

Suomen kauppamerenkulkua on avustanut talviaikoina aina 1990-luvun alkuun asti ns. perinteiset jäänmurtajat, jotka on suunniteltu ja rakennettu vain jäänmurtamista varten.

Hyvien avomeriominaisuuksien puuttumisen johdosta perinteisillä murtajilla ei ole hyötykäyttöä muuna kuin talviaikana. Koska jäänmurtaja on varsin kallis investointi, on ollut tarve pyrkiä kehittämään alustyyppi, jolla on hyötykäyttöä myös avovesikaudella. Tämän kehitystyön perusteella on 1990-luvulla rakennettu kolme ns. monitoimimurtajaa.

Merenkulkuhallituksen lähtökohtaa monitoimimurtajien kehittämiseksi voidaan pitää sinänsä hyvänä. Alusten hankintaprosesseihin ja kaupalliseen käyttöön on kuitenkin liittynyt monia virheellisyyksiä ja epäkohtia.

Tarkastuksen ensimmäinen ydinkysymys kuului, onko valtiolle ollut taloudellisesti edullisempaa hankkia monitoimimurtaja kuin perinteinen murtaja. Tarkastuksen antama vastaus on myönteinen, joskaan tähän asti ero näiden vaihtoehtojen välillä ei ole ollut kovin suuri. Mikäli kahden ensimmäisen monitoimimurtajan, Fennican ja Nordican, kaupallisesta käytöstä saadut tulot olisivat edelleen ensimmäisten, vuosina 1991 ja 1992 solmittujen aikarahtussopimusten mukaisia, valtiolle olisi ollut edullisempaa hankkia perinteinen murtaja monitoimimurtajien sijasta. Fennicasta ja Nordicasta saatujen tulojen määrä nousi huomattavasti vuonna 1998, kun aikarahtaussopimukset korvattiin alusvuokra- ja hoitovuokrasopimuksilla.

Kannattavuuden tarkasteluun vaikuttaa olennaisesti, millaista korkoa ja millaisia poistoja käytetään. Tarkastuksessa käytetyin arvoin 67 % Fennican ja Nordican kokonaiskustannuksista on pääomakustannuksia. Kolmannessa monitoimimurtajassa, Botnicassa, vastaava osuus on 56 %, mikä johtuu alhaisemmista korkokustannuksista. Esimerkiksi Fennican kaupallisen toiminnan tulos vuosilta 1993 - 1999 on Merenkulkuhallituksen kannattavuuslaskelmien mukaan 3,0 miljoonaa markkaa. Laskelmassa on käytetty Valtiokonttorin ohjeen mukaisia korkoprosentteja, jotka

ovat näinä vuosina vaihdelleet 11,69 %:sta 4,9 %:iin, sekä keskimäärin noin 3,7 %:n suuruista poistoa. Tarkastuksessa on laadittu laskelmia, joissa on käytetty samoja keskipoistoja kuin Merenkulkuhallituksen kannattavuuslaskelmissa, mutta eri korkoja. Jos käytetään Valtiokonttorin ohjeen mukaisia keskikorkoja, vuosien 1993 – 1999 tulokseksi muodostuu - 2,3 miljoonaa markkaa. Jos Valtiokonttorin ohjeen mukaisesti lasketaan keskikorko kaikkien kolmen aluksen hankintahinnoille, tulos on - 0,9 miljoonaa markkaa. Jos käytetään kaupallisesta toiminnasta johtuvina lisähankintamenona 63 miljoonaa markkaa Merenkululaitoksen käyttämän 48 miljoonan markan sijasta ja todellisia rahoituskustannuksia, tulos on - 26 miljoonaa markkaa ja mikäli myös muu hankintameno lukuun ottamatta kaupallisesta toiminnasta johtuvaa hankintamenoa kohdennetaan rahtauspäivien suhteessa kaupalliseen toimintaan, kaupallisen toiminnan tappio on paljon suurempi.

