversionen är det inte möjligt att genomföra en normal konkurrensutsättning av den anledningen att leverantören av nödvändigtvis skall finnas i Ryssland. Anskaffningarna borde trots det ha gjorts på det från statsfinansernas synpunkt förmånligaste sättet. Utan dokumentering av prisjämförelser är det svårt att övertygas om att så har skett, och faran finns att för anskaffningarna betalas överpris. När handelshusets kommission varierar och flera upphandlande gör bedömningen att priserna har varit högre än andra leverantörers, kan det konstateras att för de varor som anskaffats med konversionen delvis har betalats för mycket. Vid de anskaffningar som gjorts med konversion borde i tillämpliga delar ha iakttagits normala upphandlingsförfaranden och samma tillvägagångssätt som vid normal handel med Ryssland.

Konversionsavtalen har som regel förverkligats väl och produkternas kvalitet har motsvarat förväntningarna. Kännetecknande för leveranserna har emellertid varit att de har fördröjts, på vilket sannolikt har inverkat att i avtalen inte har stipulerats om några som helst sanktioner vid förseningar.

Vid tidpunkten för revisionen pågick förhandlingar om ett fjärde avtal om varu- och tjänstekonversion, varefter enligt handels- och industriministeriet den av Parisklubben beviljade konversionsandelen om 30 procent har utnyttjats. På basis av revisionen har emellertid hela andelen inte utnyttjats.

Vid de flesta ämbetsverk och inrättningar hade det p.g.a. anskaffningarnas omfattning inte varit möjligt att genomföra dem med normal budgetfinansiering. Användarnas bedömningar av de erhållna produkterna har som regel varit positiva, till vilket enligt revisionen i stor utsträckning har bidragit att ämbetsverken och inrättning-

arna inte har varit tvungna att utnyttja sina anslag för de anskaffningar som gjorts med konversionen.

1 JOHDANTO

Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä myös tarkastusvirasto) on tarkastanut Suomen ja Venäjän välisen velkakonversion valmistelua, toimeenpanoa ja toteutumista. Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Tuula Näätänen.

Neuvostoliiton hajotessa Venäjä otti vastatakseen entisen Neuvostoliiton julkisista veloista, joita yksinomaan Pariisin klubin¹ jäsenmaille oli yli 40 miljardia dollaria. Suomelle Neuvostoliitto jäi vientitakuun alaista velkaa noin 3,6 miljardia markkaa eli noin 750 miljoonaa dollaria.

Suomi sai Pariisin klubilta kesäkuussa 1994 erityisluvan sopia velkojen osittaisesta maksusta muuntojärjestelyin eli konvertoinnein. Konvertoinnilla tarkoitetaan sitä, että Venäjä lyhentää velkaansa erikseen sovittavilla tavara- ja palvelutoimituksilla. Vuonna 2001 pidetyssä kokouksessa Pariisin klubi hyväksyi konvertoitavan velan määrän nostamisen 20 prosentista 30 prosenttiin velan alkupe-
räisestä määrästä. Konversiolupa koskee kaikkia vakautussopimus-
saatavia pääomitettuine korkoineen voimassa olevine kurseineen.

Suomi ja Venäjä ovat tehneet Pariisin klubin antaman luvan puitteissa kolme sopimusta. Näitä ennen oli maaliskuussa 1994 allekirjoitettu 81 miljoonan dollarin arvoinen sopimus Venäjän federaation velan kuolettamiseksi tavaratoimituksin. Saatava käsitti Suomen ja Neuvostoliiton välillä vuonna 1986 sovitun ns. clearing-erityistilin viimeisen takaisinmaksuerän, arvoltaan noin 500 miljoonaa markkaa. Sopimuksen puitteissa tehdyt hankinnat koskivat puolustusministeriön hallinnonalaa.

Ensimmäinen Pariisin klubin luvan puitteissa tehty Suomen ja Venäjän välinen konversiosopimus (jäljempänä myös I sopimus) allekirjoitettiin toukokuussa 1995. Sen arvo oli 230 miljoonaa dollaria. Sopimuksesta 15 prosenttia maksettiin suomalaisilla laite- ja tavaratoimituksilla. Sopimuksella kuitattiin velkaa maksetuksi 126,4

¹ *Pariisin klubi on julkisten velkojien epävirallinen ryhmä, jonka tarkoituksena on etsiä koordinoituja ja kestäviä ratkaisuja velallisvaltioiden vaikeuksiin. Ryhmällä ei ole kansainvälisoikeudellista perustaa, mutta silti sen päätöksentekoa ohjaamaan on muotoutunut lukuisia sääntöjä ja periaatteita. Pariisin klubi on toiminut vuodesta 1956.*

miljoonaa dollaria. Lisäksi sopimuksella kuitattiin ns. kaupallista clearing-velkaa noin 69 miljoonaa dollaria.

Toinen konversiosopimus (jäljempänä myös II sopimus) allekirjoitettiin marraskuussa 2000. Sen arvo oli 32 miljoonaa dollaria. Toimitusten maksuksi Venäjän velkaa on vähennetty 32,4 miljoonaa dollaria.

Kolmas konversiosopimus (jäljempänä myös III sopimus) allekirjoitettiin maaliskuussa 2003. Toimitusten maksuksi Venäjän sopimusvelkaa vähennetään 25 miljoonaa dollaria.

Ensimmäinen sopimus koski puolustusministeriön hallinnonalan hankintoja. Toinen ja kolmas sopimus koskivat puolustusministeriön lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, opetusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalojen hankintoja.

Vuonna 2005 on tarkoitus allekirjoittaa neljäs sopimus (jäljempänä myös IV sopimus). Sen arvo on 30 miljoonaa dollaria.

Venäjän velkaa on lyhennetty I, II ja III sopimuksella yhteensä noin 183,8 miljoonaa dollaria. Suomen velkasaatavat olivat 30.8.2005 päivän kurseilla noin 251 miljoonaa euroa eli noin 300 miljoonaa dollaria². Lisäksi Venäjä on velkaa II ja III sopimuksesta toimittamattomat hankinnat, hyväksymättömät toimitukset sekä ilman toimitussopimuksia olevat osuudet. Tätä käsitellään tarkemmin luvussa 3.5.

Venäjä on maksanut Suomelle 245,8 miljoonaa dollaria vuosina 1993–2005 (helmikuu). Maksut ovat kohdistuneet lähinnä korkoihin.

Toukokuussa 2005 sovittiin Pariisin klubissa Venäjän ennenaikaisesta velkojen lyhentämisestä. Suomelle Venäjä maksoi kesällä 2005 yhteensä noin 174 miljoonaa euroa eli noin 208 miljoonaa dollaria³. Viimeiset velan kuoletukset eräänntyvät vuonna 2020.

² Luku sisältää pääoman lisäksi pääomitetut sopimuskorot. Luku muunnettu 14.10.2005.

³ Luku muunnettu 14.10.2005.

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 TARKASTUKSEN KOHDE, TAVOITTEET JA RAJAUKSET

Tarkastuksen tavoitteena on selvittää kokonaisuudessaan velkakonversioprosessi ja sen toteutuminen. Tarkastuksessa pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- 1 Miten valtioiden väliset konversiosopimukset on muodostettu?
- 2 Miten konversiosopimukset ovat toteutuneet?
- 3 Millä tavoin velkakonversiot ovat hyödyttäneet suomalaisia laitteiden ja palvelusten vastaanottajia?

Tarkastuksessa ei käsitellä valtuusseurannan asianmukaisuutta. Tarkastus rajataan koskemaan niitä konversiosopimuksia, jotka on tehty Pariisin klubin vuonna 1994 antaman luvan puitteissa. Neljännen sopimuksen osalta tarkastus koskee ministeriötason valmistelua.

2.2 AINEISTO JA MENETELMÄT

Tarkastuksen pääasiallisena lähteenä on käytetty velkakonversiota koskevaa asiakirja-aineistoa (mm. velkakonversiosopimukset, sopimusten liitteinä olevat hankeluettelot, niiden valmisteluasiakirjat, vuosittaiset neuvottelupöytäkirjat, toimitussopimukset sekä valmisteluryhmän pöytäkirjat).

Kirjallista aineistoa on täydennetty haastatteluilla kauppa- ja teollisuusministeriössä, liikenne- ja viestintäministeriössä, opetusministeriössä, puolustusministeriössä sekä valtiovarainministeriössä ja tarkastuksen käyntikohteiksi valituissa hankintoja tehneissä virastoissa ja laitoksissa. Ne on lueteltu tämän kertomuksen lähdeluettelossa.

Viimeksi mainitut valittiin hankinnan taloudellisen merkittävyyden perusteella. Tarkastuskäynneillä haastateltiin hankintaa valmis-telleita virkamiehiä sekä hankittuja laitteita tai palveluksia käyttäviä

tai niistä vastaavia virkamiehiä. Tarkastuksen yhteydessä tehtiin myös pienimuotoinen kysely erikseen valittuihin hankintoja tehneisiin virastoihin ja laitoksiin, joihin ei tehty paikallistarkastusta.

Tarkastuksessa käsiteltiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 2, 10 ja 20 kohdan perusteella salaiseksi katsottavaa tietoa. Salaiset asiat on poistettu tarkastuskertomuksesta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin selvitys kauppaja teollisuusministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, opetusministeriöltä, puolustusministeriöltä sekä sosiaali- ja terveysministeriöltä. Lisäksi ulkoasiainministeriölle, valtiovarainministeriölle sekä Finnvera Oyj:lle varattiin mahdollisuus antaa siitä lausunto. Saadut selvitykset ja lausunnot ovat tarkastuskertomuksen liitteinä (liitteet 3 – 7) lukuun ottamatta liikenne- ja viestintäministeriön selvitystä ja Finnvera Oyj:n ja ulkoasiainministeriön lausuntoja, joissa on salaiseksi katsottavaa tietoa.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 VELKAKONVERSIOSOPIMUSTEN VALMISTELU JA MUODOSTAMINEN

Velkakonversiossa on käytössä ns. 3-portainen sopimusmalli:

- 1 Suomen ja Venäjän valtion välinen konversiosopimus, jonka liitteenä on alustava hankeluettelo,
- 2 konversiosopimusta tarkentava valtioiden välinen erillinen sopimus (I sopimuksessa) tai valtioiden välillä vuosittain neuvoteltavat pöytäkirjat seuraavana vuonna toteutettavista hankkeista (II ja III sopimuksessa), sekä
- 3 hankkeita koskevat toimitussopimukset suomalaisten tilaajien ja valtuutetun venäläisen neuvottelijan tai toimittajan välillä.

Mainittujen asiakirjojen lisäksi konversiojärjestelmään liittyy ns. pankkisopimus. Sitä käsitellään luvussa 3.5.

Ensimmäisen konversiosopimuksen valmistelu hoidettiin ulkoasiainministeriössä ja puolustusministeriössä. Myöhempien sopimusten valmistelusta on vastannut kauppa- ja teollisuusministeriö. Neljännen sopimuksen hankeluettelon valmistelun on hoitanut Finnvera Oyj, joka on myös huolehtinut velkojen tilinpidollisesta hoitamisesta. Muilta osin valmistelusta on vastannut kauppa- ja teollisuusministeriö. Sillä ei ole ollut tehtävään varsinaisesti kohdennettuja tai lisäresursseja.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selvityksessä kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoittaa, että konversiojärjestelyt on tehty pitkälti poliittisluonteisten päätösten pohjalta. Konversiojärjestelyjen arvioitiin olevan ad hoc -tyyppinen kertaluonteinen järjestely, joka kuitenkin jatkui erilaisten vaiheiden ja poliittisten päätösten jälkeen.

Valtioiden välinen rahoitustyöryhmä ja sen alainen alatyöryhmä (valmisteluryhmä)

Vuonna 1999 perustettiin Suomen ja Venäjän hallitusten välisen talouskomission yhteyteen rahoitustyöryhmä. Rahoitustyöryhmässä on Suomesta edustajat kauppaja teollisuusministeriön lisäksi ulkoasiainministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, Suomen Pankista ja Finnvera Oyj:stä. Lisäksi ryhmässä on asiantuntijoina Metalliteollisuuden Keskusliiton ja Suomen Pankkiyhdistyksen edustajat.

Käytännössä hankeluettelon käsittely ja tarkemmat keskustelut on käyty rahoitustyöryhmän alaisessa alatyöryhmässä eli niin sanotussa valmisteluryhmässä. Ryhmä käsittelee hanke-esityksiä ja laatii hankeluettelon konversiosopimusten liitteeksi. Ryhmässä on neuvoteltu molempien maiden laatimien hankeluetteloiden pohjalta hankkeista, niiden hinnoista ja toimitusaikatauluista. Valmisteluryhmään ovat kuuluneet kauppaja teollisuusministeriön, opetusministeriön, puolustusministeriön, ulkoasiainministeriön, valtiovarainministeriön ja Finnvera Oyj:n edustajat. Myös hanke-esitysten edustamat tahot ovat olleet mukana eräissä kokouksissa esittelemässä hankkeitaan ja saamassa tietoja konversiojärjestelyistä.

3.1.1 Hankeluetteloiden valmistelu

Hanke-esitysten kokoaminen eri hallinnonaloilta

Ennen kunkin velkakonversiojärjestelyn käynnistymistä on talouspoliittinen ministerivaliokunta yleisesti puoltanut valtion budjettitalouden alaisten tahojen teknis-tieteellisten tavara- ja palveluhankkeiden sekä puolustusministeriön hankintojen toteuttamista osana entisen Neuvostoliiton velkojen kuittaamista Suomelle. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyn jälkeen asia on siirtynyt kauppaja teollisuusministeriön vastattavaksi.

Kauppaja teollisuusministeriö ei ole pyytänyt keskitetysti eri hallinnonaloilta hanke-esityksiä II eikä III sopimukseen. Hanke-esitysten kokoaminen II sopimusta varten oli tapahtunut sopimusta edeltävinä vuosina. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan II sopimuksen valmistelu käynnistyi siten, että opetusministeriössä koottiin 1994 luettelo hankkeista, jotka voitaisiin toteuttaa velka-

konversion kautta. Näin ollen sen laatiminen on aloitettu kuusi vuotta ennen sopimuksen tekemistä, sillä hankeluettelo perustui I sopimusta varten tehtyyn kartoitukseen. Luettelon laatimista käsitellään jäljempänä tässä luvussa.

Valmisteluryhmän käsittelyssä muodostettiin hankeluettelo II sopimukseen edellä mainitussa opetusministeriön luettelossa olleiden hankkeiden lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriöön ja ulkoasiainministeriöön suoraan toimitetuista hanke-esityksistä. Neuvottelut III sopimukseen sisällytettävistä hankkeista aloitettiin suoraan venäläisen osapuolen kanssa sellaisen hankeluettelon pohjalta, joka oli muodostettu valmisteluryhmän käsittelyssä II sopimuksen ulkopuolelle jääneistä hankkeista, II sopimukseen otettujen hankkeiden jatkohankkeista sekä kauppa- ja teollisuusministeriöön suoraan virastoista ja laitoksista toimitetuista hanke-esityksistä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selvityksessä kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoittaa, ettei vuosien 2000 ja 2003 eli II ja III sopimuksen osalta avoimen valtakunnallisen hankehdotusten hakuprosessin tuolloin arvioitu olevan tarkoituksenmukainen keino hakea ja valita toteutettavia projekteja käytettävissä olevin voimavaroin (esim. uuden kansallisen ”konversio-ohjelman” perustaminen).

Neljänteen sopimukseen kauppa- ja teollisuusministeriö pyysi esityksiä liikenne- ja viestintäministeriöltä, opetusministeriöltä, puolustusministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä, ulkoasiainministeriöltä, ympäristöministeriöltä sekä oman ministeriönsä energiaosastolta, markkinaosastolta sekä teknologiaosastolta. Aikaa hanke-esitysten tekemiselle annettiin noin kolme viikkoa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selvityksessä kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoittaa, että kiireellinen aikataulu liittyi Suomen ja Venäjän väliseen neuvotteluaikatauluun, mutta siihen olisi ollut mahdollista tarvittaessa pyytää lisää aikaa.

Hanke-esitysten kokoaminen hallinnonaloittain

Kauppa- ja teollisuusministeriö

Kauppa- ja teollisuusministeriö ei pyytänyt hanke-esityksiä oman hallinnonalansa virastoilta tai laitoksilta II eikä III sopimukseen.

Neljänteen sopimukseen niitä pyydettiin teknologiaosastolta, markkina-osastolta ja energiaosastolta, mutta ei suoraan ministeriön alaisilta virastoilta ja laitoksilta.

Puolustusministeriö

Ensimmäinen sopimus koski ainoastaan puolustushallintoa. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan tähän oli yhtenä syynä se, että konvertoitava summa oli niin iso, ettei tieteellis-teknisiä laitetarpeita olisi ollut muilla hallinnonaloilla riittävästi. Ensimmäisen sopimuksen hankinta perustuu ItO2000-työryhmän⁴ loppuraporttiin, jossa hankintaa on perusteltu.

Muiden sopimusten hanke-esitysten valmistelu suoritettiin siten, että puolustusministeriö pyysi hanke-esityksiä puolustushaaroilta, arvioi tehdyistä esityksistä tarpeellisimmat ja esitti priorisoidun listan kauppa- ja teollisuusministeriölle. Toisella sopimuksella puolustusvoimat hankki eräitä tutkimuslaitteita. Vastaavat laitteet hankittiin erääseen opetusministeriön hallinnonalalla toimivaan laitokseen. Kyseinen laitos suoritti toimitussopimusneuvottelut ja varsinaisen hankinnan sekä luovutti osan laitteista puolustusvoimille. Hankinnan hinnoittelua käsitellään luvussa 3.1.2.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selvityksessä puolustusministeriö ilmoittaa, että sen toteuttama hanke-esitysten valmistelu on kattanut koko hallinnonalan ja se on toteutettu järjestelmällisesti hanke-esitykset priorisoiden. Puolustusministeriö on koordinoanut sekä johtanut puolustushallinnon hanke-esitysten valmistelua. Näin on kyetty varmistumaan siitä, että hanke-esitykset ovat kohdistuneet puolustusvoimien operatiivisen kyvyn kannalta tärkeimpiin tuotteisiin. Varsinaiset hankinnat (sopimukset) on käsitelty puolustusministeriössä vastaavasti kuin muut hankinnat, eli eroa ei ole ollut siinä, onko kyseessä hankinta Venäjältä, kotimaasta tai kolmannelta maasta.

