



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Merenkulun toiminta- edelly- tykset, tuki- politiikka ja sopeutus- toimet



22/2012

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Merenkulun toimintaedellytykset, tukipolitiikka ja sopeutustoimet

Valtiovarainministeriön julkaisu

22/2012

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 5 30001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: VM-julkaisutiimi

Juvenes Print
Tampereen Yliopistopaino Oy, 2012

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, huhtikuu 2012	
Tekijät	Merenkulun toimintaedellytyksiä, tukipolitiikkaa ja sopeutustoimia selvittävä työryhmä	
Julkaisun nimi	Merenkulun toimintaedellytyksiä, tukipolitiikkaa ja sopeutustoimia selvittävän työryhmän raportti	
Asiasanat	Merenkulku, tukimuodot, säästöt, julkinen talous	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2012	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy 2012	
ISBN 978-952-251-367-0 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-368-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 50	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Valtiovarainministeriö asetti 21.12.2011 merenkulun toimintaedellytyksiä, tukipolitiikkaa ja sopeutustoimia selvittävän työryhmän. Työryhmän toimikausi päättyi 15.3.2012.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt merenkulkualan pitkän aikavälin toimintaedellytysten kehittämistä ja merenkulun tukien rakennetta ja tasoa valtiontalouden sopeuttamistavoitteet ja julkisen talouden kestävyys turvaaminen huomioon ottaen. Työryhmä on alustavasti kartoittanut vaihtoehtoisia toimenpiteitä valtion merenkulkuun kohdentuvien menojen nykyistä tehokkaammaksi käyttämiseksi.

Työryhmän raportissa tarkastellaan johdannon jälkeen merenkulkuelinkeinon pitkän ajan toimintaedellytyksiä Suomessa, merenkulun tukia ja verotusta, merenkulkua ja sen tukemista kansantalouden ja julkisen talouden näkökulmista sekä merenkulun tukitoimia, elinkeinorakenteen kehittämistoimia ja julkisen talouden vahvistamista. Loppuun on koottu tiivis yhteenveto tarkastelluista toimenpidevaihtoehdoista. Raportin liitteenä esitetään vielä yhteenveto Ruotsissa vuonna 2010 tehdystä merenkulkuelinkeinon kilpailukyky selvityksestä.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, april 2012	
Författare	Arbetsgruppen som utreder sjöfartens verksamhetsförutsättningar, stödpolitik och anpassningsåtgärder	
Publikationens titel	Merenkulun toimintaedellytyksiä, tukipolitiikkaa ja sopeutustoimia selvittävän työryhmän raportti	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriets publikationer 22/2012	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy, 2012	
ISBN 978-952-251-367-0 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251-368-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 50	Språk Finska
Sammandrag <p>Finansministeriet tillsatte den 21 december 2012 en arbetsgrupp för att utreda verksamhetsförutsättningarna och stödpolitiken för samt anpassningsåtgärderna inom sjöfarten. Arbetsgruppens mandatperiod löpte ut den 15 mars 2012.</p> <p>Arbetsgruppen har i enlighet med sitt uppdrag utrett utvecklandet av de långsiktiga verksamhetsförutsättningarna för sjöfarten samt strukturen och nivån för sjöfartsstöden med hänsyn till anpassningsmålsättningarna för statsfinanserna och tryggandet av den offentliga ekonomins hållbarhet. Arbetsgruppen har kartlagt preliminära alternativa åtgärder som syftar till att effektivisera de utgifter som staten i dagsläget riktar mot sjöfarten.</p> <p>Efter inledningen granskas i rapporten verksamhetsbetingelserna för sjöfartsnäringsen på lång sikt i Finland, bidragen till och beskattningen av sjöfarten, sjöfarten och understöden ur samhällsekonomin och den offentliga ekonomins perspektiv samt stödåtgärderna, utvecklingen av näringsstrukturen och den offentliga ekonomin inom sjöfarten. Rapporten avslutas med en sammanfattning av de olika åtgärdsalternativen. I bilaga finns en sammanfattning av utredningen "Svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar" från 2010.</p>		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, April 2012	
Author(s)	Working group on the operating environment, subsidy policy and adjustment measures of maritime transport	
Title of publication	Merenkulun toimintaedellytyksiä, tukipolitiikkaa ja sopeutustoimia selvittävän työryhmän raportti	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 22/2012	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy, 2012	
ISBN 978- 952-251-367-0 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978- 952-251-368-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 50	Language Finnish

Abstract

On 21 December 2011, the Ministry of Finance established a working group on the operating environment, subsidy policy and adjustment measures of maritime transport. The working group's term of office ended on 15 March 2012.

In accordance with its assignment, the working group has reviewed the development of the long-term operating environment of the maritime transport sector and the structure and level of subsidies for maritime transport, taking into account central government finance adjustment targets and the need to secure the sustainability of general government finances. The working group has made a preliminary survey of alternative measures for the more efficient use of central government expenditure directed at maritime transport.

The working group's report examines, after the introduction, the long-term operating prerequisites of the shipping industry in Finland, shipping subsidies and taxation, shipping and its support from the perspective of the economy and public finances, as well as shipping support measures, business structure development measures and the strengthening of public finances. A concise summary of the examined alternative measures is given at the end of the report. Appended to the report is a summary of a competitiveness review of the shipping industry conducted in Sweden in 2010.

Johdanto

Valtiovarainministeriö asetti 21.12.2011 merenkulun toimintaedellytyksiä, tukipolitiikkaa ja sopeutustoimia selvittävän työryhmän. Työryhmän tehtävänä oli selvittää kevään 2012 kehyspäättökseen mennessä merenkulkualan pitkän aikavälin toimintaedellytysten kehittämistä ja merenkulun tukien rakennetta ja tasoa valtiontalouden sopeuttamistavoitteet ja julkisen talouden kestävyuden turvaaminen huomioon ottaen. Työryhmän toimikaudeksi täsmennettiin 19.12.2011 – 15.3.2012.

Välitön syy työryhmän asettamiselle oli tarve arvioida kesäkuussa 2011 hyväksytyyn hallitusohjelman ja 5.10.2011 tehdyn valtioneuvoston kehyspäättökseen mukaisesti merenkulun tukeen kohdistuvan 20 milj. euron säästön merkitystä ja vaihtoehtoja. Mitä hyötyjä ja haittoja merenkulun tuen suunnitellusta vähentämisestä seuraisi? Tuen vähentymisen vaikutusten osalta on viitattu ennen muuta kotimaisen tonniston kilpailukyvyyn heikkenemiseen, ulosliputukseen, merenkulkijoiden työttömyyden ja työttömyyskorvausten lisääntymiseen, verotulojen vähenemiseen ja huoltovarmuuden heikkenemiseen. Kaikkia näitä vaikutuksia tuli nyt työryhmässä arvioida. Tuen purkamisen mittaluokka tuli suhteuttaa tuen kokonaistasoon ja sen kehitykseen. Edelleen toimeksiannossa pidettiin tärkeänä ottaa huomioon säästötoimien vuoksi mahdollisesti vapautuvan työvoiman vaihtoehtoiset työllistymismahdollisuudet samoin kuin vapautuvien tukiresurssien vaihtoehtoinen käyttö. Selvitettäviin kysymyksiin kuuluivat myös eri vaihtoehdot säästöjen kohdentamisessa merenkulun tukikokonaisuuden puitteissa kuten myös mahdolliset rakenteelliset toimet, joilla pitkällä aikavälillä voitaisiin saavuttaa toiminnallisia hyötyjä ja säästöjä.

Työryhmä toimi seuraavassa kokoonpanossa:

Puheenjohtaja: Tuomas Sukselainen, budjettineuvos, valtiovarainministeriö
Jäsenet: Tero Jokilehto, erityisasiantuntija, liikenne- ja viestintäministeriö
(varajäsen hallitusneuvos Mikael Nyberg, liikenne- ja viestintäministeriö)
Heli Backman, johtaja, sosiaali- ja terveysministeriö
Raimo Luoma, ylijohdaja, työ- ja elinkeinoministeriö
Hans Ahlström, varatoimitusjohtaja, Suomen Varustamot ry
(varajäsen Jessica Troberg, asiantuntija, Suomen Varustamot ry)
Eija Kanto, asiantuntija, Suomen Varustamot ry
(varajäsen Olof Widén, toimitusjohtaja, Suomen Varustamot ry)
Simo Zitting, puheenjohtaja, Suomen Merimies-Unioni SMU ry
(varajäsen Kenneth Bondas, liittosihteeri, Suomen Merimies-Unioni SMU ry)
Pekka Partanen, toiminnanjohtaja, Suomen Laivanpäälystöliitto
(varajäsen Reima Angerman, järjestösihteeri, Suomen Konepäälystöliitto)

Pysyvä asiantuntija: Ann-Mari Kemell, erityisasiantuntija, valtiovarainministeriö

Sihteerit: Sanna Nieminen, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö
Tuomo Suvanto, liikenneneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö

Työryhmä on kokoontunut 8 kertaa, kuullut asiantuntijoina logistiikkapäällikkö Raija Viljasta Huoltovarmuuskeskuksesta, johtava asiantuntija Tiina Haapasalo Elinkeinoelämän keskusliitosta, apulaisjohtaja Matti Aaltosta, yksikön päällikkö Thomas Erlundia ja yksikön päällikkö Laura Kuistiota Liikennevirastosta, johtaja Joakim Håkansia Alfons Håkans Oy:stä, osastonjohtaja Mia Nykoppia ja osastonjohtaja Ove Hagerlundia Liikenteen turvallisuusvirastosta, hallitusneuvos Lolan Erikssonia ja hallitusneuvos Pekka Kouhiaa liikenne- ja viestintäministeriöstä, yliopettaja Tapani Salmenhaaraa Kymenlaakson ammattikorkeakoulusta sekä koulutuspäällikkö Riku Anttilaa Etelä-Kymenlaakson ammatitopistosta. Työryhmässä edustettuina olleet ministeriöt tilasivat yhteisesti Etlatieto Oy:ltä työryhmän toimeksiantoa palvelemaan tarkoitetun selvityksen. Tutkimusjohtaja Hannu Hernesniemen selvitysraportti julkaistaan työryhmän raportin erillisenä liitteenä Etlatiedon keskustelunaloitteita-sarjassa.