Pääomakustannusten kohdentaminen viimeksi mainitulla tavalla on kuitenkin vain teoreettinen tarkastelu, eikä tällainen kohdentaminen ole ollut tarkoituksena aluksia hankittaessa. Kannattavuuslukuja arvioitaessa tulee ottaa huomioon se, että tarkasteltaessa valtiolle murtajista aiheutuvia kokonaiskustannuksia, jotka sisältävät myös jäänmurron kokonaiskustannukset, ovat valtiolle koituvat nettokustannukset tarkastuksessa tehtyjen laskelmien mukaan suuremmat perinteisestä murtajasta kuin monitoimimurtajasta. Tarkastuksessa tehdyssä vertailussa ei ole otettu huomioon sitä, että todennäköisesti perinteisen murtajan käyttökustannukset alenisivat alusten teknisen kehityksen myötä.

Tarkastuksen toinen ydinkysymys kuului, onko murtajatyypin valinta perinteisen ja monitoimimurtajan välillä perustunut asianmukaisiin selvityksiin. Tarkastuksen antama vastaus on selkeästi kielteinen.

Kahden ensimmäisen ja alkuvaiheessa myös kolmannen monitoimimurtajan hankinnan yhteydessä perinteisen murtajan vertailuhinta oli saatu indeksoimalla 1980-luvulla hankitun murtajan hankintahinta indeksillä, jonka lähde ei ole tiedossa. Tämä indeksi tuotti selkeästi korkeamman hinnan kuin laivanrakennusindeksi. Minkään hankinnan yhteydessä ei ollut tehty alustavaa tarjouspyyntöä perinteisi-

sestä murtajasta. Käytetty vertailuhinta oli 25 miljoonaa markkaa suurempi kuin liikenneministeriön asettaman jäänmurtajatyöryhmän esittämä. Tämä esitys valmistui vajaa kaksi kuukautta myöhemmin kuin talouspoliittinen ministerivaliokunta oli puoltanut ensimmäisen monitoimimurtajan hankintaa.

Kaikkien monitoimimurtajien hankintaa koskevissa laskelmissa oli myös runsaasti alimitoitettu se lisäinvestointi, jota murtajan monitoimisuus edellytti. Alimitoitus koskee myös laskelmia, joilla oli arvioitu monitoimimurtajan käyttö- ja pääomakustannukset. Molemmista laskelmista puuttuvat asianmukaiset perustelut.

Tarkastuksen kolmas ydinkysymys kuului, onko monitoimimurtajista valittu edullisin.

Ensimmäinen monitoimimurtaja oli hankintahinnaltaan edullisin. Toinen monitoimimurtaja on hankittu optiona, jolloin hankintasäännösten nojalla ei tarvitse järjestää tarjouskilpailua. Koska kuitenkin toinen luotettava ja toimituskykyinen yritys oli pyytänyt tarjouskilpailun järjestämistä, tarkastusvirasto katsoo, että Merenkulkuhallitus on menetellyt hyvän hallintotavan vastaisesti, kun se ei ollut ilmoittanut päätöksentekijöille sanotun yrityksen halukuudesta tehdä tarjous.

Kolmas monitoimimurtaja maksettiin erittäin etupainoisesti. Tästä toimittajalle koitua hyötyä oli suurempi kuin tarjoushintojen ero. Ennakon korkoa ei ollut säännösten edellyttämällä tavalla otettu huomioon tarjouksien vertailussa. Seurauksena on ollut, ettei valtiolle kokonaistaloudellisesti edullisinta vaihtoehtoa valittu. Toimittajia ei myöskään kohdeltu tasapuolisesti, koska maksuehtojen etupainotteisuudesta ei kerrottu toiselle tarjoajalle.