⁴ *Ilmatorjuntaohjus 2000 -työryhmä.*

Opetusministeriö

Opetusministeriön hallinnonalan hanke-esitykset II sopimukseen pohjautuivat opetusministeriön vuonna 1994 korkeakouluille lähettämään kyselyyn⁵. Tämän kyselyn perusteella muodostetun hanke-listan toteutus on ministeriön mukaan jakautunut eri konversiokierroksille eikä ministeriön toimesta ole järjestetty uusia hakukierroksia yliopistoille. Hanke-esitykset III sopimukseen ovat II sopimuksesta ylijääneitä hankkeita tai hallinnonalan virastojen ja laitosten suoraan kauppa- ja teollisuusministeriöön toimittamia esityksiä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selvityksessä opetusministeriö ilmoittaa, että vuonna 1994 tiedustelu lähetettiin vain yliopistoille johtuen talouspoliittisen ministerivaliokunnan silloisesta toimenpide-ehdotuksesta. Ministeriön päätöksen mukaan tuli keskittyä suurempiin laitteisiin tai laitekokonaisuuksiin, joissa valmistajan osaamisen voitiin katsoa olevan hyvällä tasolla.

Edelleen opetusministeriö toteaa, ettei se pyytänyt III konversiokierrosta varten uusia hanke-esityksiä, koska erillistä pyyntöä tähän ei ollut eikä aikatauluista ollut tarkkaa tietoa. Käytettävissä oli edelliseltä kierrokselta toteutumatta jääneitä hankkeita ja toisaalta suoraan kauppa- ja teollisuusministeriöön tulleita hankkeita.

Neljättä sopimusta varten opetusministeriö ei kauppa- ja teollisuusministeriön hankepyynnön johdosta pyytänyt esityksiä oman hallinnonalansa virastoilta tai laitoksilta. Ne toimittivat hanke-esitykset suoraan hankeluetteloja valmistelevaan Finnvera Oyj:öön tai kauppa- ja teollisuusministeriöön. Virastojen ja laitosten tiedon- saantia konversiomahdollisuudesta käsitellään luvussa 3.1.2.

Liikenne- ja viestintäministeriö

Neljättä sopimusta varten liikenne- ja viestintäministeriö pyysi kauppa- ja teollisuusministeriön hanke-esityspyynnön johdosta esityksiä Ilmatieteen laitokselta, Merenkululaitokselta, Merentutkimuslaitokselta, Ratahallintokeskukselta ja Tiehallinnolta.

⁵ *Entisen Neuvostoliiton velkojen konvertointi. Opetusministeriön kirje 16.6.1994 (dnro 151/500/94).*

3.1.2 Hankevalmistelu virastoissa ja laitoksissa

Tiedonsaanti konversiomahdollisuudesta

Virastot ja laitokset olivat saaneet tiedon konversiomahdollisuudesta eri tavoin. Neljä opetusministeriön hallinnonalalla toimivaa laitosta ja yksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimiva laitos olivat saaneet tiedon siitä venäläisiltä: kauppahuoneelta, kaupallisesta edustustosta tai aikaisemmalta yhteistyötaholta.

Erään opetusministeriön hallinnonalalla toimivan laitoksen edustaja oli kuullut asiasta suomalaiselta kollegaltaan. Kaksi laitosta oli saanut tiedon asiasta Suomen Akatemialta. Niistä toinen toimi liikenne- ja viestintäministeriön ja toinen opetusministeriön hallinnonalalla. Pari laitosta oli saanut tiedon oman hallinnonalansa ministeriöltä. Ne molemmat toimivat opetusministeriön hallinnonalalla. Liikenne- ja viestintäministeriö tiedotti ja pyysi hanke-esitykset IV sopimusta varten oman hallinnonalansa virastoilta ja laitoksilta, kuten edellä luvussa 3.1.1 on todettu.

Kumpikaan opetusministeriön hallinnonalalla toimivista haastatelluista ei ollut saanut asiasta tietoa opetusministeriöstä. Toisen tarkastuskohteen edustaja oli lukenut asiasta lehdestä ja toisen kohteen edustaja oli saanut vastaavan tiedon televisiosta. Molemmat haastatellut olivat valmistelleet hanke-esitykset ja toimittaneet ne kauppa- ja teollisuusministeriöön odottamaan uusia mahdollisia konversiosopimuksia. Jälkimmäiseen haastateltavaan otti asian tiimoilta ensimmäisen kerran yhteyttä venäläinen kauppahuone kolmen vuoden kuluttua. Kauppahuone tiedotti myöhemmin samaiselle henkilölle lisäkonversiomahdollisuudesta. Opetusministeriö ei ollut ollut yhteydessä haastateltavaan, vaan hän oli saanut tietoa nimenomaan venäläisiltä. Opetusministeriö ei haastateltujen mukaan ole ollut prosessissa mukana lainkaan.

Hanke-esitysten perustelut ja priorisointi

Useiden laitosten ja virastojen hanke-esitysten perustelut II ja III sopimukseen oli dokumentoitu hyvin puutteellisesti. Joissakin tapauksissa niitä ei ollut dokumentoitu lainkaan. Eräs sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimiva laitos ilmoitti, ettei varsinaisia laitoksen sisäisiä hanke-esityksiä ollut tehty. Laitoksen sisäisissä keskusteluissa päädyttiin tiettyihin laitteisiin, jonka jälkeen aloitettiin sopimukseen johtaneet neuvottelut toimittajan kanssa. Eräs opetusministeriön hallinnonalalla toimiva laitos ilmoitti, ettei kirjallisia perusteluja ole olemassa, vaan perusteluista puhuttiin puhelimitse kauppaja- ja teollisuusministeriön virkamiesten kanssa. Kolmesta opetusministeriön hallinnonalalla toimivasta laitoksesta ei kirjallista esitystä löytynyt, joten tarkastuksessa jäi epäselväksi, oliko sellaista laadittu. Tämän lisäksi opetusministeriön hallinnonalalla toimivan laitoksen edustajalla oli käsitys, ettei laitoksella ole kyseisiä asiakirjoja

Eräs opetusministeriön hallinnonalalla toimiva laitos oli toimitannut kauppaja- ja teollisuusministeriöön venäläisen toimittajan tarjouksen laitteista. Tarjouksessa ei ollut laitteiden tarkempaa kuvausta eikä niiden tarvetta laitokselle ollut perusteltu. Hanke hyväksyttiin II sopimukseen. Kyseinen opetusministeriön hallinnonalalla toimiva laitos oli toimitannut hanke-esityksensä myös III sopimukseen suoraan kauppaja- ja teollisuusministeriöön. Tämä esitys oli perusteltu.

Tarkastuksen käyntikohteiden hankkeet oli perusteltu asianmukaisesti. Sama koskee IV sopimukseen esitettyjä hankkeita.

Hanke-esitysten käsittely ja priorisointi oli useissa virastoissa ja laitoksissa dokumentoitu puutteellisesti. Joillakin opetusministeriön hallinnonalalla laitoksilla oli vain yksi hanke-esitys, joten priorisointia ei ole tarvinnut tehdä. Eräs opetusministeriön hallinnonalalla toimiva laitos ilmoitti, että käsittely on ollut suullista eikä keskusteluja ollut kirjattu. Eräessä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimivassa laitoksessa käsittely on ollut sähköpostin vaihtoa ja sopimusten eri versioita. Laitoksen linjaorganisaatio ei ollut esityksiä käsitellyt, vaan priorisoinnin teki vastuuhenkilö itsenäisesti. Toimitussopimukset oli allekirjoittanut kyseisen laitoksen pääjohtaja.

Toimitussopimusneuvottelut ja hankkeiden hinnoittelu

Ennen valtioiden välisen sopimuksen allekirjoittamista neuvottelevat osapuolet keskenään toimitettavista tavaroista ja palveluista sekä niiden hinnoista konvertoitavaksi sovitun summan puitteissa. Suomalaiset osapuolet ovat pyrkineet saamaan sitovat tarjoukset venäläisiltä toimittajilta ennen valtioiden välisen velkakonversiosopimuksen allekirjoittamista. Mikäli niitä ei ole kaikista hankkeista saatu tuohon ajankohtaan mennessä, määritellään kauppaja- ja teollisuusministeriön mukaan hallinnonalan hankkeille enimmäisrajat, joita tulee noudattaa. Jotkut virastot ja laitokset ovat neuvotelleet toimitussopimukset valmiiksi ehdolla, että ne toteutuvat, jos valtioiden välinen sopimus syntyy.

Kauppaja- ja teollisuusministeriö on ohjeistanut hankkijoita, että konversiossa pitäisi käyttää maailmanmarkkinahintoja. Hinnan lisäksi ministeriö on kehottanut tarkistamaan hankkeen toteutumisaikataulun sekä tarvittavat viranomaisluvut, poikkeukset verotuskäytännössä⁶ sekä sähkötekniset turvallisuusmääräykset. Lisäksi ministeriö on ilmoittanut, että hankinnoista myöhemmässä vaiheessa mahdollisesti aiheutuvat lisäkustannukset eivät kuulu konversion piiriin⁷.

Puolustushallinnossa I sopimukseen kuuluneen hankinnan suoritti pääesikunnan kaupallinen osasto ja III sopimukseen kuuluneet hankinnat teki Puolustusvoimien materiaalilaitos. Ensimmäisen sopimuksen tarjoushintoja verrattiin vastaavaan länsimaiseen järjestelmään. Kolmannen sopimuksen mukaisista hankinnoista Puolustusvoimien materiaalilaitos pyysi venäläisiltä tarjoukset saatuaan pääesikunnasta toimeksiannon. Hintoja vertailtiin aikaisempiin sopimuksiin ja hintoihin. Suurin osa hinnannoususta oli normaalia vuotuista hinnannousua. Toimitussopimuksissa noudatettiin soveltuvin osin, muun muassa yleisehdoissa, erään Venäjän valtiomisteisen yhtiön kanssa tehtyä puitesopimusta.

Puolustusvoimien materiaalilaitokselta saadun tiedon mukaan prosessissa on ollut hieman ongelmallista se, että valtuuden määrä on muuttunut alkuperäisestä siinä vaiheessa, kun toimittajilta oli jo

⁶ *Mm. arvonlisä-, tulo- ja yhteisöverotuksessa.*

⁷ *Kauppaja- ja teollisuusministeriön kokouskutsu 8.8.2000 (dnro 10/S/1999) ja kirje 27.10.2004 (dnro 20/S/2004).*

ehditty pyytää tarjoukset. Valtuuden muututtua on tarjouksia jouduttu pyytämään uudelleen.

Muiden hallinnonalojen virastojen ja laitosten kanssa Venäjän puolelta neuvotteluihin osallistui eräs kauppahuone. Se on valtiomisteinen yhtiö, joka ei hoida puolustushallinnon eikä avaruustutkimukseen liittyviä hankintoja.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan kauppahuone ei tunne riittävästi kaikkia aloja, jotka tekevät hankintoja. Kauppahuoneella ei myöskään ole vastuuta tavaran laadusta eikä toimituksista.

Konversiossa ei ole mahdollista suorittaa normaalia kilpailutusta. Tätä on omalta osaltaan rajoittanut kauppahuone, koska se on valinnut ja tarjonnut Venäjältä rajallisen määrän yrityksiä toimittajiksi. Mikäli kauppahuone on tarjonnut useamman yrityksen tuotteita, ovat suomalaiset saaneet valita niistä sopivan toimittajan. Ainakin yhden opetusministeriön hallinnonalalla toimivan laitoksen hankkeessa Venäjällä oli tiettävästi vain yksi mahdollinen toimittaja.

Kauppahuoneen tarjoukset olivat useissa tapauksissa huomattavasti korkeampia suoraan valmistajilta saatuihin tarjouksiin ja hintatietoihin nähden. Toisen sopimuksen puitteissa pyydettiin tarjous samasta laitteesta sekä puolustusvoimille että eräälle opetusministeriön hallinnonalalla toimivalle laitokselle. Kauppahuoneen tarjous puolustusvoimille oli hinnaltaan 1,47-kertainen verrattuna venäläisen valmistajan suoraan opetusministeriön hallinnonalalla toimivalle laitokselle antamaan tarjoukseen. Toimitussopimus tehtiin korkeammalla eli puolustusvoimien kauppahuoneelta saaman tarjouksen mukaisella hinnalla.

Tarkastuksessa havaittiin myös, että eräästä kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalle tehdystä laitehankinnasta oli tehty kauppahuoneen kanssa toimitussopimus, jossa hinta oli 1,49-kertainen valmistajan tarjoukseen nähden. Eräälle toiselle opetusministeriön hallinnonalalla toimivalle laitokselle kauppahuone laski neuvotteluiden jälkeen yhden laiteosion hintaa noin 23 prosenttia. Alkuperäiset hinnat olivat laitoksen edustajan mukaan huomattavasti korkeammat kuin aikaisemmin samanlaisten Venäjältä hankittujen laitteiden.

Valtioiden välisissä konversiosopimuksissa ei sovittu toimittajien hintoihin lisättävän osuuden määrää tai kaupanvälityspalkkiota kauppahuoneelle, vaan ne ovat määräytyneet erikseen jokaisen viraston tai laitoksen toimitussopimusneuvotteluissa. Toimitussopimuksissa ei eritellä toimittajien saamaa osuutta kauppahinnasta eikä

kauppahuoneen mahdollisesti perimää kaupanvälityspalkkiota. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan normaalissa kaupankäynnissä venäläisten kanssa kauppahuoneen kaupanvälityspalkkio vaihtelee riippuen siitä, toimiiko kauppahuone pelkästään kaupanvälittäjänä vai onko kyse hankinnoista, joissa vaaditaan enemmän kaupanvälittäjän tietoa, panostusta ja vastuuta. Pelkässä kaupanvälitystilanteessa välitettäessä ns. bulkkitavaraa välityspalkkio on noin 5–10 prosenttia. Yksittäisissä tavaratoimituksissa välityspalkkio on suurempi. Ns. engineering-toimituksissa se voi olla useita kymmeniä prosentteja riippuen markkinatilanteesta ja kilpailusta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selvityksessä kauppa- ja teollisuusministeriö huomauttaa, että konversiojärjestelyjä arvioitaessa on otettava myös huomioon valtiosopimuksen toisen osapuolen eli Venäjän finanssiministeriön sekä kaupan ja taloudellisen kehityksen ministeriön roolit esimerkiksi konversiohankevalinnoissa sekä kauppahuoneen käytössä ja valinnassa. Valtiosopimusneuvotteluissa Suomen osapuoli ei halunnut sitoutua järjestelyssä yhden kauppahuoneen käyttöön, joten asiasta ei säädetty valtiosopimustasolla. Kauppahuoneen käyttö välikätenä hankinnoissa on kuitenkin todennäköisesti helpottanut suomalaisia konversiotilaaajia esimerkiksi toimitussopimusten ja muiden asioiden hoitamisessa (englanninkielellä ulkomaankauppaan erikoistuneen tahon välityksellä). Agentille kuuluu palkkion periminen asiantuntija- ja välitysroolissa toiminnastaan. Sen suuruuteen ja tarkkoihin määräytymisperusteisiin erityyppisissä konversiotoimituksissa kauppa- ja teollisuusministeriöllä ei ole ollut mahdollista ottaa kantaa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selvityksessä liikenne- ja viestintäministeriö ilmoittaa, että sen hallinnonalalla hankintoja tehneen laitoksen kokemukset vahvistavat esitettyjä havainnot.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selvityksessä opetusministeriö ilmoittaa, että laitteiden hakijat ovat hoitaneet kaupalliset ja tekniset neuvottelut venäläisten valmistajien kanssa niistä annettujen ohjeiden mukaisesti. Koko prosessi on ollut hankala ja monimutkainen osin poikkeavien kulttuurien ja kauppatapojen vuoksi. Tarjoajat ovat usein lisäksi olleet ainoita mahdollisia. Opetusministeriö on ollut tietoinen venäläisen kauppahuoneen välittävästä asemasta. Yliopistojen ja tutkimuslaitosten on ollut vaikea toimia tässä tilanteessa normaalien sääntöjen mukaisesti. Ministe-

riön mukaan välittäjään liittyvät asiat olisi tullut ratkaista keskitetysti.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö toteaa, että vaikka eräissä tapauksissa velkkonversioilla saatujen tuotteiden hankinta on ollut epätydyttävästi hoidettu ja mahdollisesti tapahtunut ylihintaan, on huomattava, että velkkonversio tapahtui aina saatavien nimellisarvoon, mikä konversiovuosina ylitti selvästi saatavien markkina-arvon. Koska Venäjän ulkomaisen lainanoton korkotaso ylitti useilla prosenttiyksiköillä Pariisin klubin velkojen tason, Suomen saatavien diskontattu markkina-arvo oli kymmeniä prosentteja alle nimellisarvon. Näin ollen konversiotoimitusten vähäinen ylihinnointelu ei välttämättä tehnyt itse konversiosta taloudellisesti epätarkoituksenmukaista.

Hintavertailut

Tarkastuksessa havaittiin, että useat virastot ja laitokset olivat suorittaneet hankintojen hintavertailun puutteellisesti. Useissa tarkastuksen kohteena olleissa virastoissa tai laitoksissa hintavertailuja ei ollut dokumentoitu. Näistä laitoksista kuusi toimii opetusministeriön hallinnonalalla ja yksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla.