Työryhmän raportissa tarkastellaan johdannon jälkeen merenkuluelinkeinon pitkän ajan toimintaedellytyksiä Suomessa, merenkulun tukia ja verotusta, merenkulkua ja sen tukemista kansantalouden ja julkisen talouden näkökulmista sekä merenkulun tukitoimia, elinkeinorakenteen kehittämistoimia ja julkisen talouden vahvistamista. Loppuun on koottu tiivis yhteenveto tarkastelluista toimenpidevaihtoehdoista. Raportin liitteenä esitetään vielä yhteenveto Ruotsissa vuonna 2010 tehdystä merenkuluelinkeinon kilpailukyky selvityksestä.

Sisällys

1	Merenkulkuelinkeinon pitkän aikavälin toimintaedellytykset Suomessa	13
1.1	Nykytilanne ja lähtökohdat tulevaisuuteen	13
1.2	Kilpailutilanne ja markkinakysyntä	14
1.3	Miehistökustannukset	17
1.4	Ilmasto- ja ympäristöpolitiikan uudet rasitteet	18
1.5	Väylämaksujärjestelmä	22
1.6	Luotsaus	22
1.7	Merenkulkualan koulutus	23
1.8	Alustarkastustoiminta	24
1.9	Merenkulun rekisterit	24
1.10	Merimieseläkkeet	25
1.11	VTS-palvelu	25
2	Merenkulun tuet ja verotus toimintaedellytysten näkökulmasta	27
2.1	Nykyinen tukipolitiikka; tuen rakenne ja taso	27
2.1.1	Työvoimakustannustuki	27
2.1.2	Tonnistovero	28
2.1.3	Muut merenkulun tuet	29
3	Merenkulku ja sen tukeminen kansantaloudessa ja julkisessa taloudessa	31
3.1	Kauppalaivasto ja kansantalouden kasvu sekä työllisyys	31
3.2	Huoltovarmuus	32
4	Merenkulun tuet, elinkeinorakenteen kehittämistoimet ja julkisen talouden tasapainon vahvistaminen	35
4.1	Nykyinen kehyspäättös ja sen vaikutukset	35
4.2	Vaihtoehtoiset säästö- ja sopeutusmahdollisuudet	37
5	Yhteenvedo mahdollisista säästötoimenpiteistä	41
	Liite	45
	Lähteet	47

1 Merenkulkuelinkeinoon pitkän aikavälin toimintaedellytykset Suomessa

1.1 Nykytilanne ja lähtökohdat tulevaisuuteen

Merenkulkuelinkeinoon kilpailukyky on Suomessa kuten muissakin EU-maissa ollut jatkuvan huolen ja huomion kohteena jo pitkään. Alan kilpailukyky ei ole ollut riittävä valitsevilla kotimaisella kustannustasolla ja yleisen vero- ja sosiaaliturvajärjestelmän puitteissa, vaan yhteiskunnan tukea on katsottu tarpeelliseksi kohdistaa jopa lisääntyvässä määrin merenkulkuelinkeinoon. Tavoitteena on ollut toimintaympäristön tarjoamien kilpailuedellytysten parantaminen alusten säilyttämiseksi omassa alusrekisterissä mm. työllisyys- ja huoltovarmuusperustein. Mitenkä kilpailukyky tai sen puute sitten on markkinamenestyksenä ilmennyt?

Merenkulun kilpailutilannetta ja kilpailuedellytyksiä voidaan tarkastella useista näkökulmista ja useiden indikaattoreiden valossa. Kotimaisen kauppalaivaston toimintaympäristön kilpailutilannetta kuvastaa kotimaan lipun alla purjehtivien alusten volyymin kehitys, ts. ulosliputusten ja sisäänliputusten nettotilanne. Varsinaisen kauppalaivaston huipukoko, lähes 2,5 milj. bruttorekisteritonnin taso saavutettiin 1980-luvun alussa ja pienin vetoisuustaso saman vuosikymmenen loppuvuosina 1 milj. bruttorekisteritonnin tasolla. Vuosina 1984–1987 Suomessa koettiin ensimmäinen suuri alusten ulosliputusaalto mukavuuslippumaiden kilpailun takia. Sittenkin kauppalaivaston kokonaisvetoisuus vähitellen saavutti 1990-luvun puoliväliin mennessä suunnilleen nykyisen tasonsa. Tätä taustaa vasten viime vuodet ovat olleet suhteellisen pienten muutosten ja vakiintumisen aikaa. Suomen kauppalaivaston merkittävien alusten lukumäärä ja vetoisuus oli 2000-luvun puolella korkeimmillaan vuonna 2002 (129 alusta, bruttovetoisuudeltaan vajaa 1,5 milj. yksikköä). Alimmillaan kauppalaivasto oli vuonna 2006 (109 alusta, bruttovetoisuus 1,2 milj. yksikköä). Vuonna 2010 alusten lukumäärä oli 113 ja bruttovetoisuus runsas 1,3 milj. yksikköä.

Laajemman näkökulman Suomen kauppalaivaston markkinoilla toteutuvaan kilpailukykyyn tarjoaa kotimaisten laivojen osuus merikuljetusmarkkinoista ja ennen muuta tämän osuuden muutokset. Selkeimmin tätä markkinaosuutta on mahdollista seurata Suomen omien merikuljetusten osalta. Kun kotimaisten alusten osuus kaikista ulkomaan merikuljetuksista 1970-luvulla oli 50 prosentin tuntumassa tai hieman sen alle ei se enää

viime vuosina ole yltänyt kolmannelle korkeammalla kuljetettujen tavaratonniin määrällä mitaten. Viennin kuljetuksista osuus on useana vuotena alittanut viidenneksen mutta ollut tuonnin puolella alentuneenakin lähes kaksinkertainen, jopa yli 40 prosenttia. Merkillä pantavaa on, että kuljetussuoritteella (tonnikilometreinä) mitaten suomalaisten alusten osuus Suomen merikuljetuksista on päätynyt vielä huomattavasti alhaisemmalle tasolle ollen viennissä 2000-luvulla 10–14 % ja tuonnissa 20–26 % ja ulkomaan merikuljetuksissa keskimäärin 15–18 %.

Matkustajaliikenteessä suomalaisten alusten osuus on niin ikään alentunut, 1970-luvun ja 1980-luvun alkupuoliskon 75–80 prosentin tasolta asteittain nykyiselle noin kolmanneksen tasolle. Samalla matkustajien lukumäärä on vuodesta 1970 vuoteen 2010 yli viisinkertaistunut.

Suomen kauppamerenkulun markkinamenestys ei toteudu yksinomaan Suomen ulkomaankaupan tai Suomen ja ulkomaiden välisen matkustajaliikenteen markkinoilla. Myös kolmansien maiden välisessä liikenteessä, osana laajaa globaalia kauppamerenkulun markkinaa, toimitaan. Suomen kauppa-alusten bruttotuloista tulee noin 10 % kolmansien maiden välisestä liikenteestä.

Ulkomaan liikenteessä Suomen satamiin saapuvista aluksista suomalaisten alusten osuus on pudonnut tasaisesti viime vuosikymmeninä Liikenneviraston tilastojen mukaan. 1970-luvulla suomalaisten alusten osuus satamakäynneistä oli keskimäärin 53 % ja 2000-luvulla 32 %. Vuonna 2010 suomalaisten alusten osuus satamakäynneistä oli 26 %.

Arvioitaessa Suomen kauppamerenkulun tulevaisuuden toimintaedellytyksiä, Suomen kauppa-alusluettelon (lipun) vetovoimaa ja kotimaisten alusten markkinaosuuden kehitysnäkymiä joudutaan tarkastelemaan lukuisia kilpailuolosuhteisiin vaikuttavia tekijöitä. Seuraavissa tekstijaksoissa arvioidaan ensisijaisesti niitä toimintaympäristössä vaikuttavia tekijöitä, jotka rahoituksen, lainsäädännön tai hallinnollisten järjestelyjen kautta ovat valtion vaikutuspiirissä. Samalla luodaan pohjaa jäljempänä suoritettavalle merenkulun tukien ja sopeutustoimien tarkastelulle.

1.2 Kilpailutilanne ja markkinakysyntä

Merenkulun valtiontuet EU-maissa ja Suomessa

Merenkulun valtiontukien taustalla on eurooppalaisten alusten kilpailu kolmansien maiden rekisteröityjen alusten kanssa, joiden lippuvaltiot eivät sovellakaan kansainvälisiä työmarkkina- ja työturvallisuussääntöjä. EU:n komissio on määritellyt merenkulun valtiontukien suuntaviivat, joiden tavoitteena on myöntää poikkeus normaaleista valtiontukisäännöistä. Tukijärjestelmässä sallittuja tukia ei ole pakko maksaa, mutta toisaalta eri maat kilpailevat tukijärjestelmillään keskenään saadakseen aluksia oman lippunsa alle.