Tarkastusvirasto huomauttaa kaupallisesta toiminnasta ensinnäkin, että Merenkulkuhallitus oli ilman tarjouskilpailua valinnut sopimuskumppanin, jolle se on rahdannut kaikki monitoimimurtajat avovesikausiksi. Tosin Merenkulkuhallitus oli ennen ensimmäisen monitoimimurtajahankintaa kartoittanut meklareiden välityksellä mahdollisia sopimuskumppaneita. Näin ollen Merenkulkuhallitus ei ole toistaiseksi selvittänyt, mikä olisi ollut paras tulotaso, joka alusten vuokraamisesta tai rahtaamisesta olisi voitu saada.

Toiseksi sopimukset norjalaisen yrityksen kanssa monitoimimurtajien kaupallisesta käytöstä oli tehty melko pitkiksi ajoiksi ja niitä oli pidennetty varsin aikaisessa vaiheessa. Tosin tällä hetkellä voimassa olevat sopimukset Merenkululaitos voi irtisanoa kahden - kolmen vuoden kuluttua riippuen irtisanomisajankohdasta.

Sopimusten mukaan Merenkululaitoksen saama rahtitulo on koostunut kahdesta erästä, aikaan sidotusta rahdista tai vuokrasta ja bonuksesta, joka perustuu rahtaaajan tai vuokralleottajan monitoimimurtajien käytöstä saamiin tuloihin. Alun pitäen bonuksen osuus Merenkululaitoksen saamista tuloista oli korkeampi kuin nykyinen, mitä muutosta tarkastusvirasto pitää positiivisena.

Vuosina 1993 - 2001 monitoimimurtajien käyttöaste on ollut aluksesta riippuen 82 % - 87 %, kun se perinteisillä murtajilla on vaihdellut 15 %:sta 38 %:iin. Sopimusten mukaista kaupallisen käytön kautta on pidennetty, mutta tarkastuksessa on havaittu, että verrattuna perinteisiin murtajiin monitoimimurtajia ei yleensä ole otettu käyttöön mahdollisimman myöhäisessä vaiheessa. Sen sijaan yleensä niiden jäänmurtokausi on loppunut aiemmin kuin muiden murtajien. Vuoden 1993 syksystä vuoden 2001 kevääseen on ollut neljä talvea, joina monitoimimurtajat ovat olleet jäänmurtotehtävissä, vaikka yksi tai jopa neljä perinteistä murtajaa eivät ole olleet käytössä. Tarkastusviraston mielestä monitoimimurtajan käyttöaika kaupallisissa tehtävissä tulisi olla mahdollisimman pitkä.

Tehdyt rahtaus- ja vuokraussopimukset ovat pohjautuneet standardisopimukseen, joita on kuitenkin jossain määrin muutettu. Kaikilta osin sopimukset eivät ole riittävän täsmällisiä ja kattavia, minkä lisäksi joitakin standardisopimuksen valinnaisia kohtia on jätetty avoimiksi, jolloin ei tiedetä, mistä on sovittu. Epätäsmällisyyttä liittyy myös sellaisiin sopimusten kohtiin, joissa määritellään tiettyjen korvattavien kulu- tai tuloerien laskentaperusteet. Tarkastuksessa havaittiin myös, että kaikilta osin tehtyjä sopimuksia ei ole noudatettu ja että tästä on koitunut valtiolle taloudellista vahinkoa.

Merenkululaitos on monissa tapauksissa laskuttanut saamiaan myöhässä, ja niitä on myös maksettu myöhässä. Mikäli viivästyskorjoja oli lasketettu, niissä oli monesti

sovellettu alhaisempaa kuin sopimusten mukaista viivästyskorkoa. Merenkululaitoksen sopimusten mukaisilla koroilla laatimien laskelmien mukaan tästä on vuoden 2000 loppuun mennessä koitunut valtiolle noin 12,7 miljoonan markan tappio. Merenkululaitos on myös havainnut, että sopijaosapuoli on jättänyt maksamatta nettomäärältään noin kolmen miljoonan markan laskut. Merenkululaitos on vaatinut näitä saataviaan DSND-yhtiöiltä välimiesoikeudessa Tanskassa vuonna 2001, mutta asian käsittely on vielä kesken. DSND-yhtiöt esittivät välimiesmenettelyssä myös omia vastavaatimuksiaan. Merenkululaitos vaatii näitä saataviaan myös erillisessä vahingonkorvausoikeudenkäynnissä vahingon aiheuttaneilta virkamiehiltä siltä osin kuin Merenkululaitoksen vaatimukset eivät välimiesmenettelyssä menesty.