Useat virastot ja laitokset ovat tämän tarkastuksen yhteydessä ilmoittaneet tehneensä hintavertailun asiantuntemuksella ja kokemuksella muun muassa sen perusteella, mitä ne olivat aikaisemmin vastaavista laitteista maksaneet länsimaiselle tai toiselle venäläiselle toimittajalle, mutta hintavertailuja ei ollut dokumentoitu.

Eräs opetusministeriön hallinnonalalla toimiva laitos ilmoitti II sopimuksen valmisteluajataulun olleen liian kireä hintavertailun suorittamiseksi, mutta hinnat olivat laitoksen mukaan vastaavat kuin länsimaisilla toimittajilla. Eräs sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla toimiva laitos ilmoitti, että sen kokemuksen perusteella velkkonversion puitteissa toimitetut laitteet olivat selvästi maailmanmarkkinahintoja korkeammat.

Kaksi laitosta ilmoitti, että venäläisiä laitteita ei olisi hankittu lainkaan, mikäli ne olisi pitänyt maksaa omista määrärahoista. Laitoksista toinen toimii opetusministeriön ja toinen liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla. Ilmoituksen mukaan länsimaista

laitokset olisivat saaneet laitteet halvemmalla, hankintaprosessi olisi ollut kevyempi ja toimitus nopeampi.

Kaksi opetusministeriön hallinnonalalla toimivaa laitosta ja yksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva laitos ilmoittivat, että oli ollut edullisempaa hankkia Venäjältä kuin länsimaista. Näistä yksi opetusministeriön hallinnonalalla toimiva laitos oli dokumentoinut hintavertailun jälkikäteen tilintarkastajan huomautettua asiasta.

Kaikista hankinnoista hintavertailua ei ole voinut tehdä, koska kyseessä on ollut täysin ainutlaatuinen laite tai palvelua taikka vastaavaa laitetta ei ollut saatavilla länsimaista. Tämä koskee yksittäisiä kauppaja- ja teollisuusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön ja opetusministeriön hallinnonaloilla toimivia laitoksia. Muutamissa laitoksissa, esimerkiksi yhdessä opetusministeriön hallinnonalalla toimivassa laitoksessa ja puolustushallinnossa oli hintavertailua pyritty tekemään siltä osin kuin se oli mahdollista eli oli verrattu niitä osioita, joille löytyi vertailukelpoinen nimike.

Hankintoja tehneissä virastoissa ja laitoksissa arvioitiin yleisesti, että hankinta olisi ollut edullisempi käteisellä, koska silloin olisi ollut kyseessä normaali hankinta ilman konversion aiheuttamia lisäkustannuksia, esimerkkinä kaupanvälityspalkkio. Tällöin hankinnat olisi myös voitu normaalisti kilpailuttaa.

3.1.3 Hankevalinta

Hanke-esitysten priorisointi hallinnonaloittain

Kauppaja- ja teollisuusministeriöltä tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ministeriöiden tehtävänä on priorisoida oman hallinnonalansa hanke-esitykset valmisteluryhmän käsittelyyn.

Kauppaja- ja teollisuusministeriö ei ollut käsitellyt oman hallinnonalansa virastojen tai laitosten hanke-esityksiä eikä ollut priorisoinut niitä ennen valmisteluryhmän käsittelyä. Priorisoinnit tehtiin valmisteluryhmän kokouksissa. Priorisointiperusteita ei ollut esitetty kirjallisesti.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selvityksessä kauppaja- ja teollisuusministeriö ilmoittaa, että kauppaja- ja teollisuusministeriön hallinnonalan hanke-ehdotuksia käsiteltiin vuosien 2000

ja 2003 konversiojärjestelyissä jonkin verran myös varsinaisten kokousten ulkopuolella, mutta erillistä kokousta pöytäkirjoineen ei pidetty, sillä hanke-ehdotuksia oli vain muutama.

Opetusministeriön hallinnonalalla hanke-esitysten valintaperusteita II ja III sopimukseen ei ole dokumentoitu⁸. Vuonna 1996 opetusministeriön korkeakoulu- ja tiedeosasto oli laatinut hankkeista lausunnon. Sen mukaan ministeriö on priorisoinnissaan käyttänyt hankkeita esittäneiden listausta vastaavaan tarkoitukseen. Perusteita ei lausunnossa ole mainittu. Lausunto oli laadittu neljä vuotta ennen II sopimuksen tekemistä ja seitsemän vuotta ennen III sopimuksen tekemistä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selvityksessä opetusministeriö ilmoittaa, että hankeluettelo sen vuonna 1994 korkeakouluille lähettämän tiedustelun johdosta muodostui varsin laajaksi ja hankkeiden priorisointi II sopimusta varten tehtiin asiantuntijatyönä varsin nopealla aikataululla. Perusteena olivat hakijoiden tiedot laitteiden laadusta sekä tieteelliset tarpeet ja toimitusvarmuus. Kierroksen toteutumisen viivästyttyä laitetarpeiden ajankohtaisuus tarkistettiin myöhemmin asianomaisilta yliopistoilta. Tässä vaiheessa eräitä hankkeita vaihdettiin.

Kolmanteen sopimukseen kauppa- ja teollisuusministeriö ei pyytänyt hanke-esityksiä miltään ministeriöltä, vaan ne kerättiin suoraan eri hallinnonalojen virastoista ja laitoksista. Opetusministeriön edustaja osallistui hanke-esitysten käsittelyyn valmisteluryhmässä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selvityksessä opetusministeriö ilmoittaa, että ministeriön osuus konversiosta oli vuoden 2003 osalta varsin pieni. Aikataulusyistä hankkeet priorisoiitiin asiantuntija-arvioin.

Neljättä sopimusta varten priorisointi tehtiin opetusministeriössä Finnvera Oyj:n laatiman hankelistan pohjalta yliopistoyksikön ja tiedepolitiikan yksikön kesken. Hankkeiden perustelut olivat listassa. Käsittelyssä karsittiin hankkeiden kokoa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selvityksessä opetusministeriö ilmoittaa, että konversion toteuttamisessa voidaan katsoa olleen ongelmia tiedonkulussa, aikatauluissa ja kaupallisissa menettelyissä. Toisaalta yliopistot ja muut laitokset ovat saaneet sen kautta hankittua teknisesti varsin hyviä ja mittavia laitteistoja, joita ei muutoin olisi voinut hankkia. Ministeriö katsoo myös, että se on

⁸ *Opetusministeriön kirje 6.6.2005 tarkastusvirastolle (dnro 33/202/2005).*

toteuttanut alkuperäistä suunnitelmaa konversion käyttämisestä tutkimuslaitteiden hankintoihin. Hankkeiden arviointi asiantuntijoiden virkatyönä on ministeriön mukaan ollut tässä tapauksessa tarkoituksenmukainen ja aikataulullisesti ainoa mahdollinen ratkaisu.

Liikenne- ja viestintäministeriöltä pyydettiin esityksiä vain IV sopimukseen. Liikenne- ja viestintäministeriö toimitti hankelistan kauppa- ja teollisuusministeriöön 19.11.2004. Hanke-esitykset ovat siinä perusteluineen prioriteettijärjestyksessä. Liikenne- ja viestintäministeriössä hanke-esityksiä on käsitelty muun muassa sisäisin sähköpostiviestein.

Hanke-esitysten priorisointi valmisteluryhmässä

Hankevalinta ja hankeluettelon muodostaminen suoritetaan valmisteluryhmässä. Toiseen tai kolmanteen sopimukseen otettujen hankkeiden valintaperiaatteita tai -kriteereitä ei ollut juuri dokumentoitu. Käsiteltäessä IV sopimusta valmisteluryhmä totesi periaatteeksi, että mahdollisten konversiotoimitusten vastaanottajien tulee olla valtion budjettitalouden piirissä. Sen lisäksi huomioidaan hankkeen merkitys ja hyödyllisyys Suomelle, ajallinen toteutus, jakautuminen eri hallinnonaloille, alueelliset näkökohdat, venäläisten ja kauppahuoneen omat priorisoinnit sekä aiempiin konversiosopimuksiin hyväksytyin hankkeen poisjäänti aiemmasta konversiosta tai hankkeen luonne ns. jatkohankkeena. Lopullisesta hankeluettelosta sovietaan valtioiden välillä.

Valmisteluryhmän käsittelyssä ei ollut huomioitu sitä, olivatko virastot ja laitokset tehneet hintavertailuja länsimaisiin tai muiden mahdollisten venäläisten toimittajien laitteisiin. Käsittelyssä ei myöskään ollut huomioitu sitä, oliko hankkeita perusteltu lainkaan. Hankeluetteluihin otettiin mukaan hankkeita, joita ei ollut kirjallisesti perusteltu. Minkäänlaisia painotuksia tai määrittelyjä preferoiduille asioille ei ollut tehty.

3.2 VELKAKONVERSIOSOPIMUKSET

Ensimmäinen konversiosopimus

Ensimmäinen Suomen ja Venäjän välinen sopimus⁹ allekirjoitettiin 30.5.1995. Sitä koskevat nootit vaihdettiin 11.1.1996, jolloin sopimus tuli voimaan. Se on voimassa, kunnes siitä kummallekin sopimuspuolelle koituvat velvoitteet on kokonaan täytetty.

Sopimuksella Suomi sitoutui hankkimaan vuosina 1995 ja 1996 tavaroita noin yhdellä miljardilla markalla. Venäläinen osapuoli sitoutui samaisella sopimuksella vastaamaan kyseessä olevien tavaroiden toimittamisesta Suomeen vuosina 1995 ja 1996. Tavaranimikeluuttelo, tavarain hinta ja muut konkreettiset toimitusehdot täsmennetään Suomen puolustusministeriön ja venäläisten toimittajien välisessä erillisessä sopimuksessa, joka konversiosopimuksen mukaan allekirjoitetaan viimeistään 1.9.1995 Suomen tasavallan ja Venäjän federaation vastaavien toimivaltaisten elinten ja järjestöjen puolesta.

Sopimuksessa tarkoitettujen venäläisten tavaroiden myynnistä saadut varat sovittiin konversiosopimuksessa käytettäväksi seuraavasti:

- 1 Noin 340 miljoonaa markkaa käytetään suomalaisten viejien niiden saatavien maksuun, jotka syntyivät kahdenvälisen taloudellisen yhteistyön clearing-järjestelmän puitteissa tehdyistä tavaratoimituksista.
- 2 Osa varoista käytetään koron ja pääoman maksuihin Valtiontakuukeskuksen ja Venäjän federaation hallituksen välisen, 4.6.1994 allekirjoitetun tiettyjä kaupallisia luottoja koskevan sopimuksen ja 4.6.1994 päivätyn Venäjän federaation hallituksen kanssa tehdyn ulkomaisia julkisia velkoja koskevan sopimuksen mukaisesti.
- 3 Osa varoista käytetään niiden entiselle Neuvostoliitolle myönnettyjen luottojen korkojen ja pääoman lyhentämiseksi, jotka Valtiontakuukeskus on taannut ja jotka erääntyvät vuonna 1995

⁹ *Venäjän federaation hallituksen ja Suomen tasavallan hallituksen välinen sopimus Suomen tasavallalla entiseltä Neuvostoliitolta olevien velkasaatavien osittaisesta hoitamisesta. 30.5.1995.*

- alkuperäisten luottosopimusten mukaisesti. Kohdista 1–3 koostuvat velkasummat ovat yhteensä noin 850 miljoonaa markkaa.
- 4 Noin 150 miljoonaa markkaa maksetaan Suomen osapuolen toimesta tavaratoimituksina ja työsuorituksina Venäjälle.

Ensimmäistä konversiosopimusta tarkentava erillinen sopimus

Osapuolet allekirjoittivat erillisen sopimuksen 4.5.1996. Sen mukaan venäläinen osapuoli toimittaa vuonna 1996 entiseltä Neuvostoliitolta olevien velkasaatavien osittaiseksi kuolettamiseksi Suomen Tasavaltaan erikoismateriaalia noin 230 miljoonan dollarin arvosta. Erikoismateriaalin toimitukset tapahtuvat Suomen Tasavallan puolustusvoimien Pääesikunnan ja venäläisten yhtiöiden välisillä sopimuksilla, joissa määritetään tarkat toimitusehdot. Edelleen sopimuksen mukaan venäläisen sopimuspuolen toimittamaan erikoismateriaaliin sisältyvät sellaiset tekniset kuvaukset, ohjeet ja muu asiakirja-aineisto, jotka ovat välttämättömiä erikoismateriaalin käytössä, taistelukäytössä ja huollossa.

Erillisen sopimuksen mukaan venäläinen sopimuspuoli antaa suostumuksensa kouluttaa suomalaisia asiantuntijoita käyttämään sopimuksen mukaan toimitettavaa kalustoa ja huolehtii siitä, että suomalaisen sopimuspuolen pyynnöstä annetaan vastaavaa teknistä apua toimitettavan kaluston koulutuksessa sekä järjestetään tarvittavia konsultaatioita kysymyksissä, jotka liittyvät toimitettavan kaluston käyttöön ja taistelukäyttöön. Tässä tarkoituksessa venäläinen sopimuspuoli ottaa vastaan oppilaitoksiinsa ja koulutuskeskuksiinsa suomalaisia asiantuntijoita tai komentaa suomalaisiin oppilaitoksiin, joukko-osastoihin ja laitoksiin venäläisiä kouluttajia, opettajia ja asiantuntijoita sekä huolehtii myös siitä, että tarvittaessa toimitetaan laitteita ja välineitä koulutuksen järjestämiseksi siinä laajuudessa ja niinä aikoina kuin sopimuspuolet sopivat.

Edelleen venäläinen sopimuspuoli suostuu huolehtimaan siitä, että suomalaisen sopimuspuolen erillisten tilausten mukaisesti toimitetaan taistelu- ja apumateriaalia, erillisiä teknisiä asiakirjoja ja välttämättömiä varaosia toimitettavan erikoismateriaalin käytön ja taistelukäytön turvaamiseksi.

Taistelu- ja apumateriaalien, varaosien ja erillisten teknisten asiakirjojen toimitusehdot sekä asiantuntijoiden lukumäärä, erikoisalat, komennus- ja koulutusajat kuten myös ehdot, joilla venäläiselle

osapuolelle korvataan kustannukset erikoismateriaalitoimituksista ja koulutuksen järjestämisestä, määritetään sopimuspuolten valtuuttamien organisaatioiden kesken tehtävissä toimitussopimuksissa.

Sopimuksen liitteenä on luettelo vuosina 1996–1997 toimitettavasta erikoismateriaalista. Luettelossa mainitaan osien lukumäärät ja hinnat.

Toisena liitteenä on luettelo tavaroista ja palveluista, joita suomalaiset yritykset toimittavat Suomesta Venäjän federaatiolle. Luettelossa mainitaan suomalaisen teollisuuden valmisteet ja valmiit tuotteet, kohteiden rakentaminen ”avaimet käteen” -periaatteella, suomalainen taitotieto ja lisenssit sekä muut suomalaisten yritysten palvelut. Suomen puolustusministeriö päättää venäläisen sopimuspuolen kanssa sopimuksen toteuttamiseksi tehtävistä suomalaisten yritysten kaupoista, jotka edistävät suomalaista teollisuutta ja suomalaisten yritysten työllisyyttä. Tämä osa sopimusta ei sisälly tähän tarkastukseen.

Toinen ja kolmas konversiosopimus

Toinen Suomen ja Venäjän välinen sopimus¹⁰ allekirjoitettiin 28.11.2000. Sopimusta koskevat nootit vaihdettiin 7.12.2000 ja sopimus tuli voimaan 20.12.2000. Kolmas sopimus allekirjoitettiin 28.3.2003. Se tuli voimaan 8.8.2003, jolloin sitä koskevat nootit vaihdettiin. Sopimukset ovat voimassa, kunnes niistä kummallekin sopimuspuolelle koituvat velvoitteet on kokonaan täytetty.

Toisen sopimuksen mukaan Venäjä toimittaa Suomeen vuosina 2001–2003 yhteensä noin 32 miljoonan Yhdysvaltain dollarin arvosta tieteellis-teknisiä tavaroita ja palveluja. Kolmannessa sopimuksessa vastaava summa on 25 miljoonaa dollaria. Sen perusteella toimitukset tapahtuvat vuosina 2003–2005.

Sopimuksissa on eritelty tarkemmin ne velkasummat, joista konversiosumma muodostuu. Sopimusten liitteenä on Suomen ehdotama luettelo Venäjältä toimitettavista tavaroista ja palveluista. Hankeluelletot ovat tämän tarkastuskertomuksen liitteinä 1 ja 2.

¹⁰ *Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välinen sopimus Suomen tasavallan entiseltä Neuvostoliitolta olevien velkasaatavien osittaisesta hoitamisesta. 28.11.2000.*

3.3 VELKAKONVERSIOSOPIMUSTEN TOTEUTUMINEN

3.3.1 Vuosittaiset neuvottelupöytäkirjat

Konversiosopimusten mukaan osapuolet sopivat hankeluettelossa olevien hanke-esitysten pohjalta toimitettavien tavaroiden ja palveluiden luettelosta sekä hankkeiden arvosta ja asiasta laaditaan erillinen pöytäkirja. Sopimuksen toteutusta varten osapuolten valtuutetut viranomaiset neuvottelevat vuosittain 1. joulukuuta mennessä, onko seuraavana kalenterivuonna toteutettaviksi tulevien hankkeiden johdosta tarpeen täsmentää sovittujen hankkeiden kokonaisluetteloa. Neuvotteluista laaditaan pöytäkirja, jossa sovitaan seuraavana vuonna toteutettavista hankkeista ja niihin mahdollisesti kohdistuvista muutoksista.