Suuntaviivojen mukaan merenkulun valtiontukien kokonaismäärä ei saa ylittää laivaliikenteestä ja merenkulkijoilta kerättävien verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen kokonaismäärää. Sallitut tukimuodot sisältävät verotuksessa nopeutetut poistot alusinvestoinneista, oikeuden siirtää alusten myynnistä saadut voitot verovapaasti varauksiin uuden aluksen

jälleenhankintaehdolla ja tonnistoveron. Välillisten työvoimakustannusten osalta on sallittu sosiaaliturvamaksujen ja tuloverojen alentaminen tai palauttaminen. Komissio valvoo, että tuet eivät kumuloidu liikaa.

Komission suuntaviivojen mukaan EU:n sisäisessä säännöllisessä matkustajaliikenteessä painopisteenä on yhteisön kansalaisten työpaikkojen turvaaminen. Tästä syystä tukea saa myöntää yhteisön satamien välisessä matkustaja-alusliikenteessä ainoastaan yhteisön merenkulkijoiden osalta, joiksi katsotaan EU:n jäsenvaltioiden tai ETA-jäsenvaltioiden kansalaiset.

EU:n komissio saattoi voimaan nykyiset merenkulun valtiontuen suuntaviivat vuonna 2004. Suuntaviivojen voimassaolosta säädettiin, että ne tarkistetaan seitsemän vuoden jälkeen voimaantulopäivästä. DG Comp on helmikuussa 2012 avannut julkisen kyselyn suuntaviivojen uudistamisesta. Kysely on suunnattu jäsenvaltioille, merenkulun järjestöille ja muille asianomaisille ryhmille tarkoituksena saada palautetta EU:n merenkulkuelinkeinon kehityksestä, jäsenvaltioiden implementointiprosesseista sekä kokemuksia nykyisten suuntaviivojen vaikutuksista jäsenmaitten meriklustereissa. Nyt vireillä oleva kysely antaa asianomaisille mahdollisuuden tuoda esille omat näkökantansa. EU:n komissio tulee huolellisesti analysoimaan kaikki vastaukset ennen kuin päättää, onko tarpeellista tehdä muutoksia nykyisiin suuntaviivoihin ja mikäli näin on, niin missä laajuudessa. Silloin komission tehtäviin kuuluu myös muutosesitysten antaminen. Komissio ei tule ottamaan kantaa mahdollisiin muutoksiin nykyisiin suuntaviivoihin ennen lausuntokierroksen määräajan umpeutumista 14.5.2012.

Suomessa on käytössä kauppa-alusten työvoimakustannustuki, jota maksetaan samantyyppisillä perusteilla sekä lasti- että matkustaja-aluksille. Tuen kautta varustamoille palautetaan välillisiä työvoimakustannuksia. EU-maissa on myös yleisesti käytössä välillisten työvoimakustannusten palautus/alennus. Matkustaja-alusten työvoimakustannustukea maksetaan EU-maissa pääosin samoin perustein kuin lastialuksille.

Työvoimakustannustuen lisäksi varustamot voivat normaalin tuloveron sijaan hakeutua tonnistoverotuksen piiriin. Suomessa tonnistoverolakia on uudistettu 1.3.2012 voimaantuleilla muutoksilla ja sitä voidaan tietyin edellytyksin soveltaa vuodelta 2011 toimitettavassa verotuksessa. Tonnistoverotuksesta on tullut EU:n jäsenvaltioissa varustamoverotuksen vakiomuoto. Se on käytössä tällä hetkellä 16 jäsenvaltiossa, mm. Suomen kannalta keskeisissä kilpailijamaissa, kuten Tanskassa, Saksassa, Isossa-Britanniassa ja Alankomaissa. Baltian maat ja Ruotsi eivät ole ottaneet tonnistoverojärjestelmää käyttöön. Ruotsin päätös olla ottamatta käyttöön tonnistoverotusta on johtanut lähes 200 lastialuksen ulosliputukseen vuodesta 2009 vuoden 2011 loppuun mennessä.

Kilpailutilanne

Suomalaisten varustamojen ulkomaille rekisteröidyt alukset on Trafín tilastojen mukaan liputettu suurelta osin Ruotsiin (vuonna 2011 osuus 35 %), Hollantiin (24 %) ja Bahamalle (17 %) lukumäärällä mitaten. Bruttovetoisuudella mitaten aluksia on rekisteröity eniten Ruotsiin (43 %) ja Bahamalle (40 %). Ruotsiin on rekisteröity matkustaja-aluksia ja Bahama-saarille säiliöaluksia. Suomalaiset varustamot ovat rekisteröineet yhteensä 46 alusta

ulkomaille, näiden alusten osuus kaikista suomalaisten varustamojen aluksista on noin 30 %.

Matkustaja-alusten osalta Suomen lipun kanssa kilpailee erityisesti Viro. Virossa ei ole käytössä työvoimakustannustukea, mutta Viron merenkulun palkkataso on selvästi alhaisempi kuin Suomen. Viron kokonaismiehistökustannukset ovat alemmat kuin Suomessa, vaikka Virossa lisätään palkan päälle työnantajan sivukulut ja Suomessa palauteetaan välillisiä työvoimakustannuksia. Suomen miehistökustannus on eri lähteiden mukaan noin 1,3–1,5 -kertainen Viroon verrattuna. Viron liikenteessä on nykyään vain yksi alus Suomen lipun alla. Ruotsissa puolestaan on käytössä työvoimakustannustuki, tukea maksetaan matkustaja-aluksille samoin perustein kuin lastialuksille. Ruotsin miehistökustannustaso on suunnilleen sama kuin Suomessa. Ruotsin liikenteessä on useampia aluksia Suomen lipun alla.

Lastialusten lipun valintaan vaikuttavat merkittävästi työvoimakustannustuen lisäksi tonnivero ja sekamiehitys. Sekamiehityksen avulla miehistökustannuksia pyritään alentamaan korkeamman kustannustason maissa sopimalla, että aluksille voidaan palkata EU:n ulkopuolista työvoimaa osapuolten sopimin palkka- ja työehdoin. Säästöt syntyvät pääosin siitä, että EU:n ulkopuoliset työntekijät ovat määräaikaisia eivätkä he ole mukana vuorotelussa. EK:n mukaan muut merkittävät lippumaat Suomen merirahdin kuljetuksessa ovat Ruotsi, Tanska, Hollanti ja Saksa. Sekamiehityksen salliminen uusissa Suomeen liputettavissa aluksissa lisää Suomen lipun kilpailukykyä.

Merikuljetusten kysyntä Suomessa

Suomen tuonnin ja viennin merikuljetusten kysyntä aleni selvästi viime taantumassa vuonna 2009. Suomen kuljetukset ovat kasvaneet tonneissa mitattuina lähes joka vuosi vuoteen 2008 saakka. Taantumaa seuraavina vuosina Suomen bruttokansantuote on kasvanut hitaasti. Tonneissa mitattu yhteenlaskettu tavaratuonti ja -vientä on kasvanut taantumien jälkeen, mutta ei ole vielä saavuttanut taantumaa edeltävää tasoaan. Suomessa perinteisen teollisen bulkkivarain valmistus on vähenemässä, mutta uutta kasvua merikuljetuksiin saattaa tulla esimerkiksi uusien kaivoshankkeiden myötä sekä raakaöljyn syötön uudelleenjärjestelyjen takia. Tonnimäärissä tuonnin merikuljetukset ylittivät viennin jo vuonna 2000. Kansantalouden kasvun odotettu hidastuminen tulevina vuosina heikentäneenä myös merikuljetusten kysyntää.

Liikenne- ja viestintäministeriö julkaisi helmikuussa 2012 selvitysmiesraportin ”*Suomen ulkomaankaupan logistinen kilpailukyky ja kehittämistarpeet. Selvitysmiesryhmän loppuraportti*”. Raportissa todetaan, että kansainvälisen tavaraliikenteen määrien kehitystä on vaikea ennustaa 20 vuoden päähän, mutta raportissa viitataan Baltic Transport Outlook 2030- selvitykseen, joka sisältää Itämeren alueen liikenne-ennusteita. Tämän ennusteen mukaan Suomen merikuljetusten määrä tonneissa tulisi kasvamaan vuodesta 2010 vuoteen 2030 noin 27,4 %, eli hieman yli 1 % vuodessa tasaisen kasvun mukaan. Kokonaistuotannon kasvun on esim. valtionvarainministeriön julkisen talouden kestävyyttä koskeissa arvioissa ennustettu olevan alle kaksi prosenttia.

1.3 Miehistökustannukset

Suomen kauppalaivastossa miehistökustannukset ovat käytännössä lähes samat kuin nettopalkka. Työvoimakustannustuen kautta varustamoille palautetaan:

- ennakonpidätykset (yleisesti verovelvolliset)
- lähdevero (rajoitetusti verovelvolliset)
- työnantajan maksamat sotu-maksut
- työnantajan maksamat merimieseläkemaksut
- muut vakuutusmaksut

Rajoitetusti verovelvollisten osalta tukea ei makseta sellaisesta palkasta, joka maksetaan matkustaja-alukselta, joka saa kuljettaa yli 120 matkustajaa. Lisäksi Suomen lain¹ mukaan Suomeen suuntautuvassa säännöllisessä matkustaja-alusliikenteessä aluksilla, jotka kuljettavat yli 120 matkustajaa, ei ole mahdollista solmia työehtosopimuksia ulkomaisten työntekijäjärjestöjen kanssa eikä poiketa näillä aluksilla Suomen työsopimuslainsäädännöstä koskien merityösopimuslakia, merityöaikalakia, merimiesten vuosilomalakia tai yhteistoiminnasta yrityksissä annettua lakia.