Selvityksissään Merenkululaitos on havainnut, että siltä on vuosilta 1995 - 1999 jäänyt laskuttamatta saamisia noin neljän miljoonan markan edestä. Ne on Merenkululaitoksen ilmoituksen mukaan laskutettu vuonna 2000. Nämä saatavat on myös lähes kokonaisuudessaan maksettu.

Lisäksi Merenkululaitos on ainakin kahdessa tapauksessa perusteettomasti pidentänyt korotonta maksuaikaa, mistä viivästyskorkojen mukaan laskettuna valtiolle on tullut noin puolen miljoonan markan menetys. Merenkululaitos on myös perusteettomasti luopunut eräästä noin 0,7 miljoonan markan saatavasta. Eräitä kulueriä Merenkululaitos oli laskuttanut järjestelmällisesti myöhemmin kuin sopimusten mukaan olisi tullut tehdä.

Merenkululaitos oli suostunut yhden arvoltaan suuren sopimuksen muutokseen, jolla alun pitäen sovittuja maksuaikoja pidennettiin. Pidennys oli korollinen, mutta verrattuna sopimuksen mukaiseen viivästyskorkoon valtiolle koitui 0,9 miljoonan markan korkotappio.

Merenkululaitos on ilmoittanut tekevänsä yhteenvedon niistä muista vahingoista, joista tullaan vaatimaan korvaus asianomaisilta virkamiehiltä erillisessä vahingonkorvausoikeudenkäynnissä.

Ensimmäisiin sopimuksiin ja hoitosopimukseen sisältyi määräys, jonka mukaan molemmat osapuolet voivat nimitellä riippumattoman laillistetun tilintarkastajan tarkastamaan sopimuksen mukaista toimintaa koskeva kirjanpito milloin

tahansa sopimusaikana. Merenkululaitos ei ainakaan vuoden 2000 loppuun mennessä ollut käyttänyt tarkastusoi-  
keuttaan, joten se ollut pyrkinyt varmistumaan, että yrityk-  
sen sille maksamat ja siltä veloittamat määrät olivat oikeita.  
Tarkastusviraston mielestä Merenkululaitos ei ole riittä-  
vässä määrin pyrkinyt turvaamaan valtion etua.

Vaikka alusvuokrasopimuksen mukaan osa vuokrasta muodostui bonuksesta, joka riippui vuokralleottajan aluk-  
sesta saamista tuloista, ei alusvuokrasopimukseen sisälty-  
nyt tilintarkastusoikeutta koskevaa määräystä. Tarkastusvi-  
rasto pitää tätä puutteena.

Merenkululaitokseen sisäinen tarkastus ei ole ainakaan vuoden 2000 loppuun mennessä lainkaan tarkastanut kau-  
pallisen toiminnan käyttötuloja ja -menoja. Tätä tarkastus-  
virasto pitää valtion talousarviosta annetun asetuksen vas-  
taisena, koska kaupallinen toiminta on ollut melko laajaa ja  
riskipitoisempaa kuin tavanomainen viranomaistoiminta.  
Vuosina 1999 - 2001 vuositulot kaupallisesta toiminnasta  
olivat noin 96 miljoonaa markkaa eli noin 16 miljoonaa eu-  
roa.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan tuotannollisen ja  
kaupallisen toiminnan harjoittaminen virastomuotoisena  
aiheuttaa erinäisiä ongelmia. Tämän johdosta tulisi tarkas-  
tusviraston mielestä Merenkululaitoksen tuotannollinen ja  
kaupallinen toiminta eriyttää viranomaistehtäviä suoritta-  
vasta virastosta.