Mikäli joku hankeluettelossa sovituista hankkeista jää toteutumatta, otetaan mukaan hanke samalta hallinnonalalta priorisointilistan mukaan. Toisessa sopimuksessa luetteloiduista hankkeista ainoastaan yhtä opetusministeriön hallinnonalan hanketta ei ole mainittu vuosittaisissa neuvottelupöytäkirjoissa. Siitä ei ollut tehty toimitussopimusta tarkastusajankohtaan mennessä. Hanke jäi toteutumatta venäläisten ilmoitettua, ettei laitetta toimiteta. Muilta osin vuosittaiset neuvottelupöytäkirjat noudattelevat alkuperäistä hankeluetteloa. Kaksi kauppaja- ja teollisuusministeriön ja kaksi opetusministeriön hallinnonalalla toimivaa laitosta on tullut mukaan myöhemmin. Toisessa sopimuksessa hankeluetteloon otettujen hankkeiden yhteissumma oli konvertoitavaa summaa suurempi. Tällä varauduttiin kauppaja- ja teollisuusministeriön mukaan siihen, että hankkeita jää eri syistä toteutumatta.

Kolmannen sopimuksen ensimmäinen neuvottelupöytäkirja allekirjoitettiin kolme päivää konversiosopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Neuvottelupöytäkirja noudatteli konversiosopimuksen liitteenä olevaa hankeluetteloa.

3.3.2 Toimitussopimukset

Hankeluettelon hyväksymisen jälkeen on hankkeita koskevista konkreettisista toimitussopimuksista neuvoteltu venäläisen toimittajatahon ja suomalaisen tilaajan välillä. Osapuolten luetteloiden pohjalta tekemissä toimitussopimuksissa on sovittu tavaranimikkeiden lisäksi toimituksen perusteista ja hinnasta, toimitettavan materiaalin laadusta, takuusta, reklamoinnista, materiaalin luovutuksesta ja vastaanotosta, materiaalin käyttöön ja toimitukseen liittyvistä asiakirjoista (mm. käyttöoppaat), maksuehdoista sekä toimituslaajuudesta ja -ajasta.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on edellyttänyt, että toimitussopimukset ovat hyväksytyt valtioiden välisen konversiosopimuksen ja siihen liittyvän hankeluettelon mukaisia. Toimitussopimusten toimitus- ja laskuehtojen tulee olla myös yhteensopivia pankkisopimuksen¹¹ kanssa.

Hankintoja tehneet virastot ja laitokset ovat vastanneet toimitussopimusten neuvotteluista. Ne huolehtivat myös tarvittavista viranomaisluvista ja mahdollisista maksuista sekä viranomaismääräysten huomioon ottamisesta, esimerkiksi laitteiden sähköteknisten turvallisuusmääräysten noudattamisesta. Toimitussopimusten lähtökohtana on, että hinnoittelu perustuu maailmanmarkkinahintaan. Toimitussopimuksissa ei ole sanktioita toimitusten myöhästymisen varalle.

Lopulliset toimitussopimukset voidaan allekirjoittaa velkakonversiosopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Toimitussopimus tulee voimaan Venäjän finanssiministeriön hyväksytyä sen. Tarkastuksen kuluessa tavarahankintoja tehneet suomalaiset viranomaiset kritisoivat kauppa- ja teollisuusministeriötä siitä, ettei se ole tiedottanut riittävästi konversiosopimuksen allekirjoittamisesta.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan konversion kautta tehdyt hankinnat ovat olleet työläämpiä hoitaa kuin vastaavat länsimaista tehtävät hankinnat. Virastot ja laitokset hoitivat kukin erikseen muun muassa kaikki tulli-, verotus- ja lupa-asiat.

¹¹ *Valtioiden välisessä sopimuksessa valtuutetaan maiden valtuutetut rahoituslaitokset neuvottelemaan ja allekirjoittamaan valtiosopimuksen mukainen yksityiskohtaisempi ns. pankkisopimus, joka koskee muun muassa konversiotoimintaan liittyvää laskutus-, hyväksymis- ja velan kuittausmenettelyä.*

Kauppa- ja teollisuusministeriössä pidettiin elokuussa 2000 kokous, jossa käsiteltiin laite- ja palvelutoimitusten maahantuontia, Suomessa työskentelyyn liittyviä tulli- ja veroasioita sekä oleskelu- ja työlupakysymyksiä. Kokoukseen oli kutsuttu ministeriön omien edustajien ohella opetusministeriö, puolustusministeriö, sisäasiainministeriö, työministeriö, valtiovarainministeriö, Tullihallitus sekä hankinnan tekevä kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan virasto. Kokouksesta taikka siinä käsitellyistä asioista ei tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan tiedotettu muille virastoille tai laitoksille. Toimitussopimusten lakiteknisissä kysymyksissä kauppa- ja teollisuusministeriö ohjasi myöhemmin virastoja ja laitoksia Finnvera Oyj:n ja VTT:n puoleen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selvityksessä kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo, että hanke-ehdotuksia tehneet virastot ja laitokset vastaavat lähtökohtaisesti itse hankkeen asianmukaisesta ja riittävästä valmistelusta (esimerkiksi mahdollisten hankintojen kartoitus, hintavertailu, viraston sisäinen käsittely ja priorisointi, toimitussopimus). Kunkin hallinnonalan yhteyshenkilö on huolehtinut prosessissa oman hallinnonalansa hankevalmistelusta mukaan lukien hankkeiden priorisointi.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan hankintoja tehneet virastot ja laitokset eivät pääsääntöisesti ole tiedottaneet hankinnoista oman hallinnonalansa ministeriöitä. Erään kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla toimivan laitoksen hankkeiden johtoryhmään kutsuttiin edustus myös kauppa- ja teollisuusministeriöstä. Liikenne- ja viestintäministeriössä on laitosten kanssa käydyissä tuloskeskusteluissa käyty normaalisti tutkimuksen painopisteet läpi ja siinä yhteydessä on mainittu velkakonversion kautta tehdyt hankinnat.

3.4 HANKKEIDEN TOTEUTUMINEN

3.4.1 Toimitukset

Hankinnat on lähes poikkeuksetta toimitettu myöhässä. Viivästyneet toimitukset ovat aiheuttaneet uusia sopimusneuvotteluja. Sopimuksilla on pidennetty toimitusaikoja. Tarkastuksen käyntikohteissa koettiin ongelmalliseksi se, etteivät toimittajat tiedota tilaajil-

le myöhästymisestä, vaan tilaajien on itse tiedusteltava, mikä toimitusten muuttunut ajankohta on.

Useissa hankkeissa toimituksen aloitus viivästy, mutta toimituksen alettua se sujui hyvin lukuun ottamatta erään kauppaja- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla toimivan laitoksen hankintaa, jota kuvataan tarkemmin jäljempänä tässä luvussa. Useimmiten viivästyminen on johtunut venäläisestä osapuolesta. Esimerkiksi yhden kauppaja- ja teollisuusministeriön ja yhden opetusministeriön hallinnonalalla toimivan laitoksen hankinnoissa syynä on ollut se, että suomalaiset vaativat tavaroilta länsimaista laatutasoa. Oman vaikeutensa hankintoihin on tuonut se, etteivät suomalaiset tilaajat ole hankintavaiheessa tienneet todellisia toimitusaikoja.

Eräässä kauppaja- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla toimivassa tarkastuksen käyntikohteessa on ollut huomattavia vaikeuksia toimituksissa ja laitteiden käyttöönotossa. Yhden laitteen toimitussopimus tehtiin lokakuussa 2001. Sen toimituksen piti tapahtua toukokuussa 2002. Laite saatiin käyttöön helmikuussa 2005, jolloin projekti, jossa kyseistä laitetta oli tarkoitus käyttää, oli jo saatu valmiiksi. Toimituksen viivästyminen johtui tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ainakin osin siitä, että tilaaja ei hyväksynyt alkuperäisen toimituksen laatutasoa, vaan tilalle teetätettiin kokonaan uusi laite. Tarkastusajankohtaan mennessä kyseinen laite ei ollut antanut lisäarvoa.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan samassa käyntikohteessa ei hankinta-ajankohtana täysin tiedostettu, millaisia teknisiä lisälaitteita kahden muun laitteen käyttöönotto vaatii. Alun perin kohteessa aiottiin hankkia käyttöönoton edellyttämät tekniset lisälaitteet omalla rahoituksella, mutta uuden konversiomahdollisuuden auettua ne aiottiin hankkia konversion kautta. Kyseinen laitos kuitenkin luopui konversio-osuudestaan, jolla kyseiset laitteet oli tarkoitus hankkia. Tähän oli syynä se, että laitoksessa päätettiin kohdella hankintoja normaaleina hankintoina ottaen huomioon poistot. Lisälaitteet päätettiin hankkia samalla paikkakunnalla olevan toisen viraston kautta, jossa vastaavaa päätöstä ei ollut tehty. Laitteet toimitettiin vuoden 2003 lopussa. Niistä toinen arvioitiin saatavan käyttöön vuonna 2005 ja toinen vuonna 2006. Laitteet eivät olleet tarkastusajankohdaksi käytössä, vaan ne olivat varastossa.

Laitoksella on ollut vaikeuksia myös neljännen ja samalla suurimman hankintansa kanssa. Vaikeudet eivät ole johtuneet tilaajasta, vaan kyse on venäläisen toimittajan ja suomalaisen kuljetusliikkeen

välisestä asiasta. Laitteen olisi pitänyt olla valmis joulukuussa 2003, mutta laite ei ollut tarkastusajankohtana (maaliskuu 2005) käytössä.

Muissa tarkastuksen käyntikohteissa ei toimituksissa ole ollut mainittavia vaikeuksia viivästyksiä lukuun ottamatta.

Tavaran laatua suomalaiset ovat varmistaneet käymällä Venäjällä katsomassa toimitettavia laitteita. Toimitussopimukseen sisältyvälle takuulle on ollut jonkin verran käyttöä, ja se on sujunut hyvin. Venäläisten toimintaan muun muassa laitteiden asennuksissa ja käyttökoulutuksessa oltiin yleisesti tyytyväisiä. Käyttökoulutus oli järjestetty ennen toimitusta tai sen aikana joko siten, että tilaajan edustajat olivat koulutuksessa Venäjällä tai siten, että venäläiset kävivät Suomessa kouluttamassa laitteen käyttäjiä. Kaikkien laitteiden käyttöön ei ole ollut tarvetta saada koulutusta.

Laitetoimitukseen sisältyvissä käyttöoppaissa ei ole ollut olennaisia puutteita. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ohjusjärjestelmähankinnan toimitussopimuksissa ei ollut eritelty riittävästi toimitettavaa kirjallisuutta ja käyttöoppaita sekä huoltokoulutusta. Toimituksen mukana jäi jotain tarpeellista saamatta. Joitakin käyttöoppaita ei Venäjältä annettu, koska ne olivat salaisia. Huoltokoulutusta on saatu jälkeempinä ostamalla se erikseen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selvityksessä puolustusministeriö toteaa, että puolustusministeriön hallinnonalalla on jo kymmenien vuosien aikana ostettu puolustusmateriaalia entisestä Neuvostoliitosta. Tässä yhteydessä syntyneitä vakiintuneita kauppatapoja ja -ehtoja ei ole ollut mahdollista lähteä muuttamaan konversiohankkeiden yhteydessä. Ministeriön mukaan vastaisuudessa olisi syytä neuvotella keskeiset toimitusehdot keskitetysti kaikkien hallinnon alojen osalta sekä sisällyttää ne esimerkiksi velkakonversiota koskevaan pääsopimukseen.

3.4.2 Hankintojen käyttö ja hyödyllisyys

Tarkastuksen käyntikohteissa tehdyt hankinnat olivat toteutuneet toimitussopimusten mukaisina. Ne olivat alkuperäisen suunnitelman mukaisessa normaalissa käytössä lukuun ottamatta edellä mainittua laitosta, jolle toimitetuista neljästä laitteesta oli tarkastusajankohtana kaksi varastossa käyttämättöminä odottamassa teknisiä lisälaitteita, yhden kokonaistoimitus oli viivästynyt ja edelleen kesken ja yksi ei antanut lisäarvoa johtuen siitä, että projekti, jossa laitetta oli

tarkoitus käyttää, oli saatu valmiiksi ennen kuin laite saatiin käyttöön. Useissa kohteissa toimitetut laitteet vaativat erilaisia toimenpiteitä käyttöönotossa esimerkiksi sähköturvallisuuden vuoksi. Tarkastusajankohtana kaikkien kyselyn kohteena olleiden laitosten hankintoja ei ollut vielä toimitettu.

Tehtyjen hankintojen laatuun ja käyttökelpoisuuteen oltiin tarkastuskohteissa pääasiassa hyvin tyytyväisiä. Laitteita kuvattiin useimmiten laadukkaiksi ja työtä korkealaatuiseksi. Tarkastuksessa kävi ilmi, että puolustushallinnolle tulleet tavarat eivät aina olleet varsinaisesti uusia, vaikka ne oli toimitettu Venäjältä suoraan varastosta ja olivat käyttämättömiä. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ohjusjärjestelmä oli kalustokokonaisuutena hyvä. Ongelmana on pikemminkin se, että Venäjältä tulee liikaa tavaraa. Toimitukseen sisältyi runsaasti muun muassa työkaluja, jotka hävitettiin ja korvattiin länsimaisilla työkaluilla paremman laadun vuoksi.

Tarkastuksessa antamiensa ilmoitusten mukaan osa hankintoja tehneistä virastoista ja laitoksista oli konversioprosessiin täysin tyytyväisiä. Kritiikkinä mainittiin byrokratia, kauppahuoneen rooli, maahantuonti- ja arvonlisäveroasiat ja se, ettei hankintoja voinut kilpailuttaa. VTT:n ja Finnvera Oyj:n apua lakitekniesten kysymysten suhteen pidettiin hyvänä. Kauppa- ja teollisuusministeriöltä toivottiin asiaan aktiivisempaa ja selkeämpää otetta sekä tukea itse prosessiin.

Useimmissa virastoissa tai laitoksissa ei hankintoja olisi niiden laajuudesta johtuen ollut mahdollista tehdä budjettirahoituksella. Eräs opetusministeriön hallinnonalalla toimiva laitos ilmoitti, että hankinnat olisi mahdollisesti voitu tehdä ilman konversiota, mutta niitä ei olisi tehty yhtä nopeasti. Yksi kauppa- ja teollisuusministeriön ja yksi opetusministeriön hallinnonalalla toimiva laitos olisi hankkinut laitteita länsimaista.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan hankkeiden valmistelu on ollut länsimaisia hankintoja työläämpää. Virastot ja laitokset eivät ilmoitustensa mukaan aina osanneet tai voineet varautua kaikkiin kustannuksiin, joita konversion kautta tehty hankinta aiheuttaa. Esimerkkinä mainittiin Venäjälle aiheutuneiden matkojen kustannukset sekä valmisteluun kulunut työaika. Eräs opetusministeriön hallinnonalalla toimiva laitos mainitsi lisäkustannuksina tullimaksut. Toinen opetusministeriön hallinnonalalla toimiva laitos oli hakenut vapautuksen tuontitullimaksuista Euroopan neuvoston yhteisön tullittomuusjärjestelmän luomisesta antaman asetuksen (ETY

N:o 918/1983) 50–59 artiklan perusteella. Eräälle opetusministeriön hallinnonalalla toimivalle laitokselle aiheutui ennakoimattomia lisäkustannuksia isännöimiskuluista, jotka johtuivat siitä, että laitteen loppuunsaattamisen yhteydessä useita venäläisen toimittajan edustajia työskenteli pitkään kyseessä olevassa laitoksessa.

Puolustushallinnossa ohjusjärjestelmä vaati muun muassa lisähallien rakentamista. Tätä varten oli varattu määrärahat. Rakentaminen meni muutaman kuukauden päällekkäin toimitusten kanssa. Muilta osin ohjusjärjestelmän hankinta ei aiheuttanut merkittäviä lisämäärärahatarpeita.

3.5 KONVERSION TOTEUTUMINEN JA SEURANTA

Velkakonversion budjettitekninen toteutus

Ensimmäisen valtioiden välisen sopimuksen mukaan Suomi maksaa hankinnasta 15 prosenttia tavaramaksuksina ja työsuorituksina Venäjälle (ns. käteisosuus). Loput 85 prosenttia käytetään sopimuksen liitteissä mainittujen Valtiontakuukeskuksen Venäjän tiettyjä kaupallisia luottoja koskevan sopimuksen mukaiseen velan maksuun, clearingin yhteydessä syntyneen velan maksuun sekä entiselle Neuvostoliitolle myönnettyistä ja Valtiontakuukeskuksen takaamista luotoista vuonna 1995 alkuperäisten lainasopimusten mukaan eräänntyvien pääoman lyhennysten maksuun. Suomen Pankki hyvitti tarkoituksia varten avattuja erityistilejä suomalaisen osapuolen suorituksilla.

Toisen velkakonversiosopimuksen perusteella suoritettujen hankinnat ovat tapahtuneet vuosina 2001–2003 vuoden 2001 talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnetyn noin 32 miljoonan dollarin suuruisen valtuuden perusteella (luku 28.81, Eräät hallinnonaloittain jakamattomat menot)¹². Valtuudesta aiheutuvat maksut suoritettiin Valtiontakuurahastolle vuoden 2003 talousarvioon sisältyneistä määrärahoista (momentti 32.30.46, Siirrot Valtiontakuurahastoon).

¹² HE 187/2000 eduskunnalle vuoden 2001 talousarviota koskevan hallituksen esityksen (HE 109/2000 vp) täydentämisestä.

Vuoden 2003 ensimmäisessä lisätalousarvion käsittelyn yhteydessä myönnettiin kolmanteen konversiosopimukseen perustuva 15 miljoonan dollarin (luku 32.30, Yrityspolitiikka) ja 10 miljoonan dollarin (momentti 27.10.16, Puolustusmateriaalihankinnat) valtuus. Vuonna 2003 käyttämättä jäävät valtuudet on myönnetty uudelleen vuodelle 2004. Valtuudesta aiheutuvat maksut suoritetaan Valtiontakuurahastolle vuoden 2005 talousarvioon sisältyvistä määrärahoista.