Suomen lipun kilpailukykyä lisätäkseen merenkulun järjestöt ovat sopineet sekamiehistön käytöstä lastialuksilla, uusissa Suomeen liputettavissa lastialuksissa EU:n ulkopuolelta tulevia merenkulkijoita on yleensä kolmasosa ja suomalaisia kaksi kolmasosaa. Varustamoyhdistyksen mukaan sekamiehitys alentaa uusien laivojen palkkakustannuksia noin 30 %, samalla työvoimakustannustuki per uusi laiva on noin 30 % alempi. Sekamiehityksen käyttö aluksilla lisääntynee tulevina vuosina, kun vanhoja aluksia poistuu liikenteestä ja niitä korvataan uusilla. Ulkomaiset merenkulkijat ovat pääosin Filippiineiltä.

Suomalaisten merenkulkijoiden työtilanne on hyvä, käytännössä vallitsee täystyöllisyys. Suomessa on jonkin verran työvoimapulaa tiettyjen alojen osajista, erityisesti on pulaa konepäällystöstä.

Merimieseläkekassan tilastojen mukaan suomalaisten merenkulkijoiden keskipalkkausipalkka oli 3 718 e vuonna 2010, mediaanipalkka oli 3 356 e/kk. Tilastokeskuksen mukaan kaikkien palkansaajien keskiansio oli 3 032 e/kk vuonna 2010 (yksityisellä sektorilla 3 179 e/kk).

¹ Laki meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyyn parantamisesta 21.12.2007/1277: 8 §

1.4 Ilmasto- ja ympäristöpolitiikan uudet rasitteet

Kasvihuonekaasupäästöjen vähennystoimet

Merenkulun kasvihuonekaasupäästöjen vähennystoimet ovat esillä kolmella eri taholla; IMO:ssa, YK:n ilmastoneuvotteluissa ja EU:ssa. Kansainvälinen merenkulkujärjestö IMO on sitoutunut vähentämään meriliikenteen kasvihuonekaasupäästöjä teknisin, operatiivisin ja taloudellisin mekanismein. Myös EU on aloittanut oman järjestelmänsä luomisen koskien merenkulun kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä.

On muistettava, että suomalainen tonnisto on jäävähvistettua. Nämä laivat kuluttavat vahvemman rakenteensa ja lisätehonsa vuoksi enemmän polttoainetta, myös kesällä, verrattuna pelkästään avovesiolosuhteisiin suunniteltuihin tai alhaisen jääluokan laivoihin. Jokainen järjestelmä, joka perustuu polttoaineen kulutukseen, aiheuttaa erityisesti Suomelle lisähaasteita verrattuna moneen muuhun maahan, johtuen pitkistä etäisyyksistä Euroopan päämarkkina-alueille ja talvimerenkulun erityisvaatimuksista.

Yksi työkalu päästövähennystoimenpiteissä on uusien alusten energiatehokkuusindeksi (EEDI), joka hyväksyttiin heinäkuussa 2011 IMO:ssa. Indeksit tulevat pakolliseksi vuoden 2013 alusta lähtien tietyille alustyypeille. Indeksit perustuvat alkuvaiheessa alustyyppikohtaiseen perustasoon ja vaatimuksia tullaan tiukentamaan ensimmäisen kerran vuonna 2015. EEDI-sääntöä ei vielä sovelleta lähimerenkulussa yleisesti liikennöiviin matkustaja-autolauttoihin ja roro-aluksiin, jotka muodostavat merkittävän osan Suomen lipun alla seilaavasta laivastosta. Näiden alusten osalta EEDI:n kehitystyö on vielä kesken. Suomen johdolla on EEDI:in saatu mukaan jääluokkakorjauskerroin, jonka avulla jäävähvistettujen laivojen erityisominaisuudet otetaan huomioon, kun uusia sääntöjä sovelletaan laivojen suunnittelussa. Tehtyjen selvitysten perusteella voidaan arvioida, että todennäköisesti kaikki nykyisten EEDI-säännösten piirissä olevat uudet laivat voidaan rakentaa täyttämään sekä EEDI:n 0-3 vaiheiden vaatimukset että suomalais-ruotsalaisten jääluokkasääntöjen minimikonetehovaatimukset. EEDI:n vaiheen 3 täyttäminen edellyttäneekin joissakin tapauksissa LNG:n käyttöä aluksen polttoaineena. EEDI-säännöstö tulee myös rajoittamaan mahdollisuutta asentaa aluksiin enemmän konetehoa kuin mitä suomalais-ruotsalaiset jääluokkasäännöt edellyttävät, josta seuraa, että tulevaisuudessa uudet alukset voivat tarvita nykyistä enemmän jäänmurtajien avustusta, jos Itämeren alueen talviolosuhteet pysyvät nykyisen kaltaisena.

EEDI-säännösten taloudellisia vaikutuksia ei ole vielä perusteellisesti selvitetty, mutta voidaan todeta, että alusten energiatehokkuuden parantaminen pienentää samalla alusten operointikustannuksia. Uusien alusten rakentamiskustannukset eivät myöskään merkittävästi kasva, koska toiset tekniset keinot parantaa energiatehokkuutta (kuten jääkeulan asentaminen, laivan pidennys ja kavennus, isompi potkuri, suulakkeen asennus ja LNG-koneiston asennus) nostavat kustannuksia, mutta toisaalta konetehon pienentäminen puolestaan alentaa investointikustannuksia. LNG-koneiston asentamisen vaikutus polttoainekustannuksiin on vielä epäselvä.

IMO hyväksyi heinäkuussa 2011 meriympäristönsuojelukomiteassa kaikille aluksille, joiden vetoisuus on yli 400 GT, pakollisen energiatehokkuussuunnitelman (SEEMP) kasvihuonekaasujen vähentämiseksi. Energiatehokkuussuunnitelma vaaditaan 1.1.2013 lähtien.

EU:n komission ehdotus EU:n alueelliseksi järjestelmäksi

EU:n komission on tarkoitus vuoden 2012 aikana esittää ehdotus EU:n järjestelmäksi merenkulun kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Konsultaatiovaihe on parhailaan käynnissä.

Rikkipäästöt

Kansainvälinen merenkulkujärjestö IMO hyväksyi vuonna 2008 uudet rajoitukset alusliikenteen rikkidioksidipäästöille uudistetun MARPOL -yleissopimuksen ilmansuojeluliikenteen (Annex VI) yhteydessä. EU aloitti vuonna 2011 näiden määräysten viemisen omaan lainsäädäntöönsä rikkidirektiivin muutosehdotuksella, joka annettiin heinäkuussa. Tehyjen selvitysten mukaan kalliimmat polttoainekulut (nykyistä jopa 80 % korkeammat) nostavat merkittävästi rahtihintoja Pohjois-Euroopan erityisalueella. Tämä voi aiheuttaa kuljetusmuotosiirtymää merireiteiltä maanteille erityisesti Ruotsissa ja Saksassa, teollisuusinvestointien siirtymistä pois motissa olevista maista sekä kilpailunvääristymistä globaaleilla markkinoilla.

Komission tekemän EU:n aluetta koskevan hyöty-kustannusselvityksen mukaan uusien säännösten terveyshyödyt EU:n jäsenmaissa ovat huomattavasti suuremmat kuin päätöksestä aiheutuvat kustannukset. Kustannusten ja hyötyjen jakautumisessa on kuitenkin suuria eroavuuksia EU:n eri jäsenmaiden välillä. Hyödyt kohdistuvat erityisesti Englannin kanaalin ja Tanskan salmien rannikkoalueille, kun suurimmat kustannusrasitteet kohdistuvat erityisesti Suomen ja Ruotsin liikenteeseen.

Liikenne- ja viestintäministeriön teettämän selvityksen mukaan Suomen ulkomaanliikenteen merikuljetusten polttoainekustannusten nousun rikkipäästöjen vähentämistavoitteiden saavuttamiseksi on arvioitu vuositasolla olevan 200 miljoonan euron ja 1,2 miljardin euron välillä. Tämän seurauksena teollisuuden merirahtien hinnat nousevat Suomessa 30–50 %, mikäli käytetään ainoastaan matalarikkistä polttoainetta. Jos laivassa on rikkipesuri, voidaan käyttää huomattavasti edullisempaa raskasta polttoainetta. Laskun tästä maksaa loppukuluttaja. Varustamoelinkeino on vaatinut riittävää siirtymäaika, jotta tiukentuvien rikkirajojen taloudelliset vaikutukset voidaan minimoida ja mahdollistaa tarvittavan teknologian kehittyminen. Suomalaisen varustamoelinkeinoon kilpailukyvyyn turvaamiseksi on vaadittu sekä EU:n että valtion puolelta kohdennettuja ympäristöinvestointitukia sekä uusille että olemassa oleville aluksille päästövähennysteknologian käyttöönottamiseksi ja pilottihankkeiden taloudellisen riskin vähentämiseksi.

Typipäästöt

MARPOL-yleissopimuksen uudistetun ilmansuojeluliitteen (liite VI) mukaiset alusten typpioksidipäästörajoitukset (NOx) hyväksyttiin 2008 mahdollistaen tiukemmat typpipäästörajat erityisalueilla. HELCOM-maat käsittelivät hakemusta IMO:lle Itämeren nimeämiseksi typpipäästöjen erityisalueeksi (NECA-alue) vuosikokouksessaan maaliskuussa 2012. Maat hyväksyivät hakemuksen sisällön ja päättävät toimeenpanon ajankohdasta kesäkuussa 2012 pidettävässä kokouksessa. LVM:n teettämän selvityksen mukaan NECA-päätöksen vaikutukset rahtihintoihin ovat 3-5 %.

Tiukimman tier III -tason vaatimusten täyttäminen edellyttää NOx-päästöjen vähentämistä 80 % vuoden 2000 tasosta. Tier III tulee voimaan vuonna 2016 typpipäästöjen valvonta-alueilla (NECA) ja koskee uusia vuonna 2016 ja sen jälkeen rakennettuja aluksia. Tier III -tason saavuttaminen onnistuu nykytekniikalla esimerkiksi katalysaattorijärjestelmän käyttöönnotolla tai käyttämällä polttoaineena nesteytettyä maakaasua (LNG). Katalysaattorin investointi- ja operointikustannukset lisäävät varustamoiden kustannuksia.

Musta hiili (black carbon) –päästöt

Vuonna 2011 IMO:n meriympäristönsuojelukomitea otti työlistalleen laivojen musta hiilipäästöjen vähennystoimet ja päätti, että BLG alakomiteaa pyydetään kehittämään MEPC 65 (2013) mennessä musta hiili –päästöjen määritelmää, tutkimaan mitä mittausmenetelmiä on käytettävissä päästöjen mittaamiseksi ja mikä niistä olisi sopivin menetelmä, sekä selvittämään teknologioita vähentää ko. päästöjä. Kokouksessa todettiin myös, että mahdolliset vähentämistoimet koskisivat aluksi vain arktisia alueita.

Painolastivesiyleissopimus

IMO:ssa hyväksyttiin vuonna 2004 kansainvälinen painolastivesiyleissopimus, jolla pyritään ehkäisemään alusten painolastivesien mukana leviävien vieraiden eläin- ja kasvilajien kulkeutumista uusiin elinympäristöihin. Painolastivesiyleissopimus tulee voimaan vaiheittain, kun 30 maata edustaen vähintään 35 % maailman kauppalaivaston tonnista, on sen ratifioinut, todennäköisesti vuoden 2012 aikana. Suomen ratifointiprosessi on käynnissä. Yleissopimus koskee yli 400 GT aluksia ja painolastivesien käsittelylaitteet tulevat pakolliseksi sovitun aikataulun mukaisesti.

Käymäläjätevedet

Itämeren maiden yhteinen esitys MARPOL- yleissopimuksen IV liitteen muuttamiseksi ja Itämeren julistamiseksi erityisalueeksi, missä matkustaja-alusten jätevedet tulee joko jättää satamiin tai puhdistaa ravinteiden (typpi ja fosfori) osalta laivan omassa jätevedenpuhdistuslaitoksessa ennen kuin ne saa laskea mereen, sai lopullisen hyväksynnän IMO:n meriympäristönsuojelukomiteassa heinäkuussa 2011. Liitteen IV muutos tulee voimaan 1.1.2013. Säännökset koskevat uusia matkustaja-aluksia vuoden 2016 alusta ja ole-

massa olevia 2018 alusta lähtien. Säännökset tulevat voimaan Itämeren erityisaluestatuksen osalta, kun Itämeren satamissa on riittävä jäteveden vastaanottokapasiteetti.

Jätteet

MARPOL yleissopimuksen jätteitä käsittelevän liitteen V uudistustyötä hyväksyttiin IMO:n meriympäristönsuojelukomiteassa heinäkuussa 2011 ja se astuu voimaan 1.1.2013. Itämeri on liitteen V erityisalue. Kuivalastialusten lastijäämät (cargo residues), ja lastijäämiä sisältävät lastiruumien pesuvedet, ovat mukana liitteen soveltamisalassa. Satamilla on velvollisuus ottaa vastaan haitalliset lastijäämät. Haitattomat lastijäämät voi huuhdella mereen laivan ollessa kullussa ja 12 merimailia rannasta, jos satamassa ei ole vastaanottolaitteistoa. Aineiden haitallisuusluokittelu on IMO:ssa edelleen auki. Uudet määräykset vaikeuttavat operointia ja tulevat nostamaan alusten satamassakäyntikustannuksia ja edellyttävät muutostöitä tankkien osalta.

Yhteenveto

Alla on yhteenvetotaulukko tiukentuvista ympäristömääräyksistä ja niiden aiheuttamista kustannuksista sekä arvioituista vaikutuksista rahtihintoihin Suomessa:

Uusien ympäristömääräysten vaikutus rahtihintoihin	Astuu voimaan
Rikkipäästörajat: 30-50 % lisäys (MKK), kun käytetään matalarikkistä polttoainetta	2015
Typpipäästörajat uusille aluksille: 3-5 % lisäys (MKK)*	2016
Kasviuonekaasupäästövähennykset ja taloudelliset ohjaukset: 5-23 % lisäys (LVM)**	2017-2018
Uusien ympäristömääräysten aiheuttamat kustannukset varustamoille	
Rikkipäästöt erityisalueilla: pakokaasupesuri-investointi ja asennus 3-6 M€/alus ja operointikustannukset tai LNG alus	2015
Uusien alusten typpipäästöt erityisalueilla: katalysaattori-investointi ja asennus 0,5-2 M€/alus (50 €/kW) ja operointikustannus 5-7,5 €/MWh	2016
CO ₂ ja uusien alusten EEDI: suunnitteluhaasteet, konetehon ja jääloukan mahdollinen menetys (5-10 M€/alus)	2013
Painolastivesienkäsittely: laitteiston investointi- ja asennuskustannus 2-4 M€/alus	2013-2014
Matkustaja- alusten käymäläjätevesipäästöt erityisalueilla: Puhdistuslaitteiston investointi- ja asennuskustannukset 4 M€/alus; toinen vaihtoehto on, että jätevedet jätetään sataman vastaanottolaitteisiin	2016 uudet laivat, 2018 vanhat laivat
Jätteiden (lastijäämien) päästörajoitukset erityisalueilla: lisää satamamaksuja ja vaatii muutostöitä tankkikapasiteetissa	2013

* MKK: Merenkulualan tutkimus- ja koulutuskeskus

** LVM: Liikenne- ja viestintäministeriö

1.5 Väylämaksujärjestelmä

Suomen vesialueella kauppamerenkulkua harjoittavasta aluksesta suoritetaan valtiolle väylämaksua. Väylämaksu määräytyy alustyyppin, aluksen koon, jäissäkulkuominaisuuksien sekä käyntikertojen määrän perusteella. Väylämaksulla katetaan merenkulussa käytettävien julkisten kulkuväylien ja vesiliikenteelle tarpeellisten turvalaitteiden rakentamisesta, ylläpidosta ja hoidosta, alusliikennepalvelusta sekä jäänmurtaajien avustustoiminnasta valtiolle aiheutuneet kustannukset. Väylämaksut mitoitetaan siten, että väylämaksutulot kattavat em. kustannukset.

Vuosina 2000-2008 väylämaksulla katettavat kustannukset vaihtelivat 65-75 miljoonan euron ja väylämaksutulot 68-85 miljoonan euron välillä. Vuoteen 2008 asti väylämaksukertymä ylitti vastaavat kustannukset. Vuodesta 2009 lähtien väylämaksun kustannusvastaavuus kääntyi selkeästi alijäämäiseksi. Tähän vaikutti mm. aluskäyntien määrän väheneminen talouden laman vuoksi sekä väylänpidon ja erityisesti jäänmurron kustannusten nousu. Tästä johtuen väylämaksuja korotettiin 9,5 %:lla vuoden 2012 alusta. Korotuksesta huolimatta väylämaksu tulee olemaan selvästi alijäämäinen (n. 15 %) vuonna 2012.

Näin ollen väylämaksun korottamiseen on edelleen paineita, mikä puolestaan vaikuttaisi merenkulun kilpailukykyyn. Toinen tekijä, joka saattaa aiheuttaa paineita väylämaksun korottamiseen, on uuden jäänmurtaajan hankkiminen. Tämä siksi, että jäänmurron kustannukset (ml. jäänmurtaajien pääomakustannukset) katetaan nykyisin väylämaksutulolla. Merenkulkuelinkeino on nostanut esille kysymyksen siitä, tulisiko jäänmurtokaluston pääomakustannusten kattaminen tapahtua väylämaksujen sijasta verotuloilla. Tämä asia liittyy laajempaan kysymykseen siitä, missä suhteessa yleiset infrastruktuurikustannukset tulisi kattaa valtion varoin tai käyttäjiltä perittävillä maksuilla.

Täten väylämaksuilla on suuri merkitys merenkulun kustannuksiin. Liikenne- ja viestintäministeriö on juuri käynnistänyt Suomen merenkulun strategian laatimisen, jonka yhtenä osana on väylämaksujärjestelmän kehittäminen. Uusi väylämaksujärjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2015 alusta lähtien. Tämän takia tässä raportissa ei arvioida yksityiskohtaisemmin väylämaksujen tai uuden jäänmurtaajan hankkimisen vaikutuksia merenkulun kilpailukykyyn. Merenkulkuelinkeino on ollut huolissaan siitä, että väylämaksuilla katettavat kustannukset ovat nousseet merkittävästi viime vuosina.

1.6 Luotsaus

Luotsaus on Suomen vesialueilla pakollista kaikille vaarallista ja ympäristöä pilaavaa lastia kuljettaville aluksille ja yli 70 metriä pitkille aluksille. Kokonsa puolesta luotsinkäyttövelvollisen aluksen päällikkö voi kuitenkin vapautua luotsinkäyttövelvollisuudesta hankkimalla Liikenteen turvallisuusviraston myöntämän linjaluotsinkirjan tai erivapauden.