Valtuuden määrä muunnetaan euroiksi vuoden 2003 lisätalousarvion voimaantulopäivän (23.5.2005) mukaista Euroopan keskuspankin (EKP) dollarikurssia käyttäen. Valtuutta merkitään käytetyksi sen mukaan kuin sopimuksia ja sitoumuksia tehdään. Koska valtuutta käytettäessä sitoumukset tehdään dollareissa, valtuuden käyttö muutetaan euroiksi toimitussopimuksen päiväyksen mukaista EKP:n kurssia käyttäen¹³.

Vuoden 2004 kolmannen lisätalousarvion käsittelyn yhteydessä on myönnetty neljanteen konversiosopimukseen perustuva 30 miljoonan dollarin valtuus (momentti 32.30.63, Velkakonversiosta aiheutuvien maksusuoritusten hoitaminen). Sen käytöstä vuosina 2004–2006 aiheutuvat menot maksetaan kyseiselle momentille myönnetystä 25 miljoonan euron suuruudesta eli 30 miljoonaa dollaria vastaavasta määrärahasta. Lisätalousarvion mukaan valtuuden käytöstä vuoden 2006 jälkeen mahdollisesti aiheutuvat menot on budjetoitava myöhemmin.

Hankintoja tehneet virastot ja laitokset ovat saaneet hankintaoikeudet siten, ettei niiden määrärahoja ole konversion käyttämisen vuoksi vähennetty. Toimitusten maksu hoidetaan siten, että suomalaiset osapuolet ilmoittavat hankintojensa arvon ministeriöille kirjattavaksi valtion velaksi Valtiontakuurahastolle. Ministeriöt maksavat suorituksen rahastolle, joka kuittaa sillä taseessaan olevaa entisen Neuvostoliiton velkaa Finnvera Oyj:n avaaman erityistilin kautta. Vastaava määrä palautetaan rahastosta valtion talousarvioon (pääoman palautus), joten toimenpiteellä ei ole nettokassavaikutusta rahastolle.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että menokehys- ja budjettiprosessissa on velkakonversiojärjestelyihin osallistuneiden

¹³ *Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio. Kauppa- ja teollisuusministeriö 18.3.2005 (luonnos).*

hallinnonalojen määrärahoihin pyritty tekemään velkakonversiosta saatua hyötyä vastaavia vähennyksiä, jolloin konversion rahallista hyötyä on voitu käyttää koko valtiontalouden hyväksi.

Toteutuminen

Ensimmäisen sopimuksen arvo oli 230 miljoonaa dollaria. Sopimuksesta 15 prosenttia maksettiin suomalaisilla laite- ja tavaratoimituksilla. Hankinnat toteutettiin vuosina 1997–1999. Niillä kuitattiin sopimusvelkaa maksetuksi 126,4 miljoonaa dollaria (taulukko 1). Lisäksi sopimuksella kuitattiin ns. kaupallista clearing-velkaa noin 69 miljoonaa dollaria.

Taulukko 1. Velkakonversiosopimusten toteutuminen (milj. dollaria)¹⁴

	Tehty sopimuksia	Ilman sopimusta	Sopimuksilla kuitattu velkaa	Tehdyistä sopimuksista toimitettu	Tehdyistä sopimuksista toimittamatta
I sopimus	126,4	0,0	126,4	126,4	0,0
II sopimus	32,3	0,1	32,4	31,1	1,2
III sopimus	24,5	0,5	25,0	12,3	12,2
Yhteensä	183,2	0,6	183,8	169,8	13,4

Toisen sopimuksen arvo oli 32 miljoonaa dollaria. Sopimuksen mukaiset hankinnat toimitettiin Suomeen vuosina 2001–2003. Toimitussopimuksia oli tarkastusajankohtana tehty 32,3 miljoonan dollarin edestä. Niistä oli toimitettu ja vahvistettu 31,1 miljoonaa dollaria. Hyväksymättä¹⁵ oli siten 1,2 miljoonaa dollaria. Yhteensä sopimuksen arvo on 32,4 miljoonaa dollaria, millä määrällä Venäjän velkaa on vähennetty.

Kolmannen sopimuksen arvo oli 25 miljoonaa dollaria. Toimitusten sovittiin tapahtuvan vuosina 2003–2005. Toimitussopimuksia oli tarkastusajankohtana tehty 24,5 miljoonan dollarin edestä. Niistä oli toimitettu ja vahvistettu 12,3 miljoonaa dollaria. Hyväksymättä oli siten tuolloin 12,2 miljoonaa dollaria.

¹⁴ Finnvera Oyj:n seurantataulukot 20.4.2005.

¹⁵ Hankinnoista on tehty toimitussopimus, mutta hankkeen toimitus on kesken tai kokonaan aloittamatta.

Toisesta ja kolmannelta sopimuksesta oli tarkastusajankohtana toimittamatta hankkeita 13,4 miljoonan dollarin arvosta. Ilman toimitussopimusta oli 0,6 miljoonaa dollaria¹⁶. Yhteensä kaikilla konversiosopimuksilla on lyhennetty Venäjän velkaa yhteensä noin 183,8 miljoonalla dollarilla.

Suomen ja Venäjän välillä neuvoteltiin ns. ekokonversiosta noin kolmen vuoden ajan. Järjestelyssä oli tarkoitus toteuttaa ympäristönsuojeluhankkeita, jotka parantaisivat ympäristön tilaa sekä Venäjällä että Suomessa. Ekokonversion suuruudeksi harkittiin noin 45 miljoonaa dollaria. Neuvottelut päättyivät syksyllä 2004, mutta niissä ei päästy molempia osapuolia tyydyttävään tulokseen. Ekokonversion sijaan alettiin valmistella uutta noin 30 miljoonan dollarin suuruisia tavara- ja palvelukonversiojärjestelyä¹⁷. Neljäs konversiosopimus oli tarkoitus allekirjoittaa vuonna 2005.

Kauppa- ja teollisuusministeriöstä saadun tiedon mukaan IV sopimuksen jälkeen on Pariisin klubin myöntämä 30 prosentin konversio-osuus käytetty. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan konversiovaraa jää kuitenkin käyttämättä noin 11,2 miljoonaa dollaria. Velkojen alkuperäinen määrä oli 750 miljoonaa dollaria, josta oli lupa konvertoida 30 prosenttia eli 225 miljoonaa dollaria. Sopimuksilla on kuitattu yhteensä 183,8 miljoonaa dollaria ja neljäs sopimus on 30 miljoonaa dollaria. Mainitut erät ovat yhteensä 213,8 miljoonaa dollaria.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selvityksessä kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoittaa, että alkuperäinen vuonna 1994 myönnetty konversio-osuus 20 prosenttia Venäjän vakautus-saatavista on katsottu käytetyksi vuosien 1995 sekä 2000 konversiosopimusten jälkeen.

Edelleen ministeriö toteaa, että vuonna 2001 Pariisin klubi antoi Suomelle noin 50 miljoonan dollarin lisäkonversiomahdollisuuden. Vuoden 2003 yhteensä 25 miljoonan dollarin sekä vuonna 2005 allekirjoitettavan 30 miljoonan dollarin suuruisen konversiosopimuksen jälkeen myös lisäkonvertointiosuus on käytetty.

Lisäksi ministeriö huomauttaa, että vakautus-saatavat koostuvat useista eri valuutoista. Siten niiden kurssivaihteluista ja saataville

¹⁶ *Finnvera Oyj:n seurantataulukot 20.4.2005.*

¹⁷ *Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmat vuosille 2005–2008 (KTM:n julkaisu 5/2003) ja vuosille 2006–2009 (Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisu 38/2004).*

kertyvistä koroista johtuen luvut eivät ole aivan täsmällisiä, vaan ne vaihtelevat jossain määrin laskuajankohdasta ja kulloinkin jäljellä olevasta saatavasta riippuen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Finnvera Oyj toteaa, että sen näkemyksen mukaan Pariisin klubin Suomelle myöntämä konversiomäärä on kokonaisuudessaan käytetty.

Kauppa- ja teollisuusministeriön selvitys ja Finnvera Oyj:n lausunto eivät sisältäneet laskelmaa konversiovaran käytöstä tai jäljellä olevasta osuudesta.

Suomen velkasaatavat Venäjältä olivat 30.8.2005 päivän kursseilla noin 251 miljoonaa euroa eli noin 300 miljoonaa dollaria¹⁸. Luku sisältää sekä pääoman että pääomitetut sopimuskorot. Tämän lisäksi Venäjä on velkaa määrän, joka vastaa toimittamattomien tai hyväksymättömien hankintojen (13,4 milj. dollaria) sekä ilman toimitussopimusta olevan osuuden (0,6 milj. dollaria) arvoja eli 14,0 miljoonaa dollaria.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selvityksessä kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoittaa, että vuosien 2000 ja 2003 konversiosopimusten osalta lopullinen toteutuva konversiosumma on vielä avoin. Mahdollinen käyttämätön osuus on valtiosopimuksen mukaisesti tarkoitettu ohjata takaisin Pariisin klubin korolliselle tilille. Kyseisen mahdollisesti palautettavan osuuden Venäjä maksaa takaisin kyseisen vakautussopimuksen mukaisin ehdoin. Vuoden 2000 sopimuksen eräiden hankkeiden toimitusajan jatkamisen yhteydessä kauppa- ja teollisuusministeriö esitti takautuvan koron perimistä vuoden 2004 alusta, mikäli jäljelle jäisi käyttämättömiä varoja, jotka siirrettäisiin takaisin Pariisin klubin korolliselle tilille. Venäjän finanssiministeriö ei ole ottanut kantaa viivästyskoron suorittamiseen, vaan vahvasti ainoastaan toimitusajan jatkamisen.

Venäjä on maksanut Suomelle 245,8 miljoonaa dollaria vuosina 1993–2005 (helmikuu). Varsinaiset pääoman lyhennykset (ml. pääomitetut korot) alkoivat helmikuussa 2002. Puolivuosittainen prosentuaalinen lyhennysosuus on kasvanut 0,9:stä 2,29:iin vuoden 2005 helmikuuhun mennessä. Lyhennysosuuden ollessa näin pieni ovat maksusuoritukset kohdistuneet pääasiassa pääomitettuihin korkoihin.

Toukokuussa 2005 sovittiin Pariisin klubissa Venäjän ennenaikaisesta velkojen lyhentämisestä. Suomelle Venäjä maksoi kesällä

¹⁸ Luku muunnettu 14.10.2005.

2005 yhteensä noin 174 miljoonaa euroa eli noin 208 miljoonaa dollaria¹⁹. Viimeiset velan kuolelutukset erääntyvät vuonna 2020.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö arvioi, että lähinnä öljyn hinnan huomattavan kallistumisen seurauksena Venäjän talous on nyt vahvalla pohjalla ja se on voinut suorittaa etukäteen Pariisin klubin velkojilleen osan näiden saatavista. Maksu on tapahtunut saatavien nimellisarvoon, mikä Venäjän luottokelpoisuuden parannuttua vastaa lähes markkinahintaista arvoa. Nyt vallitsevissa olosuhteissa Suomen turvautuminen velkakonversioihin saataviensa turvaamiseksi saattaa jälkikäteen arvioiden näyttää ehkä tarpeettomalta. Kuitenkin velkakonversiopäätökset tehtiin aikana, jolloin Venäjän maksukyky oli kyseenalainen ja oli olemassa riski, että Venäjä saisi velkojiltaan anteeksi ainakin osan veloistaan.

Ennen Pariisin klubin kesäkuussa 1994 myöntämää konvertointilupaa Suomi ja Venäjä tekivät maaliskuussa 1994 sopimuksen Venäjän velan kuittaamisesta tavaratoimituksin. Sen arvo oli 81 miljoonaa dollaria. Saatava käsitti Suomen ja Neuvostoliiton välillä vuonna 1986 sovitun ns. clearing-erityistilin viimeisen takaisinmaksuerän, arvoltaan noin 500 miljoonaa markkaa. Sopimuksen puitteissa tehdyt hankinnat kohdistuivat puolustushallintoon. Valtiovarainministeriöstä tarkastuksessa saadun tiedon mukaan kyseisestä sopimuksesta ei ilmoitettu Pariisin klubille, vaan asiasta sovittiin Venäjän ja Suomen valtiovarainministereiden kesken.

Tarkastuskertomuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö huomauttaa, ettei vuoden 1994 velkakonversiossa tarkoitettu saaminen kuulunut Pariisin klubin vakautussopimuksen piiriin, vaan se oli syntynyt Suomen ja Neuvostoliiton clearing-kaupan päättyessä.

Seuranta ja tilinpito

Finnvera Oyj:llä on järjestelmä konversiosopimusten toteutumisten seurantaan varten. Siitä ilmenee konversiohankkeiden tilanne (tehdyt toimitussopimukset, tapahtuneet toimitukset tai toimituserät, velan kuittaaminen jne.). Finnvera Oyj hoitaa konversiojärjestelyyn liittyvää kirjanpitoa ja velan kuittaamista valtioiden välisen sopimuksen

¹⁹ *Luku muunnettu 14.10.2005.*

mukaan. Kauppa- ja teollisuusministeriö sekä valtiovarainministeriö saavat säännöllisesti seurantaraportit Finnvera Oyj:ltä. Toisen sopimuksen valtuuden seuranta hoidettiin valtiovarainministeriössä ja kolmannen sopimuksen kauppa- ja teollisuusministeriössä.

Velan kuittaamista varten avattua erityistiliä hoitaa Suomen puolella Finnvera Oyj. Velkaosuuden irrottaminen erityistilille tapahtuu siten, että vuosittain neuvotellaan pöytäkirjat, jotka perustuvat Venäjältä Suomeen toimitettavien teknis-tieteellisten laitteiden ja palvelujen arvoon. Vuosittaisen toimituksia koskevan pöytäkirjan allekirjoittamispäivänä siirretään toimituksia vastaavan suuruinen velan osuus Pariisin klubin puitteista tämän velkakonversion piiriin, jolloin Pariisin klubin mukainen koron periminen lakkaa ja velasta tulee koroton. Velat konvertoidaan eräpäiväjärjestyksessä.

Hankinnoista aiheutuvilla laskuilla on kaksinkertainen hyväksymismenettely. Ensin suomalainen tilaaja laatii venäläisen kauppahuoneen kanssa toimituksesta hyväksymisasiakirjan, jonka venäläinen kauppahuone liittää laskuun. Laskun kauppahuone lähettää Finnvera Oyj:lle, joka toimittaa sen suomalaiselle tilaajalle maksuperusteen tarkistamiseksi. Lasku on pankkisopimuksen mukaan vahvistettava 15 päivän kuluessa. Ellei laskusta reklamoida kyseisessä ajassa, se katsotaan hyväksytyksi. Tilaajan hyväksytyä laskun Finnvera Oyj kuittaa erityistililtä vastaavan määrän velkaa maksetuksi.

Toimitussopimuksissa ei ole sakkosanktiota toimitusten myöhästymisen varalle. Suomalaiset ovat pyrkineet turvaamaan toimitukset vaihteittaisella maksulla eli toimituksia maksetaan sitä mukaa kuin toimitus edistyy. Finnvera Oyj:stä saadun tiedon joillekin tilaajille on tullut lasku ennen toimitusta eikä tilausta ole toimitettu laskun hyväksymisajassa (15 pv). Lasku on kuitenkin hyväksytty, vaikka tavaratoimitusta ei ole voitu hyväksyä.

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastusviraston käsityksen mukaan konversiosopimusten tekeminen on kokonaisuutena ollut Suomelle edullista ottaen huomioon ne ajankohdat, jolloin sopimukset on tehty. Tuolloin Venäjän maksukyky ei ollut itsestään selvä, jolloin saatavien - mahdollisesti osittainenkin – saaminen tavarasuorituksina oli perusteltua. Tarkastuksen perusteella hankintoihin liittyi kuitenkin eräitä epäkohtia ja puutteita.

Tarkastuskysymyksinä olivat:

- 1 Miten valtioiden väliset konversiosopimukset on muodostettu?
- 2 Miten konversiosopimukset ovat toteutuneet?
- 3 Millä tavoin velkakonversiot ovat hyödyttäneet suomalaisia laitteiden ja palvelusten vastaanottajia?

Tarkastuksen perusteella vastaus ensimmäiseen kysymykseen on, että hankeluettelot laadittiin liian suppean valmistelun pohjalta lukuun ottamatta ensimmäistä konversiosopimusta. Muiden sopimusten valmistelu oli huomattavan puutteellista. Näin ollen ei ole kyetty riittävästi varmistumaan siitä, että olisi hankittu kokonaisuutena tärkeimpiä palveluita tai laitteita eikä siitä, että hankinnat olisivat taloudellisesti edullisia verrattuna muulla tavoin tapahtuviin hankintoihin.

Toiseen kysymykseen tarkastuksen antama vastaus on, että konversiosopimukset ovat pääsääntöisesti toteutuneet hyvin ja että tuotteiden laatu on vastannut odotuksia. Toimituksille on kuitenkin ollut leimaa-antavaa viivästyminen, mihin todennäköisesti on vaikuttanut se, että sopimuksissa ei ole määritelty minkäänlaista viivästymissanktiota.

Vastaus kolmanteen kysymykseen on ensinnäkin, että monissa tapauksissa hankintaa ei olisi tehty ilman konversiomahdollisuutta. Käyttäjien arviot saaduista tuotteista ovat kuitenkin olleet pääsääntöisesti positiivisia, mihin tarkastuksen perusteella arvioituna on suuresti vaikuttanut se, etteivät virastot ja laitokset ole joutuneet käyttämään määrärahojaan konversion kautta tehtyihin hankintoihin.

Jäljempänä käsitellään lähemmin ensinnäkin velkakonversiosopimusten valmistelua ja muodostamista, toiseksi hankevalmistelua, hankkeiden valintaa ja toimitussopimuksia sekä kolmanneksi velkakonversion toteutumista.