Luotsausyhtiö (Finnpilot Pilotage Oy) perii luotsauksesta kiinteään yksikköhintaan perustuvan maksun, joka määräytyy aluksen nettovetoisuuden ja todellisen luotsatun matkan perusteella. Saimaan kanavalla ja Saimaan vesialueella peritään alennettua yksikköhintaan perustuvaa maksua. Alennetusta yksikköhinnasta luotsausyhtiölle aiheutuvat

tulonmenetykset korvataan osin tai kokonaan valtion talousarviossa tarkoitukseen otetusta määrärahasta liikenne- ja viestintäministeriön päätöksen mukaisesti. Vuoden 2012 talousarviossa tulonmenetykskorvauksiin on varattu 4,2 miljoonaa euroa.

Luotsausmaksuja tarkistettiin ja luotsausmaksurakenne uudistettiin vuoden 2012 alusta. Luotsausmaksu määräytyy vuoden 2012 alusta lähtien todellisen luotsatun matkan pituuden mukaan. Luotsausmaksurakenteen uudistamisella parannettiin perittyjen maksujen kustannusvastaavuutta. Käytännössä luotsausmaksut nousivat. Luotsausmaksuja ei oltu tarkistettu vuosina 1999 - 2010 lainkaan. Tehdyllä maksutarkistuksella korjattiin syntyneitä epätasapainoa, joka oli aiheutunut kustannustason noususta ja luotsauskysynnän alenemisesta aiheutuneesta tulojen vähenemisestä. Merenkuluelinkeino on ilmaissut huolensa siitä, että monopoliin perustuva luotsaustoiminta saattaa aiheuttaa tehottomuutta, joka johtaa maksujen korotuksiin.

Luotsauspalvelua tarjotaan kaikille luotsattavaksi määrätyille väylille vuoden jokaisena päivänä vuorokauden ympäri. Laajan palveluverkoston ja jatkuvan palveluvalmiuden ylläpitäminen aiheuttaa kustannuksia.

Valtioneuvosto päätti lokakuussa 2009 englannin kielellä suoritettavan linjaluotsaus-tutkinnon käyttöön ottamisesta 1.7.2011 lukien. Linjaluotsaus-tutkinnon laajenemisen on ennakoitu laskevan Finn-pilotin luotsaustuloja noin 28 prosenttia vuonna 2012. Varustamoelinkeino puolestaan ennakoi että luotsaustulot voi laskea enintään 5 %. Palveluverkoston ja palveluvalmiuden ylläpitämisestä aiheutuvat kustannukset eivät kuitenkaan laske kysynnän alenemisenkaan myötä, mikä lisää paineita hintojen tarkistamiselle entisestään.

1.7 Merenkulkualan koulutus

Merenkulun koulutusta on tarkasteltu hyvin perusteellisesti Opetushallituksen selvityksessä *Merenkulkualan koulutuksen tila ja kehittämistarpeet* (Riku Anttila ja Tapani Salmenhaara, 2011:5). Merenkulun koulutus on hyvin pirstaloitunutta eikä täysin vastaa koulutuksen taustalla oleviin kansainvälisiin pätevyysvaatimuksiin. Tutkinnon suorittaminen ja pätevyuden saavuttaminen ovat tässä tapauksessa eri asioita. Alan koulutusyksiköt ovat keskenään osittaisessa kilpailutilanteessa, koska samantasoista merenkulun koulutusta annetaan useassa oppilaitoksessa ja eri koulutusasteilla. Oppilaitoksilla on hyvin vähän keskinäistä yhteistyötä, samoin elinkeinoyhteistyö ei ole riittävää. Merenkulun koulutukselle ei ole erillisiä omia oppilaitoksia. Koulutuksen rahoitus vuonna 2007 oli noin 17 milj. euroa (luvussa mukana valtion rahoitus sekä kuntien osuudet). Merenkulun koulutuksesta valmistuu noin 200 henkeä vuosittain, koulutuksen läpäisyaste on heikko. Pätevien opettajien löytäminen alalle on haasteellista. Toisaalta merenkulun koulutuksella on kysyntää myös toimialan ulkopuolella.

Yksi erityinen ongelma merenkulun koulutuksen ja pätevyuden välillä on STCW-yleis-sopimuksen vaatima ohjattu harjoittelu. Suomen Varustamot on ottanut hoitaakseen harjoittelumylytoiminnan tarkoituksenaan optimoida alusten harjoittelupaikkojen käyttöä, järjestellen kysyntä ja tarjontaa harjoittelijoiden, jäsenvarustamoiden ja alan oppilaitosten välillä. Toiminta käynnistyy vuoden 2012 aikana.

Merenkulkuelinkeinon näkemyksen mukaan varsinainen ongelma on edelleen kansallinen koulutusrakenne, joka vaikeuttaa merenkulun koulutukseen rekrytointia. Merenkulkijan ammatti on luonteeltaan erityislaatuinen mm. siksi, että sen koulutussisällöt ja pätevyyskirjameräykset määräävät kansainväliset säännökset, joiden noudattamista valvoo liikenneministeriö. Merenkulkuelinkeinon näkemyksen mukaan koulutuskustannuksia ja koulutuksen pituutta ei voida puolustella sillä, että opintoihin liitetään pakollinen lukio- tai korkeakoulututkinto. Heidän mukaansa tämä ainoastaan vaarantaa ammattimerenkulkijan pätevyystason ja koulutuksen aseman.

1.8 Alustarkastustoiminta

Alusten tarkastus on osa Trafin valvontaosaston toimintaa. Alusten tarkastus tapahtuu samassa yksikössä muiden liikennevälineiden valvonnan kanssa. Trafi on tehostamassa resurssien käyttöään ja suunnitelmien mukaan alueellisten valvontaryhmien henkilöstöä tullaan jatkossa käyttämään kaikkien liikennemuotojen valvontaan. Tällöin esimerkiksi merenkulun valvoja voi käydä tarkastamassa autokatsastusaseman toimintaa.

Suomalaisia alusten katsastuksia suoritetaan vuosittain noin 1 500. Katsastukset ovat maksuasetuksen mukaisesti täysikatteellisia, tulot toiminnasta ovat noin 1,3 milj. euroa (ei sisällä ulkomailla tapahtuvia peruskatsastuksia). Katsastusten avulla on mahdollista toteuttaa vaatimus luokituslaitosten jatkuvasta valvonnasta. Luokituslaitokset suorittavat luokitettujen alusten osalta suurimman osan katsastustyöstä. Uusi sopimus luokituslaitosten kanssa on allekirjoituksia vaille valmis. Tässä on pyrkimyksenä siirtää ulkomailla rakennettavien alusten peruskatsastukset kokonaan luokituslaitosten suorittamiksi, samoin siirretään suomalaisten alusten ulkomailla suoritettavat katsastukset tapauskohtaisesti luokituslaitoksille. PSC/isäntävaltiotarkastuksia ei voida siirtää luokituslaitoksille, tämä on viranomaistoimintaa.

1.9 Merenkulun rekisterit

Suomessa on useita meri- ja vesiliikenteen rekisterejä, joita ylläpitävät eri viranomaiset. Kauppamerenkululle ovat erityisen tärkeitä alusrekisterit, kauppa-alusluettelo ja väylämaksujen tilittäminen. Trafi on jo aloittanut selvitystyön rekisterien yhdistämismahdollisuuksista, mutta työ on vielä kesken. Tavoitteena on saada nykyinen hajautettu meri- ja vesirekisterikokonaisuus kerättyä yhteen tai muutamaan rekisterikokonaisuuteen. Toistaiseksi on päätetty alusrekisterin siirrosta Rovaniemelle, asiakaspalvelupisteet jäävät Helsinkiin ja Ahvenanmaalle. Venerekisterin siirto Trafille pyritään tekemään vuoteen 2014 mennessä. Trafin alusrekisteri työllistää tällä hetkellä n. 40 henkilötyövuotta. Muilta osin arviot ovat vielä työn alla. Rekisterien siirrot viranomaiselta toiselle voivat viedä aikaa, mikäli tarvitaan muutoksia tietojärjestelmiin.

1.10 Merimieseläkkeet

Merimieseläkekassa on lailla perustettu eläkelaitos, joka toimeenpanee merimieseläkelaisissa säädettyä eläketurvaa. Vuonna 2010 vakuutettuja oli 7 523 ja eläkkeensaajia 8 731. Keskimääräinen eläkkeelle jäämisikä oli 58 v 7 kk, kun yleinen keskimääräinen eläkkeelle jäämisikä oli 59,4 vuotta. Valtio korvaa Merimieseläkekassan eläkemenosta kolmasosan, vuonna 2012 tämä tarkoittaa noin 53 milj. euroa. Merimiesten yleinen eläkeikä on sama kuin TYEL-eläkeikä 63–68 vuotta, eläkkeelle voi kuitenkin jäädä jo ansaitussa eläkeiässä tietyillä ehdoilla. Päälystö voi jäädä vanhuuseläkkeelle aikaisintaan 60 vuoden iässä ja miehistö aikaisintaan 55 vuoden iässä. Erityisin karttumaprosentein eläkkeen karttuma on hieman korkeampi kuin yleinen karttuma.

Merimieseläkejärjestelmästä poiketen muilla aloilla on pääasiassa jo luovuttu ammatikohtaisista eläkeikärajoista. Valtion ennakoitujen vastuut merimieseläkejärjestelmästä ovat vuonna 2014 noin 58 milj. euroa (taulukko alla). Vuoteen 2030 mennessä valtion osuuden arvioidaan nousevan noin 83 milj. euroon.

Ennuste merimieseläkejärjestelmän valtionosuuden kehittymisestä vuoteen 2030 mennessä (lähde MEK)

vuoden 2011 rahassa (milj.)	2011	2012	2013	2014	2015	2020	2025	2030
Valtion osuus	51,1	53,2	55,4	57,7	60	69,7	77,1	82,6

1.11 VTS-palvelu

VTS (vessel traffic services)-toiminnan tarkoituksena on edistää merenkulun turvallisuutta ja tehokkuutta sekä ehkäistä alusliikenteestä ympäristölle aiheutuvia haittoja. VTS – palvelu perustuu alusliikennepalvelulakiin. Liikenne- ja viestintäministeriö on toimivaltainen viranomainen, joka päättää alusliikennepalvelun perustamisesta ja asettaa siihen liittyvät palvelutavoitteet. Liikennevirasto on VTS-viranomainen, joka vastaa alusliikennepalvelun ylläpidosta. VTS- palveluihin kuuluu tiedonanto, liikenteen järjestely ja navigointiapu palveluita.

Liikenneviraston meriliikenteenohjaus –yksikössä henkilökuntaa on 82, joista 75 on alusliikenneohjaajia. Yksikön budjetti vuodelle 2012 on 7,2 milj. euroa. Lisäksi telematiikkakustannukset ovat 4,3 milj. euroa. VTS-keskuksia on tällä hetkellä viisi, mutta syksyllä 2012 keskusten määrä supistuu kolmeen (Helsinki, Turku ja Lappeenranta). Yhdistäminen tuo 10 henkilötyövuoden vähennyksen. VTS- toiminnan kulut katetaan väylämaksulla.

2 Merenkulun tuet ja verotus toimintaedellytysten näkökulmasta

2.1 Nykyinen tukipolitiikka; tuen rakenne ja taso

Merenkulkuelinkeinon ja meriteollisuuden kohdistuva julkinen tuki suorana tukena ja verotuksena ylittää vuoden 2012 tasolla runsaaseen 200 milj. euroon. Määrässä ei ole mukana 1.3.2012 voimaan tulleen tonnistoverolain vaikutuksia, joiden arvioidaan parantavan merenkulun kannattavuutta vuositasolla noin 10–30 miljoonaa euroa, mikäli tonnistovero otettaisiin laajasti käyttöön. Tämän lisäksi varustamoilla arvioidaan olevan ns. piilevää verovelkaa noin 150 milj. euron verran, minkä huojentaminen kokonaisuudessaan tonnistoverolain puitteissa merkitsisi noin 16 miljoonan euron vuosittaista tukea varustamoalalle.

Arvioitaessa merenkulun miehistökustannuksia alentavien tukien kokonaismerkitystä merenkulkuelinkeinon työnantajien ja työntekijöiden sekä koko kansantalouden näkökulmasta tulee ottaa huomioon myös muu merenkulkuun välittömästi tai välillisesti kohdistuva tuki. Suorien merenkulkuun ja meriteollisuuden kohdistuvien tukien kokonaismäärä on 200 milj. euron suuruusluokassa vuoden 2012 talousarvion luvuin. Tässä laskelmassa ovat yksityiskohtaisemmin käsitellyn miehistökustannustuen (86,4 milj. euroa) ohella mukana seuraavat tuet: alusinvestointien ympäristötuki (yhteensä vuodesta 2012 lähtien 30 milj. euroa, vuonna 2012 maksatusarvio 2 milj. euroa), laivanrakennuksen innovaatiotuki (17,1 milj. euroa), luotsauksen hintatuki (4,2 milj. euroa), valtion osuus merimieseläkekassan menoista (54,5 milj. euroa), eräät merimiespalvelut (2 milj. euroa) sekä korkotuki julkisesti tuetuille vienti- ja alusluotoille (15,8 milj. euroa). Kaikki luetellut tukitoimet eivät kohdistu kokonaisuudessaan välittömästi merenkulkuun ja niiden vuotuinen mitoitus voi vaihdella.

2.1.1 Työvoimakustannustuki

Nyt huomion kohteena on ensisijaisesti miehistökustannusten rasisitusta keventävä tuki. Vuonna 1992 voimaantulleella lailla käynnistetty, sittemmin yhtenäistetty ja laajennettu tuki korvaa nykyisin suorana tukena varustamoille merityötulon ennakonpidätyksen ja sosiaaliturva- sekä vakuutusmaksujen työnantajaosuudet täysimääräisesti, toisin sanoen todelliset miehistökustannukset alenevat bruttotasoltaan miehistön nettopalkkojen tasolle. Enimmillään vuonna 2008 näin maksettu tuki ylsi 88 milj. euroon. Vuonna 2010

tukea maksettiin 78 milj. euroa miehistön määrän ja tukeen oikeuttavien kustannusten alennuttua. Vuodesta 2002 vuoteen 2010 kokonaistuki on kasvanut noin 25 milj. eurolla (46 %). Lastialusten kokonaistuki on alentunut 6 milj. eurolla (15 %) ja matkustaja-alusten kokonaistuki kasvanut noin 30 milj. eurolla yli kolminkertaiseksi vuoteen 2002 verrattuna.

Tuen piirissä oli vuonna 2010 noin 100 lastialusta ja runsas tusina matkustaja-alusta. Lastialuksille tukea maksettiin yhteensä 34,5 milj. euroa (347 000 euroa/alus) ja matkustaja-aluksille yhteensä 42,7 milj. euroa (3 300 000 euroa/alus). Henkilötyövuosia tehtiin ulkomaanliikenteen laivoilla yhteensä 6 348 mutta tukijärjestelmän piirissä on arvioitu olevan noin 5 500 henkeä, joista 2 000 lastialuksilla ja 3 500 matkustaja-aluksilla. Tuki työntekijää kohden olisi tämän mukaan lastialuksilla keskimäärin noin 17 250 euroa ja matkustaja-aluksilla noin 12 200 euroa vuodessa. Lastialuksilla tuen arvioidaan vastaavan noin 42 % veronalaisesta tulosta ja vajaata 39 % bruttotuloista. Vastaavasti matkustaja-aluksilla tuen arvioidaan vastaavan noin 40 % veronalaisesta tulosta ja vajaata 34 % bruttotuloista.

Vuonna 2011 työvoimakustannustukea maksettiin noin 78 milj. euroa. Matkustaja-alusten kokonaistuki nousi hieman vuoteen 2010 verrattuna (3,5 %) ja lastialusten laski (-2,5 %). Kaksi suurinta matkustaja-alusvarustamo eli yhteensä 6 alusta sai tukea vuonna 2011 yhteensä 34,8 milj. euroa eli noin 45 % työvoimakustannustuen kokonaismäärästä.

2.1.2 Tonnistovero

Suomen vuonna 2002 voimaan tullutta tonnistoverolakia muutettiin 1.3.2012 kilpailukykyisemmäksi ja siten vastaamaan paremmin varustamoalan tarpeita. Muutetut säännökset koskivat tonnistoverokelpoisten alusten lippuvaatimuksia, tonnistoveron määrää, osinkojen verotusta, tonnistoverovelvollisuuden konsernikohtaisuutta, aikaisemmin tuloverotuksessa vahvistettujen tappioiden vähentämistä, konserniavustusta sekä käyttöomaisuuden luovutuksen yhteydessä tuloksi enintään luettavan määrän laskemista ja siihen sisältyvän verovelan huojentamista.

Merenkulkuelinkeinon ja meriteollisuuden 200 miljoonan euron kokonaistuessa ei ole mukana arviota siitä, kuinka paljon tonnistoverolain käyttöönotto vaikuttaa kokonaistuen määrään. Mikäli uudistettu tonnistoverolaki otettaisiin laajamittaiseen käyttöön, yhteisöveron tuoton on arvioitu voivan varustamojen osalta käytännössä kokonaan kadota, kun tonnistoverotettavan tulon perusteella veroa kannettaisiin vain 0,5 milj. euron verran. Varustamotoiminnasta maksettu tulovero on vuosina 2003–2010 ollut noin 10–30 miljoonaa euroa, joten näin syntyvän tuki olisi samansuuruinen.

Uudistetussa tonnistovero-järjestelmässä taloudellisen arvonalenemisen ylittäviin poistoihin sisältyvä verovelka voitaisiin huojentaa tonnistoverokauden aikana merenkulun suuntaviivoissa (Komission tiedonanto C(2004/43) – Yhteisön suuntaviivat meriliikenteen valtiontuelle) määritetyn tukikatons rajoissa. Vuosittainen huojennusvara syntyy nykysääntelyn mukaan siitä määrästä, jolta osin merenkulkijoiden veroja ja sosiaaliturvamaksuja ei ole muilla merenkululle annetuilla tuilla huojennettu kokonaan. Siten 20 miljoonan euron työvoimakustannustuen leikkaus kasvattaisi osaltaan verovelan huojennusvaraa.

Jos verovelka voitaisiin tukikatto huomioon ottaen kokonaisuudessaan antaa anteeksi, näin syntyvä lisätuki olisi noin 16 miljoonaa euroa vuosittain, jos varustamot ottavat tonniveron laajamittaisesti käyttöön. Määrä perustuu tonniverolain muutosten valmistelun yhteydessä tehtyyn arvioon, jonka mukaan varustamoala on vähentänyt verotuksessa taloudellisen arvonalenemisen ylittäviä poistoja noin 600 miljoonaa euroa. Tästä verovelan määrä on noin 150 miljoonaa euroa nykyisen 24,5 prosentin yhteisöverokannan mukaisesti laskettuna.