Velkakonversiosopimusten valmistelu ja muodostaminen

Suomen ja Venäjän välisten velkakonversiosopimusten hankeluetteloiden valmistelu on ollut puutteellista ja epäasianmukaista. Kun otetaan huomioon asian taloudellinen merkitys ja se, ettei hankintoja tehneiden virastojen ja laitosten määrärahoja ole konversion vuoksi vähennetty, olisi II ja III konversiosopimuksesta vastanneen kauppa- ja teollisuusministeriön pitänyt tiedustella hanke-esityksiä useammilta hallinnonaloilta. Näihin sopimukseen sisältyvien hanke-esitysten kokoamisessa ohitettiin myös muiden hallinnonalojen ministeriöt. Hanke-esitysten kokoaminen suoraan esimerkiksi joidenkin yliopistojen tietyiltä laitoksilta jättää huomioimatta muut yliopistot ja hankinnan tekevän yliopiston muut laitokset. Tällä tavoin menetellen ei voida varmistaa sitä, että kaikki hankintoja tarvitsevat tahot tulevat tasapuolisesti huomioiduksi eikä vakuuttua siitä, että tähdellisimmät hankinnat tulevat tehdyiksi.

Neljänteen sopimukseen hanke-esityksiä pyydettiin laajasti, mutta hanke-esitysten laatimiseen annettu noin kolmen viikon määräaika on aivan liian lyhyt ottaen huomioon, että hankkijoiden tulee kyseisessä ajassa ehtiä neuvotella sitovat tarjoukset toimittajien kanssa ja tehdä hintavertailut vastaavasta hankinnasta toiselta toimittajalta.

Kauppa- ja teollisuusministeriön ja opetusministeriön omaa hallinnonala koskeva hankekäsittely on ollut puutteellista. Kauppa- ja teollisuusministeriö ei ollut pyytänyt hanke-esityksiä oman hallinnonalansa virastoilta ja laitoksilta lukuun ottamatta IV sopimusta. Opetusministeriö oli pyytänyt hanke-esityksiä vain II sopimukseen. Esitykset oli pyydetty useita vuosia ennen sopimuksen tekemistä, joten ne eivät välttämättä olleet ajankohtaisimpia. Kumpikaan ministeriöistä ei ollut dokumentoinut hanke-esitysten käsittelyä eikä niiden keskinäistä priorisointia. Menettelyä ei voida pitää hyväksyttävänä. Hanke-esitykset olisi käsiteltävä hallinnonaloittain ja niiden priorisointiperusteet olisi dokumentoitava.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan mittavien konversiosopimusten valmisteluun tulisi osoittaa riittävästi työvoimaa ainakin

konversiosopimuksen valmistelusta vastaavassa ministeriössä. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut, mikä selittänee ainakin osittain tapah-
tuneita puutteellisuuksia.

Hankevalmistelu, hankkeiden valinta ja toimitussopimukset

Hankintoja tehneiden virastojen ja laitosten hankevalmistelu II ja III sopimukseen on useissa tapauksissa ollut puutteellista. Hankkeet olisi aina perusteltava kirjallisesti. Ilman hankkeiden kirjallista perustelua on vaikea arvioida sitä, miten tarpeellinen hankinta on ollut.

Kauppa- ja teollisuusministeriön kehotusta vertailla hankkeiden hintoja maailmanmarkkinahintoihin olisi hankintoja tehneissä virastoissa ja laitoksissa tullut noudattaa. Näin ei kuitenkaan läheskään aina tapahtunut. Asianmukainen hintavertailu paljastaisi myös tapaukset, joissa on suuri hinnan ero konvertoitavaksi ehdotetun ja muulla tavalla hankittavan tuotteen välillä. Tarkastuksessa havaittiin, että opetusministeriön ja puolustusministeriön hallinnonalalle hankittiin samoja tutkimuslaitteita erään venäläisen kauppahuoneen kautta, vaikka suoraan valmistajilta niistä saatu tarjous oli selvästi alempi. Korkeamman hinnan hyväksyminen ei ollut valtion edun mukaista. Hintavertailut tulisi myös aina dokumentoida. Selvää on, ettei kaikissa hankkeissa hintavertailuja voi suorittaa, mutta tällöin tämä olisi tullut dokumentoida.

Valtioiden välisiin sopimuksiin tai toimitussopimuksiin olisi keskitetysti pitänyt pyrkiä neuvottelemaan venäläiselle kauppahuoneelle maksettava kaupanvälityspalkkio, jolloin se olisi ollut kaikille hankkijoille samansuuruinen eikä jokaisen hankkijan olisi tarvinnut neuvotella siitä erikseen. Tämä olisi helpottanut osaltaan hankkeiden hinnoittelun arviointia ja johtanut todennäköisesti kokonaisuutena alempiin palkkioihin.

Myös hankintoja tehneiden laitosten ja virastojen hankekäsittely on ollut puutteellista. Hankkeet olisi tullut aina käsitellä mahdollisimman pitkälti vastaavalla tavalla kuin tavanomaiset hankinnat Venäjältä. Käsittely olisi tullut myös dokumentoida. Dokumentoinnista tulisi käydä ilmi hankkeiden perustelut, useiden hankkeiden keskinäiset priorisointiperusteet, hintavertailut sekä hankekäsittely. Tarkastuksen kohteena olleista hankinnoista on puolustushallinto dokumentaation perusteella suorittanut perusteellisimmat arviot.

Virastojen ja laitosten hankevalmistelua on vaikeuttanut se, että velkakonversiosopimusten hankeluetteloiden valmistelu on hoidettu kiireisesti. Hanke-esityksissä tulisi olla perustelut ja hinnoittelun tulisi olla kohdallaan. Tätä varten taas olisi ehdittävä käydä neuvottelut venäläisen osapuolen kanssa. Hankkeiden valmisteluun tulisi varata riittävästi aikaa.

Hankevalinnan suorittavan valmisteluryhmän käsittelyssä olisi pitänyt kiinnittää huomiota hankevalmisteluun. Hankkeiden priorisointi ja hinnoittelu on tilaajien vastuulla. Perusteluja saattaa olla vaikea arvioida, mutta valmisteluryhmässä olisi pitänyt huomioida ainakin se, että hankkeille on esitetty perustelut, että niitä on käsitelty sisäisesti asianomaisessa virastossa tai laitoksessa ja että hankkeiden hintavertailu on dokumentoitu. Hankkeiden valintaa konversion kautta toteutettavaksi ilman perusteluja ja ilman asianmukaista dokumentointia ei voi pitää hyväksyttävänä. Hankkeiden huolellisella valmistelulla ja hankkeiden keskinäisellä laajapohjaisella vertailulla olisi kyetty paremmin selvittämään se, mitkä ovat sellaisia hankkeita, jotka taloudellisella perusteilla kannattaa ottaa konversion piiriin. Tällöin olisi konversion ulkopuolelle voitu sulkea esimerkiksi sellaiset hankinnat, joissa venäläisen ja länsimaisen tuotteen hintojen ero on suuri.

Useimmissa virastoissa ja laitoksissa ei hankintoja olisi niiden laajuudesta johtuen ollut mahdollista tehdä budjettirahoituksella. Konversion kautta tehdyt hankinnat ovat selvästi olleet tarpeellisia niiden hankintojen osalta esimerkiksi silloin, kun on uusittu vanhaa tai vanhentumassa olevaa tarpeellista laitteistoa tai kalustoa. Joissakin hankkeissa on kyse hankinnan tieteellisestä arvosta, jota sinänsä on vaikea arvioida tai mitata. Eräässä laitoksessa oli todettavissa useiden hankintojen tarpeettomuus.

Hankkijat neuvottelivat yleisistä toimitusehdoista erikseen. Kaikilla hankkijoilla ei ole ollut idänkaupan tuntemusta, mikä on osaltaan vaikeuttanut hankevalmistelua ja toimitusta. Hankintoihin liittyvät viranomaisluvut sekä poikkeukset esimerkiksi tulli- ja verotuskysymyksissä olisi tullut hoitaa keskitetysti ajan ja resurssien säästämiseksi sekä yhtenäisen käytännön luomiseksi.

Velkakonversion toteutuminen

Venäjän ja Suomen välisissä sopimuksissa tai toimitussopimuksissa olisi pitänyt olla sanktio hankkeiden toteutumisen viivästymisten varalle. Hankinnat on toimitettu lähes poikkeuksetta myöhässä. Toimitukset on pyritty turvaamaan vaihteittaisella maksulla eli hankintoja on maksettu sitä mukaa kuin toimitus edistyy. Tätä ei kuitenkaan voi pitää riittävänä, kun otetaan huomioon se, että Venäjän ja Suomen välisessä konversiosopimuksessa on sovittu velan korottomuudesta siitä päivästä lukien, jona vuosittainen neuvottelupöytäkirja hankkeen toteuttamisesta allekirjoitetaan. Viivästysten vuoksi on tehty runsaasti jatkoaikapäätöksiä ja ainakin yksi hankinta oli käynyt tarpeettomaksi.

Toimittajien laskua ei tule hyväksyä ennen tavaratoimitusta. Mikäli toimitus ei tapahdu pankkisopimuksessa säädettyssä ajassa, tulee laskusta reklamoida. Tällä tavoin varmistetaan tavarantoimituksen oikea-aikainen toimitus ja laatu.

Niin sanotut ekokonversioneuvottelut päättyivät syksyllä 2004 tuloksettomina. Ekokonversion määräksi harkittiin 45 miljoonaa dollaria. Tämän jälkeen aloitettiin neuvottelut IV tavara- ja palvelukonversiosopimuksesta, jonka arvoksi tuli 30 miljoonaa dollaria. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan tämän jälkeen on Pariisin klubin myöntämä 30 prosentin konversio-osuus käytetty. Tarkastuksen perusteella koko osuutta ei ole kuitenkaan käytetty, minkä johdosta kauppa- ja teollisuusministeriön tulee selvittää jäljellä olevan konvertoitavissa olevan summan suuruus. Mikäli konvertoitavissa olevaa osuutta on vielä jäljellä, tulisi sen sekä II ja III sopimuksista ilman toimitussopimusta olevien osuuksien konvertoinnin valmistelu suorittaa nyt toteutunutta huolellisemmin, ellei Venäjän kanssa kyetä sopimaan tämän määrän lyhyen aikavälin puitteissa tapahtuvasta rahallisesta maksusta.

Suomen ja Venäjän välisten velkakonversiosopimusten valmistelu on ollut huomattavan puutteellista sekä ministeriöissä että hankintoja tehneissä virastoissa ja laitoksissa. Huonommin valmistellut II ja III sopimus muodostavat rahallisesti noin 31 prosenttia toteutuneiden konversiosopimusten yhteismäärästä, joka on 183,8 miljoonaa dollaria. Tarkastusviraston käsityksen mukaan huolellisemmalla valmistelulla ja kattavalla hanke-esitysten kokoamisella olisi konversion kautta tehtävillä hankinnoilla ollut saavutettavissa suu-

rempi hyöty. Velkakonversioprosessi ei myöskään ole ollut riittävän avoin mahdollisille hankkijoille.

Konversiolla on omat ominaispiirteensä ja sopimusten valmistelu on työlästä. Valmistelun olisi tullut olla erityisen huolellista, koska kyseessä oli valtioiden välinen asia, jolla oli huomattava taloudellinen merkitys sekä kokonaisuutena että siinä mielessä, että hankintoja tekevät virastot ja laitokset ovat saaneet tehdä nämä hankinnat määrärahojensa lisäksi.

Velkakonversiossa ei ole mahdollista suorittaa normaalia kilpailutusta sen vuoksi, että toimittaja on sidottu tulemaan Venäjältä. Hankinnat olisi silti pitänyt suorittaa valtionalouden kannalta edullisimmalla mahdollisella tavalla. Ilman hintavertailujen dokumentointia tästä on vaikea vakuuttua ja vaarana on, että hankinnoista maksetaan ylihintaa. Kauppahuoneen kaupanvälityspalkkion vaihdellessa ja useiden hankkijoiden arvioidessa hintojen olleen muiden toimittajien hintoja korkeammat voidaan todeta, että konversion kautta hankituista tavaroista on osittain maksettu liikaa. Konversion kautta tehtävissä hankinnoissa olisi soveltuvien osin pitänyt noudattaa normaaleja hankintamenettelyjä ja samoja kauppatapoja kuin normaalissa kaupankäynnissä Venäjän kanssa.

LÄHTEET

1. Lait, asetukset ja muut normit (muutoksineen)

Venäjän federaation hallituksen ja Suomen tasavallan hallituksen välinen sopimus Suomen tasavallalla entiseltä Neuvostoliitolta olevien velkasaatavien osittaisesta hoitamisesta. 30.5.1995

Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välinen sopimus Suomen tasavallan entiseltä Neuvostoliitolta olevien velkasaatavien osittaisesta hoitamisesta. 28.11.2000

Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välinen sopimus Suomen tasavallan entiseltä Neuvostoliitolta olevien velkasaatavien osittaisesta hoitamisesta. 28.3.2003

2. Haastattelut ja paikalliskäynnit

21.3.2005 Kauppa- ja teollisuusministeriö (2 henkilöä)

22.3.2005 Puolustusministeriö (1 henkilö)

23.3.2005 Liikenne- ja viestintäministeriö (1 henkilö)

23.3.2005 Opetusministeriö (1 henkilö)

24.3.2005 Geologian tutkimuskeskus (3 henkilöä)

29.3.2005 Pääesikunta, Kaupallinen osasto (1 henkilö)

29.3.2005 Pääesikunta, Materiaaliosasto (1 henkilö)

30.3.2005 Helsingin Ilmatorjuntarykmentti (1 henkilö)

31.3.2005 Merenkulun turvallisuuskoulutuskeskus (2 henkilöä)

1.4.2005 Helsingin yliopiston kirjasto (1 henkilö)

1.4.2005 Ilmatieteen laitos (3 henkilöä)

13.4.2005 VTT Tuotteet ja tuotanto (2 henkilöä)

14.4.2005 Puolustusvoimien materiaalilaitos (1 henkilö)

20.4.2005 Finnvera Oyj (2 henkilöä)

21.4.2005 Valtiovarainministeriö (1 henkilö)

3. Seminaarit

5.–7.4.2005 Venäjän Federaation ja Suomen talousfoorumi, Oulu.

13.10.2005 Katsaus Venäjään. Finnvera Oyj. Yritystutkimusneuvottelukunnan koulutuspäivät, Helsinki.

LIITTEET

Liite 1: Hankeluettelo 28.11.2000²⁰

Opetusministeriön hallinnonala:

- 1 Åbo Akademi, Turku PET Centre
 - Cyclotron CC-18/9 including spare parts for the national PET-centre
- 2 Merenkulun turvallisuuskoulutuskeskus
 - Future ship bridge simulator for training (four bridge system)
- 3 Sodankylän Geofysiikan Observatorio (Oulun yliopisto)
 - Satellite receiving station especially for data concerning EOS-satellite
- 4 Metsähovin radiotutkimusasema (Teknillinen korkeakoulu)
 - Two channel 85-160 GHz SIS radioreceiver, 4 K cooling system for the receiver and two units of active hydrogen maser clocs in VLBI measurements
- 5 Jyväskylän yliopisto
 - Magnet for the ACR-ion source, 400 mm 90 degree dipole-magnet, the pole gap 85 mm
 - 500 mm 25 degree dipole-magnet, the pole gap 68 mm
 - Neutron-Beam line: 90 degree dipole magnet

²⁰ Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välinen sopimus Suomen tasavallan entiseltä Neuvostoliitolta olevien velkasaatavien osittaisesta hoitamisesta. 28.11.2000. Liitteen tiedot ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2 ja 20 kohtien mukaan Suomen suhteita toiseen valtioon ja yksityistä liiketoimintaa koskevien tietojen osalta pidettävä salassa. Kauppa- ja teollisuusministeriöstä saadun tiedon mukaan konversiosopimuksen liitteenä oleva hankeluettelo on virheellisesti merkitty salaiseksi. Velkakonversiosopimuksen allekirjoittamisen jälkeen sopimuksen liitteenä oleva hankeluettelo on julkinen.

- 6 Helsingin yliopiston Bioteknologian instituutti
 - Laser MIT-51-2 and monochromator MDR-41
- 7 Helsingin yliopiston kirjasto
 - Acquisition to the collection of Slavonic and Fenno-Ugric scientific literature and the necessary information system

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala:

- 8 Ilmatieteen laitos
 - Selected instruments and equipment for the Mars NetLander-program: the mission will be launched in 2007 by means of Ariane V

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala:

- 9 Geologian tutkimuskeskus
 - Reflection seismic surveys in Finland: the project includes 1700 km of reflection seismic profiles in Finland
 - Scientific instruments for geothermal research and ore exploration
 - Scientific drilling in Finland: drilling of a deep borehole (2,5 km) in the area of Finland
- 10 VTT
 - Peat and planet fibre R&D equipment
 - Ultrasonic holography equipment
 - 3-dimensional ultrasonic modelling software
 - radiographic equipment/high voltage X-ray unit and a betatron
 - SHS gas statting reactor
 - Hydroforming machine including auxiliary equipment, tool systems, research work
 - Electron beam welding machine/replaced by laser technology

Puolustusministeriön hallinnonala:

- 11 Puolustusvoimat
 - Scientific equipment: nitrogen liquefier and optical components and measuring devices
 - Spare parts.

Liite 2: Hankeluettelo 28.3.2003²¹

Opetusministeriön hallinnonala:

- 1 Teknillisen korkeakoulun radiolaboratorio
- Laboratory instrumentation
- 2 Oulun yliopiston Optoelektroniikan ja mittaustekniikan laboratorio
- Laboratory instrumentation
- 3 Helsingin yliopiston kirjasto
- Selected texts and other material with search possibility to be determined later
- 4 Joensuun yliopisto
- Lasers and optical material

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala:

- 5 Ilmatieteen laitos
- Instrumental Design for Mars NetLander Mission
- Rocket tests campaigning for the small-size lander prototype

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala:

- 6 VTT
- 3-dimensional Ultrasonic Modelling Software "Impulse"
- Lasers for technological and scientific application
- Automatic ultrasonic testing system Augur 5.2
- 7 Geologian tutkimuskeskus
- Drilling of deep (2,5 km) bore-hole

²¹ Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välinen sopimus Suomen tasavallan entiseltä Neuvostoliitolta olevien velkasaatavien osittaisesta hoitamisesta. 28.3.2003.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala:

- 8 Säteilyturvakeskus
 - Laboratory instrumentation

Puolustusministeriön hallinnonala:

- 9 Puolustusvoimat
 - Equipment to be determined later.

5.9.2005

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusviraston 18.8.2005 päivätty selvityspyyntö (331/54/04)

**Asia: TARKASTUSKERTOMUSLUONNOS SUOMEN JA VENÄJÄN VÄLISESTÄ
VELKAKONVERSIOSTA**

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt selvityksen Suomen ja Venäjän välisestä velkakonversion valmistelusta, toimeenpanosta ja toteutumisesta.

Kauppa- ja teollisuusministeriössä velkakonversioihin liittyvistä toimenpiteistä vastaa elinkeino-osasto. Ministeriön talouksyksikössä seurataan velkakonversiosopimuksiin liittyviä toimitusten toteutumista ja tilinpitoa. Asianmukaisen tilinpidon toteutumista varten täsmätään ministeriön velkakonversioihin liittyvän valtuuskirjanpidon tiedot sekä hankintoja tehneiden virastojen ja laitosten että Finnvera Oyj:n kanssa säännöllisin väliajoin.

Kauppa- ja teollisuusministeriössä elinkeino-osastolla on laadittu oheinen selvitys koskien tarkastuskertomusluonnosta Suomen ja Venäjän velkakonversiojärjestelyistä. Sen liitteenä on erillinen muistio kauppa- ja teollisuusministeriön esittämistä teknisistä korjauksista, oikaisutarpeista sekä julkisuuslain 621/1999 24 §:n 1 mom., kohta 2/Salassa pidettävät asiat, kohdista.

Kansliapäällikkö


Erkki Virtanen

Taluspäällikkö


Taina Vähimaa

LIITTEET Kauppa – ja teollisuusministeriön selvitys (julkinen)
Erillinen muistio (EI JULKISUUTEEN /osittain salainen)

VASTAUS VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON 18.8.2005 PÄIVÄTTYYN KIRJEESEEN (331/54/04) KOSKIEN SUOMEN JA VENÄJÄN VELKAKONVERSIÖJÄRJESTELYJÄ KOSKEVAA TARKASTUSKERTOMUSTA JA SIIHEN LIITTYVÄÄ SELVITYSPYYNTÖÄ

Kauppa- ja teollisuusministeriön elinkeino-osasto antaa kirjeessään selvityksen valtiontalous tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen.

1. Yleistä Suomen ja Venäjän välisistä velkakonversiojärjestelyistä

Suomen ja Venäjän väliset velkakonversiojärjestelyt liittyvät valtioneuvoston (ja sen edeltäjien) entisen Neuvostoliiton vakautettujen velkasaatavien konvertointiin. Konvertoinneista on sovittu julkisten velkojen piirissä, ns. Pariisin klubin puitteissa. Vakautettujen saatavien alkuperäinen määrä on noin 3,6 mrd markkaa.

Velkakonversiosopimukset ovat valtioiden välisiä sopimuksia ja järjestelyt on tehty pitkälti poliittisluonteisten päätösten pohjalta. Konversiojärjestelyjen arvioitiin olevan ad-hoc –tyyppinen kertaluonteinen järjestely, joka kuitenkin jatkui erilaisten vaiheiden ja poliittisten päätösten jälkeen.

Ensimmäinen vuonna 1995 velkakonversiojärjestely liittyi puolustusministeriön hallinnon alan hankkeeseen koskien ilmantorjuntajärjestelmää ja muita puolustushallinnon hankintoja. Valmistelun yhteydessä oli kartoitettu kauppa- ja teollisuusministeriön, opeusministeriön sekä liikenneministeriön toimesta muita mahdollisia konversiohankkeita. Teknis-tieteellisten konversiojärjestelyyn soveltuvien hanke-ehdotusten määrä ja arvo eivät olleet suuria, jonka vuoksi konvertointi päätettiin suunnata yksinomaan puolustusministeriön hallinnonalalle. Järjestelyn jälkeen Suomen Pariisin klubilta saamasta 20%:n konversiomahdollisuudesta jäi jäljelle 32 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria. Tuolloin lisäkonversio suunnattiin poliittisen näkemyksen mukaisesti pääasiallisesti teknis-tieteellisiin hankintoihin. Valmisteluissa hyödynnettiin aikaisempaa hanke-ehdotuslistaa. Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan osalta arvioitiin, että VTT ja GTK edustivat potentiaalisia teknis-tieteellisiä hankintoja. Laitokset olivat tietoisia mahdollisesta konversiosta ja olivat toimittaneet etukäteen kauppa- ja teollisuusministeriön hanke-ehdotuksia. Opetusministeriö hoiti itsenäisesti omien yksiköiden hankkeiden kartoittamisen. Vuoden 2000 konversiosopimuksen jälkeen Suomen osalta velkojen konvertointimahdollisuus oli käytetty.

Lokakuussa 2001 Suomi sai lisäsuostumuksen Pariisin klubilta 50 miljoonan Yhdysvaltain dollarin konversiomahdollisuuteen (konversiovara nostettiin 30 %:iin alkuperäisen velan määrästä). Poliittiset keskustelut käynnistivät ns. ekokonversiosopimuksen valmistelun Suomen ja Venäjän välillä. Ekokonversiojärjestelyyn liittyi kuitenkin monenlaisia teknisiä järjestelmien erilaisuudesta johtuvia ongelmia ja kun maiden väliset neuvottelut eivät edenneet, niin esille nousi ehdotus käyttää osa lisäkonversiovaltuudesta teknis-

tieteelliseen konversiosopimukseen. Tämä konversiojärjestely päätettiin toteuttaa vuoden 2000 konversiosopimuksen ulkopuolelle jääneillä hankkeilla. Tuloksena syntyi vuonna 2003 solmittu 25 miljoonan Yhdysvaltain dollarin suuruinen konversiosopimus, josta teknis-tieteellisten hankkeiden osuus on 15 m USD ja puolustushallinnon alan hankintojen 10 m USD.

Ekokonversioneuvotteluja jatkettiin maiden välillä vielä kevääseen 2004 saakka, jolloin osapuolet totesivat, ettei käytännössä toimivaa mallia järjestelyyn löytynyt. Jäljellä ollut konversiovara päätettiin poliittisen kannanoton jälkeen suunnata 30 miljoonan Yhdysvaltain dollarin suuruiseen teknis-tieteelliseen (ml. puolustushallinnon alan hankkeet) vuonna 2005 allekirjoitettavaan konversiosopimukseen.

2. Miten valtioiden väliset konversiosopimukset on muodostettu?

Ensimmäinen vuonna 1995 tehty konversiosopimus liittyy puolustusministeriön hallinnon alan hankkeeseen koskien ilmatorjuntajärjestelmää ja puolustushallinnon alan hankintoja (puolustusasianministeriön työryhmä). Valmistelun lähtökohtana vuoden 2000 konversiojärjestelyssä oli se, että kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnon alan osalta Valtion teknillinen tutkimuskeskus sekä Geologian tutkimuskeskus edustivat niitä tahoja, jotka voisivat tehdä teknis-tieteellisiä hankintoja. Edellä mainitut tahot olivat olleet jo aikaisemmin yhteydessä kauppa- ja teollisuusministeriöön ja tietoisia mahdollisesta teknis-tieteellisestä konversiojärjestelystä ja siten valmistelleet hanke-ehdotukset. Vuoden 1995 konversiosopimuksen valmisteluissa oli kerätty teknis-tieteellisiä hanke-ehdotuksia, joiden pohjalta muodostettiin vuoden 2000 (ja myöhemmin vielä vuoden 2003) konversiosopimuksen hanke-ehdotusluettelo. Vuosien 2000 ja 2003 osalta avoimen valtakunnallisen hanke-ehdotusten hakuprosessin ei tuolloin arvioitu olevan tarkoituksenmukainen keino hakea ja valita toteutettavia projekteja käytettävissä olemassa olevin voimavaroin (esim. uuden kansallisen ”konversio-ohjelman” perustaminen).

Vuoden 2001 lokakuussa Suomi sai Pariisin klubilta luvan konvertoida Venäjän velkojaan vielä noin 50 miljoonan Yhdysvaltain dollarin arvosta. Suomi ja Venäjä kävivät pitkät neuvottelut ns. ekokonversiojärjestelystä. Sen puitteissa olisi toteutettu hankkeita, jotka olisivat parantaneet ympäristön tilaa lähialueilla. Koska neuvottelut eivät edenneet kovin nopeasti ja vuoden 2000 konversion puitteissa oli jäänyt hanke-ehdotuksia toteuttamatta, niin maat tekivät poliittisen päätöksen kohdentaa osan ekokonversioon varatusta osuudesta ns. teknis-tieteelliseen konversiojärjestelyyn (ml. puolustushallinnon alan hankkeet). Vuoden 2003 osalta konversiohankkeet ovat siten pääasiallisesti vuoden 2000 konversion ulkopuolelle jääneitä hankkeita ja/tai niiden jatkohankkeita. Siten myöskään vuoden 2003 lisäkonversiojärjestelyn osalta ei arvioitu tarkoituksenmukaiseksi järjestää erillistä hakuprosessia yhteensä 15 m USD:n suuruisiin hankintoihin (25 m USD:n suuruisesta sopimuksesta puolustusministeriön hallinnon alan osuus on 10 m USD).

Ekokonversioneuvotteluja jatkettiin vielä maiden välillä tarkoituksena löytää molemmille osapuolille soveltuva toteuttamismalli. Kun toteutettavaa ekokonversiomallia ei löytynyt yli kahden vuoden neuvottelujen jälkeen, niin Suomi ja Venäjä päättivät syksyllä 2004 luopua ekokonversiojärjestelystä ja solmia vielä yhden ns. teknis-tieteellisen konversiosopimuksen. Kuten raportissa todetaan uuden vuonna 2005 allekirjoitettavan konversiojärjestelyn osalta hanke-ehdotusten keräämistä ja priorisointia koskeva kirje lähetettiin eri hallinnonaloille. Hanke-ehdotusten osalta kauppa- ja teollisuusministeriön kirjeen mukainen kiireellinen aikataulu liittyi Suomen ja Venäjän väliseen neuvotteluai-

tauluun, mutta siihen olisi ollut mahdollista tarvittaessa pyytää lisää aikaa. Konversiojärjestelyjen osalta myös kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan hanke-ehdotuksia käsiteltiin vuosien 2000 ja 2003 konversiojärjestelyissä jonkin verran myös varsinaisten kokousten ulkopuolella, mutta erillistä kokousta pöytäkirjoineen ei pidetty, sillä hanke-ehdotuksia oli vain muutama.

Jälkikäteen arvioiden kehittämismahdollisuuksia olisi ollut konversiojärjestelyjen hallinnoinnissa, kuten tarkastusvirasto toteaa raportissaan. Konversiojärjestelyn hoitaminen erityisesti sen ad-hoc luonteen vuoksi oli käytännössä hoidettava virkatehtävien ohella. Varsinaisten valtioiden välisten sopimusneuvottelujen (ml. ekokonversioneuvottelut) valmistelu eri vaiheineen on dokumentoitu kattavasti valmistelukokousten pöytäkirjoin. Kaikki valmistelut on pyritty hoitamaan käytössä olevin resurssein asianmukaisesti ja valmistelu on tapahtunut johdonmukaisesti valmisteluryhmässä, jossa on ollut edustettuna eri hallinnonalojen edustajia vastaamassa oman hallinnonalan hankkeista ja kysymyksistä. Järjestelyissä hanke-ehdotuksia tehneet virastot ja laitokset vastaavat lähtökohtaisesti itse hankkeen asianmukaisesta ja riittävästä valmistelusta (esimerkiksi mahdollisten hankintojen kartoitus, hintavertailu, viraston sisäinen käsittely ja priorisointi, toimitussopimus). Kunkin hallinnonalan yhteyshenkilö on huolehtinut prosessissa oman hallinnonolansa hankevalmistelusta mukaan lukien hankkeiden priorisointi. Saadut hanke-ehdotukset ja valitut konversiohankkeet edustavat eri hallinnonaloja ja sijoittuvat valtakunnallisesti eri puolille Suomea.

3. Miten velkakonversiot ovat toteutuneet?

Konvertoitu määrä

Suomi sai vuonna 1994 Pariisin klubilta erityisluvan konvertoida 20 %:ia Venäjän vakautussaatavista. Kuten kohdassa 1 on todettu, niin alkuperäinen 20 %:n konversiovara on katsottu käytetyksi vuoden 1995 sekä vuoden 2000 konversiosopimuksen jälkeen.

Vuonna 2001 Pariisin klubi antoi Suomelle vielä noin 50 miljoonan Yhdysvaltain dollarin lisäkonversiomahdollisuuden. Vuoden 2003 yhteensä 25 miljoonan Yhdysvaltain dollarin suuruisen sekä uuden vuonna 2005 allekirjoitettavan 30 miljoonan Yhdysvaltain dollarin suuruisen konversiosopimuksen jälkeen myös lisäkonvertointiosuus on käytetty.

Vuosien 2000 ja 2003 konversiosopimusten osalta lopullinen toteutuva konversiosumma on vielä avoin. Mahdollinen käyttämätön osuus on valtiosopimuksen mukaisesti tarkoitettu ohjata takaisin Pariisin klubin korolliselle tilille. Kyseisen mahdollisesti palautettavan osuuden Venäjä maksaa takaisin kyseisen vakautussopimuksen mukaisin ehdoin. Vuoden 2000 sopimuksen eräiden hankkeiden toimitusajan jatkamisen yhteydessä, kauppa- ja teollisuusministeriö esitti kirjeessään takautuvan koron perimistä (v. 2004 alusta), mikäli jäljelle jäisi käyttämättömiä varoja, jotka siirrettäisiin takaisin Pariisin klubin korolliselle tilille. Todettakoon, että Venäjän Finanssiministeriö ei ole kuitenkaan kirjeessään ottanut kantaa viivästyskoron suorittamiseen, vaan vahvasti kirjeessään ainoastaan toimitusajan jatkamisen. Valtiosopimukseen tehtiin Suomen aloitteesta lisäksi turvaava ehto, että mahdolliset velkojen uudelleenjärjestelyt Pariisin klubin puitteissa eivät vaikuttaisi kyseisen velkakonversiosopimuksen toteuttamiseen ja sen velkaeriin.

On todettava, että vakautussaatavat koostuvat useista valuutoista. Siten niiden kurssi- vaihteluista ja saataville kertyvistä koroista johtuen luvut eivät ole aivan täsmällisiä,

vaan ne vaihtelevat jossain määrin laskuajankohdasta ja kulloinkin jäljellä olevasta saatavasta riippuen.

Konversiotoimituksia koskeva avoin kansainvälinen tarjouskilpailu ei ole mahdollinen, sillä toimittajien on oltava venäläisiä. Konversiojärjestelyä arvioitaessa on otettava myös huomioon valtiosopimuksen toisen osapuolen eli Venäjän Finanssiministeriön ja Kaupan ja Taloudellisen kehityksen ministeriön rooli esimerkiksi konversiohankevalinnoissa sekä kauppahuoneen käytössä ja valinnassa. Valtiosopimusneuvotteluissa Suomen osapuoli ei halunnut sitoutua järjestelyssä yhden kauppahuoneen käyttöön, joten asiasta ei säädetty valtiosopimustasolla. Kauppahuoneen käyttö välikätenä hankinnoissa on kuitenkin todennäköisesti helpottanut suomalaisia konversiotilajia esimerkiksi toimitussopimusten ja muiden asioiden hoitamisessa (englanninkielellä ulkomaankauppaan erikoistuneen tahon välityksellä). Agentille kuuluu vastaavasti palkkion periminen asiantuntija- ja välityksroolissa toiminnastaan. Välityspalkkion suuruuteen ja sen tarkkaan määräytymisperusteisiin eri tyyppisissä konversiotoimituksissa kauppa- ja teollisuusministeriöllä ei ole ollut mahdollista ottaa kantaa.

Bilateraaliseen valtioiden väliseen velkakonversiosopimusjärjestelyyn liittyvät erityistekijät ovat johtaneet tarkastuskertomusluonnoksessa tehtyihin eräisiin havaintoihin koskien esimerkiksi hankkeiden hinnoittelua. Vuoden 2004 konversiovalmistelujen yhteydessä kauppa- ja teollisuusministeriö lähestyi Suomen hanke-ehdotuslistalle päässeitä tahoja ja pyysi vielä tarkistamaan ja/tai neuvottelemaan hankkeen hinnasta tai toimituksen laajuudesta. Lisäksi taloudellisiin näkökohtiin liittyen vuoden 2000 konversiosopimusneuvotteluissa Suomen edustajat saivat kuitenkin neuvoteltua sopimuksen, jossa venäläiset luopuivat konversiosopimukseen liittyvästä ns. käteisosuudesta, mikä voidaan Suomen kannalta pitää hyvänä neuvottelutuloksena. Toimitussopimusten osalta on kuitenkin valittavaa, ettei toimituksen viivästymisehdoista ole sovittu erikseen tilaajan ja toimittajan välillä. Konversiohankkeiden toimitus- ja maksuaikataulu oli pääsääntöisesti porrastettu tilaajien ja venäläisen osapuolen välisissä toimitussopimuksissa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto

9.9.2005

Dnro 39/202/2005



Viite: Tarkastusviraston kirje 18.8.2005

OPETUSMINISTERIÖ Asia: Venäjän velkakonversio

MERITULLINKATU 10, HELSINKI

PL 29

00023 VALTIONEUVOSTO

PUH. (09) 160 04

FAX (09) 135 9335

etu.sukunimi@minedu.fi

Undervisningsministeriet

Sjötullsgatan 10, Helsingfors

PB 29

00023 Statsrådet

Tel. (09) 160 04

Fax (09) 135 9335

for.efternamn@minedu.fi

MINISTRY OF EDUCATION

MERITULLINKATU 10, HELSINKI

P.O. BOX 29

FIN-00023 GOVERNMENT

FINLAND

TEL. +358 9 160 04

FAX +358 9 135 9335

given.surname@minedu.fi

Ministère de l'Éducation

Meritullinkatu 10, Helsinki

B.P. 29

FIN-00023 Gouvernement

Finlande

Tel. +358 9 160 04

Fax +358 9 135 9335

pre.nom@minedu.fi

www.minedu.fi

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt opetusministeriöltä selvitystä viitekirjeessä mainitussa Suomen ja Venäjän väliseen velkakonversioon liittyvässä tarkastuskertomusluonnoksessa ilmenevistä seikoista.

Tarkastuksen tavoitteena on ollut velkakonversioprosessin ja sen toteutumisen selvittäminen. Opetusministeriötä ja sen hallinnonalaan koskevat huomautukset liittyvät toisaalta tarkastusviraston näkemyksiin hankevalmistelun puutteellisuuksista ja toisaalta hankintojen hinnoitteluun.

Saatuun tietään konversiomahdollisuudesta opetusministeriö lähetti 16.6.1994 yliopistoille kirjeen, jossa tiedusteltiin aloitteita hankinnoiksi. Ministeriön päätöksen mukaan tuli keskittyä suurempiin laitteisiin tai laitekokonaisuuksiin, joissa valmistajan osaamisen voitiin katsoa olevan hyvällä tasolla. Kirjeessä mainittiin esimerkkinä avaruustekniikan laitteet, radioteleskoopit ja vastaavat. Se, että tiedustelu lähetettiin vain yliopistoille, perustui talouspoliittisen ministerivaliokunnan silloiseen toimenpide-ehdotukseen.

Hankkeisiin on liittynyt reunaehtona myös se, että kysymykseen tulevat vain valtion budjettitalouden piirissä olevat virastot.

Edellä mainitun tiedustelun johdosta saatu hankeluettelo muodostui varsin laajaksi. Opetusministeriössä hankkeiden priorisointi konversiokierrosta II varten tehtiin asiantuntijatyönä varsin nopealla aikataululla. Perusteena olivat hakijoiden tiedot laitteiden laadusta sekä tieteelliset tarpeet ja toimitusvarmuus. Kierroksen toteutumisen viivästyttä laitetarpeiden ajankohtaisuus tarkistettiin myöhemmin asianomaisilta yliopistoilta. Tässä vaiheessa eräitä hankkeita vaihdettiin.


Seuraavaa konvertointikierrosta varten ministeriö ei pyytänyt uusia hanke-esityksiä, koska erillistä pyyntöä tähän ei ollut eikä aikatauluista ollut tarkkaa tietoa. Käytävissä oli edelliseltä kierroksesta toteutumatta jääneitä hankkeita ja toisaalta suoraan kauppa- ja teollisuusministeriöön tulleita hankkeita. Opetusministeriön osuus konversiosta oli tällä kerralla varsin pieni. Aikataulusyistä tälläkin kertaa hankkeet priorisoitiin asiantuntija-arvioin.

Viimeisintä kierrosta koskevat hanke-esitykset saatiin suoraan Finnvera Oyj:ltä priorisointia varten erittäin nopealla aikataululla (Finnvera Oyj:n kirje 27.12.2004). Opetusministeriön osuus konvertoinnista sovittiin myöhemmin. Priorisointi tehtiin tässäkin asiantuntija-arviona ministeriön yliopistoyksikön ja tiedepolitiikan yksikön välillä. Tällöin myös hinta-arvioita alennettiin useiden laitteiden kohdalla.

Laitteiden hakijat ovat hoitaneet kaupalliset ja teknilliset neuvottelut venäläisten valmistajien kanssa niistä annettujen ohjeiden mukaisesti. Koko prosessi on ollut hankala ja monimutkainen osin poikkeavien kulttuurien ja kauppatapojen vuoksi. Tarjoajat ovat olleet usein lisäksi ainoita mahdollisia. Opetusministeriö on ollut tietoinen venäläisen kauppahuoneen välittävästä asemasta. Yliopistojen ja tutkimuslaitosten on ollut vaikea toimia tässä tilanteessa normaalien sääntöjen mukaisesti. Välittäjään liittyvät asiat olisi tullut ratkaista keskitetysti.

Konversion toteuttamisessa voidaan katsoa olleen ongelmia tiedonkulussa, aikatauluissa ja kaupallisissa menettelyissä. Toisaalta yliopistot ja muut laitokset ovat saaneet sen kautta teknisesti varsin hyviä ja mittavia laitteistoja, joita ei muutoin olisi voitu hankkia. Opetusministeriö katsoo myös, että se on toteuttanut alkuperäistä suunnitelmaa konversion käyttämisestä tutkimuslaitteiden hankintoihin. Se, että hankkeet on arvioitu asiantuntijoiden virkatyönä, on tässä tapauksessa ollut tarkoituksenmukainen ja aikataulullisesti ainoa mahdollinen ratkaisu.

Kansliapäällikkö


Markku Linna

Opetusneuvos


Juhani Damme

TIEDOKSI: OPM/TAL



23.9.2005

Saapunut 23.9.2005
VTV Dnro 331/54/04

Valtiontalouden tarkastusvirasto
PL 1119
00101 HELSINKI

Selvityspyyntöne 18.8.2005, 331/54/04

SUOMEN JA VENÄJÄN VÄLINEN VELKAKONVERSIO

Valtiontalouden tarkastusvirasto on 18.8.2005 päivätyllä selvityspyynnöllä pyytänyt puolustusministeriötä antamaan selvityksensä Suomen ja Venäjän velkakonversiota koskevista tarkastuskertomusluonnoksesta. Valtiontalouden tarkastusviraston kanssa on erikseen sovittu, että puolustusministeriön selvitys voidaan toimittaa, selvityspyynnössä esitetystä määräajasta poiketen, 23.9.2005 mennessä.

1 Tarkastuksen kohteena olleet velkakonversiosopimukset

Tarkastuksen kohteena ovat olleet seuraavat velkakonversiosopimukset sekä niiden valmistelu, muodostaminen ja toteutuminen:

- Suomen ja Venäjän välinen konversiosopimus, allekirjoitettu 30.5.1995 (kertomusluonnoksen sopimus I) sekä sitä tarkentava erillinen sopimus 4.5.1996
- Suomen ja Venäjän välinen konversiosopimus, allekirjoitettu 20.11.2000 (kertomusluonnoksen sopimus II) ja
- Suomen ja Venäjän välinen konversiosopimus, allekirjoitettu 28.3.2003 (kertomusluonnoksen sopimus III).

Sopimus I ja sitä tarkentava sopimus ovat koskeneet pelkästään puolustushallintoa. Sopimusten valmistelun, muodostamisen ja toteutumisen kannalta ei kertomus tuo esiin huomautettavaa.

Sopimus II sisälsi opetusministeriön hallinnonalan kiintiössä puolustusvoimille toimitettavia tieteellisteknisiä laitteita. Toimitussopimuksen valmisteli ja toteutti, kuten kertomusluonnoksessa todetaan opetusministeriön hallinnonalaan kuuluva laitos. Näin ollen puolustusministeriöllä ei ole mahdollisuuksia ottaa kantaa lopullisen sopimushinnan muodostukseen ja sitä koskeviin kertomusluonnoksessa esiin tuotuihin puutteisiin.

Sopimuksen III nojalla toimitetaan puolustusvoimille Venäjältä aiemmin toimitetulle kalustolle varaosia. Alun perin sovittua toimitusaikaa on jatkettu siten, että toimitukset tahtuvat vuoden 2005 aikana.

2 Tarkastuskertomusluonnoksen huomiot

Puolustusministeriö toteaa, ettei velkakonversiosopimusten valmistelun ja muodostamisen osalta kertomusluonnoksessa näytettäisi esitettävän puutteita tai vastaavaa puolustusministeriön hallinnonalaan liittyen. Puolustusministeriön toteuttama hanke-esitysten valmistelu on kattanut koko hallinnonalan ja se on toteutettu järjestelmällisesti hanke-



esitykset priorisoiden. Puolustusministeriö on koordinoanut sekä johtanut puolustushallinnon hanke-esitysten valmistelua. Näin on kyetty varmistumaan siitä, että hanke-esitykset ovat kohdistuneet puolustusvoimien operatiivisen kyvyn kannalta tärkeimpiin tuotteisiin. Varsinaiset hankinnat (sopimukset) on puolestaan käsitelty puolustusministeriössä vastaavasti mitä muut hankinnat oli sitten kyseessä hankinta Venäjältä, kotimaasta tai kolmannesta maasta.

Kertomusluonnoksessa kiinnitetään huomiota tarpeeseen verrata hankkeiden hintoja maailmanmarkkinahintoihin. Kuten kertomusluonnoksen sivulta 13 käy ilmi, on vertailut maailmanmarkkinahintoihin tehty niissä tapauksissa kun em. hinnat ovat olleet saatavilla. Sopimuksen III koskiessa Venäjältä aiemmin hankitun materiaalin varaosia, ei vertailua maailmanmarkkinahintoihin ole voitu tehdä. Sen sijaan vertailu on tehty suhteessa aiempiin sopimuksiin ja hintoihin.

Kertomusluonnoksessa todetaan myös, että konversiohankkeiden toimituksille on ollut leimaa-antavaa viivästyminen. Syynä tähän arvellaan olleen sen, ettei sopimuksissa ole määritelty minkäänlaista viivästymissanktiota. Huomattava on, että puolustusministeriön hallinnonalalla on jo kymmenienvuosien aikana ostettu puolustusmateriaalia entisestä Neuvostoliitosta. Tässä yhteydessä syntyneitä vakiintuneita kauppapatoja ja – ehtoja ei ole ollut mahdollista lähteä muuttamaan konversiohankkeiden yhteydessä. Jatkossa olisi-kin syytä neuvotella keskeiset toimitusehdot keskitetysti kaikkien hallinnonalojen osalta sekä sisällyttää ne esim. velkakonversiota koskevaan pääsopimuksen.

3 Lopuksi

Tarkastuskertomuksessa on useissa kohdin esitetty virastojen ja laitosten toimintaa koskevia huomioita. Kun tarkastuskertomus tulee jatkossa palvelemaan eri hallinnonaloja toiminnan kehittämisessä olisi toivottavaa, että tarkastuskertomuksesta voisi selkeästi havaita mitä hallinnonalaakaan mikäkin havainto koskee.

Vastauksena viiteasiakirjan toiseen pyyntöön todetaan, ettei tarkastuskertomusluonnos sisällä kohtia, jotka olisivat julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisesti salaisia.

Kansliapäällikkö

Matti Ahola

Ylijohtaja

Eero Lavonen

TIEDOKSI

Pääesikunta



8.9.2005

Dn: o STM/2122/2005

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite: Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
Selvityspyyntö 18.8.2005 VTV 331/54/04

Asia:

SELVITYSPYYNTÖNNE KOSKIEN SUOMEN JA VENÄJÄN VÄLISTÄ VELKAKONVERSIOTA

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan osalta tarkastuskertomusluonnoksessa käsitellään ja sivutaan ainoastaan Säteilyturvakeskusta. Sosiaali- ja terveysministeriöstä on oltu yhteydessä myös Säteilyturvakeskukseen. Niissä kohdin, missä viitataan Säteilyturvakeskukseen teksti vastaa Säteilyturvakeskuksesta annettua tietoa.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole erityistä huomautettavaa tarkastuskertomusluonnokseen.

Kansliapäällikkö



Markku Lehto

Laskentapäällikkö



Arto Mynttinen



8.9.2005

Saapunut 15.9.2005VTV Dnro 331/54/04

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö 18.8.2005; Dnro 331/54/04

LAUSUNTO SUOMEN JA VENÄJÄN VÄLISTÄ VELKAKONVERSIOTA KOSKEVASTA TARKASTUSKERTOMUSLUONNOKSESTA

Valtiontalouden tarkastusvirastossa laaditussa tarkastuskertomusluonnoksessa pyritään selvittämään sitä, miten valtioiden väliset konversiosopimukset on muodostettu, miten konversiosopimukset ovat toteutuneet sekä sitä, millä tavoin velkakonversiot ovat hyödyttäneet suomalaisia laitteiden ja palvelusten vastaanottajia. Valtiontalouden tarkastusvirasto on varannut valtiovarainministeriölle mahdollisuuden antaa luonnoksesta lausunto.

Valtiovarainministeriön mielestä on hyvä, että Suomen ja Venäjän välisestä velkakonversiosta on tehty kattava selvitys ja esittää lisäksi kantanaan seuraavaa.

Lähinnä öljyn hinnan huomattavan kallistumisen seurauksena Venäjän talous on nyt vahvalla pohjalla ja se on voinut suorittaa etukäteen Pariisin klubin velkojilleen osan näiden saatavista. Maksu on tapahtunut saatavien nimellisarvoon, mikä Venäjän luottokelpoisuuden parannuttua vastaakin lähes markkinahintaista arvoa. Nyt vallitsevissa olosuhteissa Suomen turvautuminen velkakonversioihin saataviensa turvaamiseksi saattaa jälkikäteen arvioiden näyttää ehkä tarpeettomalta. Kuitenkin velkakonversiopäätökset tehtiin aikana, jolloin Venäjän maksukyky oli kyseenalainen ja oli olemassa riski, että Venäjä saisi velkojiltaan anteeksi ainakin osan veloistaan.

Tarkastuskertomusluonnos osoittaa, että eräissä tapauksissa velkakonversioilla saatujen tuotteiden hankinta on ollut epätydyttävästi hoidettu ja mahdollisesti tapahtunut ylihintaan. Toisaalta on huomattava, että velkakonversio tapahtui aina saatavien nimellisarvoon, mikä konversiovuosina ylitti selvästi saatavien markkina-arvon. Koska Venäjän ulkomaisen lainanoton korkotaso ylitti useilla prosenttiyksiköillä Pariisin klubin velkojen tason, Suomen saatavien diskontattu markkina-arvo oli kymmeniä prosentteja alle nimellisarvon. Näin ollen konversiotoimitusten vähäinen ylihinnoittelu ei välttämättä tehnyt itse konversiosta taloudellisesti epätarkoituksenmukaista.

Tarkastuskertomusluonnoksen viittaus valtiovarainministeriön vuonna 1994 tekemään velkakonversioon on sikäli virheellinen, että sen mukaan siitä olisi pitänyt ilmoittaa Pariisin klubille. Vuoden 1994 velkakonversiossa tarkoitettu saaminen ei kuitenkaan kuulunut lainkaan Pariisin klubin vakautus-

sopimuksen piiriin. Kyseinen saaminen ei ollut perustunut velkasopimukseen, vaan se oli syntynyt Suomen ja Neuvostoliiton clearing-kaupan päättyessä. Tällöin Suomen Pankissa pidetylle clearing-maksutilille oli jäänyt saldoalijäämää, joka suoritettiin tavaratoimituksin, kuten asianmukaista olikin.

Valtiovarainministeriö haluaa kiinnittää huomiota siihen, että menokehys- ja budjettiprosessissa on velkakonversiojärjestelyihin osallistuneiden hallinnonalojen määrärahoihin pyritty tekemään velkakonversiosta saatua hyötyä vastaavia vähennyksiä, jolloin konversion rahallista hyötyä on voitu käyttää koko valtiontalouden hyväksi.

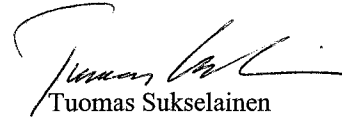
Valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa julkisuuslain kannalta.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Raimo Sailas

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö



Tuomas Sukselainen

TIEDOKSI

Valtiovarainministeriön budjettiosasto (Vairimaa, Vallinheimo, Selinheimo, Tainio, Kivinen)

Vuodesta 2001 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta
- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi
Päivittäistavarahankinnat
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi
erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelutehtävien osalta
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio
talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa
*Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjaus-
välineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen
vähentämisessä*
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Ohjaus- ja johtamisjärjestelmien toimivuus
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava
menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 –
89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisavustukset
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuus-
raportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimin-
taan
*korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtä-
minen yritysten hyödynnettäväksi*
- 23/2002 Matkailun yritystuet

- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulohajautuksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulohajautus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelu-
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusra-
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustus-
voimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion
hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta

- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003

- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio

Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio

Neuvostoliiton hajotessa Venäjä otti vastatakseen entisen Neuvostoliiton veloista, joita Suomelle oli noin 750 miljoonaa dollaria. Pariisin klubin myöntämän luvan puitteissa Suomi on sopinut velanmaksusta konvertoinnein eli tavara- ja palvelutoimituksin. Konversiosopimusten arvo on noin 184 miljoonaa dollaria.

Velkakonversion valmistelu on ollut puutteellista. Hanke-esityksiä koottiin eri hallinnonaloilta suppeasti, hankkeita ei ollut aina perusteltu eikä hintavertailuja tehty tai dokumentoitu. Myös hanke-esitysten käsittelyssä oli puutteita. Tiedonkulkua konversiosta oli satunnaista eikä velkakonversioprosessi ollut riittävän avoin mahdollisille hankkijoille.

Konversiosopimukset ovat kuitenkin toteutuneet hyvin ja hankintoihin ollaan oltu tyytyväisiä. Tähän on osaltaan vaikuttanut se, etteivät hankkijat ole joutuneet käyttämään hankintoihin omia määrärahoja. Toimitukset olivat usein myöhässä. Tähän on vaikuttanut todennäköisesti se, ettei sopimuksissa määritelty viivästymissanktiota. Toimitussopimusten yleisistä ehdoista olisi tullut neuvotella keskitetysti.

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Annankatu 44, PL 1119

00101 HELSINKI

Puhelin (09) 4321

Telekopio (09) 432 5820

Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296