Tonniverolain muutoksia sovelletaan ensimmäisen kerran kalenterivuonna 2011 alkaneelta verovuodelta toimitettavassa verotuksessa. Tonniverotukseen hakeutuminen on jo toiminnassa olevien tonniverokelpoisten yritysten osalta mahdollista 31.12.2014 asti. Suomen Varustamot ry:n arvion mukaan noin 5-7 varustamo on siirtymässä lähi-vuosina tonniveron piiriin.

Tonniverotus on käytännössä edullinen vain lastialuksille. Matkustajalaivat eivät hyötyisi taloudellisesti tonniverotuksesta, sillä matkustaja-aluksilla harjoitettu myymälämyynti ei kuulu tonniveronalaisiin toimintoihin. Vaikka matkustaja-alus olisi tonniverotuksen piirissä, myymälämyynti jäisi edelleen normaalisti tuloverotettavaksi toiminnaksi. Tuloverotuksessa aluksesta ei voisi kuitenkaan vähentää tällaisessa tilanteessa poistoa, koska alusta pidettäisiin tonniverotettavana aluksena.

2.1.3 Muut merenkulun tuet

Merenkulkuelinkeinolla on käytössä suorien tukien ja tonniverojärjestelmän kautta annettavan tuen lisäksi myös muita verotukia, joita ovat miehistön merityötulovähennys sekä tuloverotuksen edullinen poistojärjestelmä. Miehistön merityötuloon kohdistuvan merityötulovähennyksen verotusta keventävä vaikutus arvioidaan 25 milj. euroksi.

Varustamotoimintaa harjoittavan yrityksen tuloa verotetaan normaalin tuloverojärjestelmän mukaisesti, ellei yritys hakeudu tai voi hakeutua tonniverotuksen piiriin. Suomen investointeihin kannustava käyttöomaisuuden poistojärjestelmä on erityisesti varustamoyrityksille varsin edullinen, sillä se mahdollistaa huomattavan etupainotteisten aluspoistojen tekemisen. Varustamoyrityksille poistojärjestelmän hyödyntäminen on synnyttänyt arviolta 600 miljoonan euron poistoeron, joka sisältää verovelkaa noin 150 miljoonaa euroa². Edellä mainittujen tukien lisäksi valtio osallistuu joukkoliikennepalvelun ostoon Vaasan ja Uumajan välillä. Merenkurkun matkustajaliikenne on saanut tukea Suomen valtiolta sekä Pohjanmaan ja Västerbottenin aluehallintoviranomaisilta. Lauttaliikenteen voimassa olevan sopimuksen mukaan liikenne saa vuosina 2010–2012 tukea 500 000 euroa, josta Suomen valtion osuus on 50 %.

² Tonniverolain valmistelun yhteydessä tehty arvio.

Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut 4.1.2012 työryhmän, jonka tehtävänä on laatia ehdotus toimenpiteistä, joilla turvataan ympärivuotinen henkilö- ja tavaraliikenne Merenkurkussa. Työryhmän asettaminen perustuu hallitusohjelmaan, jonka mukaan ”*hallitus tukee Merenkurkun liikenteen jatkamista ja laatii yhdessä Ruotsin ja Merenkurkun alueen edustajien kanssa yhteisen, pitkäjänteisen strategian, jolla turvataan ympärivuotinen henkilö- ja tavaraliikenne Merenkurkussa*”. Työryhmän toimikausi on 1.1.2012–30.9.2012.

3 Merenkulku ja sen tukeminen kansantaloudessa ja julkisessa taloudessa

3.1 Kauppalaivasto ja kansantalouden kasvu sekä työllisyys

Suomen kansantaloudelle toimivat merikuljetukset ovat kiistatta elinehto. Viennin osuus bruttokansantuotteesta on noin 40 %. Suomen kansantalouden kansainvälisen aseman kannalta logistiikka on tärkeä osa kilpailukykyä. Suomen maantieteellisen sijainnin takia ulkomaankauppa on täysin riippuvainen merikuljetuksista. Suomen kansantalouden näkökulmasta kokonaisuudessa korostuu merenkulun edellytysten varmistaminen erityisesti rahdin kuljettamiseen, jotta riittävä kuljetuskapasiteetti on käytössä Suomen vientiä ja tuontia varten. Suomen merirahdia kuljettavat sekä kotimaiset että ulkomaiset alukset. Merirahdin kuljetussopimukset syntyvät vapaasti markkinoilla, joilla suomalaiset alukset kilpailevat muiden maiden alusten kanssa. Kuljetuskustannusten lisäksi sopimuksiin vaikuttavat alusten sopivuus ja saatavuus, erityisesti talvikuljetuksissa. Suomalaisen kauppalaivaston kilpailuetu on jäävähvisteiset alukset.

Merirahdien hinnoissa on suuri nousupaine tulevana vuosina erilaisten ympäristöperusteisten teknologiainvestointien takia. Merirahdien hintojen nousupaine on kuitenkin sama kaikille, Suomen kauppalaivastolla ei periaatteessa ole erityistä haittaa kilpailukyvyn suhteen Suomen kuljetusten osalta. Toisaalta kuitenkin suomalaiset alukset ovat jäävähvistettuja ja tarvitsevat täten suuremmat konetehot. Ympäristövaatimukset heikentävät jäävähvistettujen alusten kilpailukykyä suhteessa muihin aluksiin. Pienimmät suomalaiset varustamot saattavat kadota, kun uudet ympäristövaatimukset tulevat voimaan. Nousevat merikuljetuskustannukset myös alentavat suomalaisten tuotteiden kilpailukykyä suhteessa muiden maiden tuotteisiin.

Suomalaisten alusten bruttotulot olivat vuonna 2010 reilun miljardin. Selvästi yli puolet tuloista tulee matkustaja-aluksista. Tulotyypeittäin katsottuna tulot matkustajien kuljetuksesta ovat suunnilleen yhtä suuret kuin tulot tavarankuljetuksesta, sillä matkustaja-alukset kuljettavat myös rahtia. Ulkomaan merikuljetuksissa tuontikuljetukset (n. 50 milj. tonnia) ovat suuremmat kuin vientikuljetukset (n. 40 milj. tonnia) tonneissa mitattuna. Suomalaisen alusten osuus vientikuljetuksista on pienempi (n. 20 %) kuin tuontikuljetuksissa (n. 40 %). Suomalaisista merikuljetuksista suurin osa tapahtuu EU-maiden välillä. Suoma-

laiseen kauppalaivastoon kuuluu suomalaisten alusten lisäksi ulkomailta aikarahdattuja aluksia. Bruttotulot ulkomailta aikarahdatuista aluksista kasvoivat selvästi vuosina 1998–2008, ja ulkomailta aikarahdattujen alusten osuus kokonaisbruttotuloista on jo noin 45 %.

Merimiesammateissa tehtiin vuonna 2010 noin 6 200 henkilötyövuotta (lähde Trafti). Tämä sisältää sekä ulkomaan että kotimaan meriliikenteen. Henkilötyövuodet jakautuivat seuraavasti eri ammattiryhmien mukaan: kansiosasto 36 %, koneosasto 20 % ja talousosasto 44 %. Ulkomaalaisen henkilöstön osuus on noussut 2 prosentista 6 prosenttiin kymmenessä vuodessa. Ulkomaanliikenteessä tehtiin noin 5 600 henkilötyövuotta vuonna 2010. Vuonna 2011 työllisten määrä koko Suomessa oli keskimäärin 2 474 000 henkeä, merenkulkijoiden osuus kaikista työllisistä on noin 0,3 %.

Suomen Meriklusteri 2008 -selvityksen mukaan koko meriklusteri työllistää suoraan merisektoriin liittyvissä toiminnoissa Suomessa noin 43 400 henkilöä. Meriklusterin vaikutus ulottuu suoraan ja välillisesti lähes kaikille toimialoille ja erittäin laajasti koko yhteiskuntaan. Välilliset vaikutukset ulottuvat mm. kuljetus- ja majoituspalveluihin (joista osa kuuluu suorien vaikutusten piiriin), päivittäistavarakauppaan, palveluelinkeinoihin, kulttuuripalveluihin jne. Koko maahan ulottuvat välilliset vaikutukset huomioiden meriklusterin työllisyysvaikutusten piirissä on vähintään 500 000 henkilöä. Kaiken kaikkiaan merenkulun välitön työllisyysvaikutus on melko pieni, mutta sillä on laajoja epäsuoria kytkeitä muille aloille.

Tilastokeskuksen laatiman kansantalouden tilinpidon panos-tuotostaulukoiden työpanoskerroimet (uusin tieto vuodelta 2008) kertovat, että vesiliikenteessä (TOL50) miljoonan euron tuotos työllistää keskimäärin suoraan 3,9 henkeä ja välilliset vaikutukset huomioiden 8,8 henkeä. Koko kansantaloudessa keskimäärin miljoonan euron tuotos työllistää 6,8 henkeä. Esimerkiksi sosiaalipalvelut työllistävät miljoonan euron tuotoksella 22,4 henkeä (välilliset vaikutukset mukaan lukien 24,7 henkeä), majoitus- ja ravitsemustoiminta 12,7 henkeä (19,1 henkeä), maaliikenne 9,3 henkeä (13,5 henkeä) ja rakentaminen 6,0 henkeä (11,9 henkeä).

Merenkulkijoiden ikäjakauma on melko tasainen eri ikäluokissa; kokonaisuudessaan merenkulun ikäjakauma on hieman edullisempi kuin koko kansantalouden työllisten ikäjakauma. Matkustaja-alusten ikäjakauma painottuu hieman enemmän nuoriin kuin koko merenkulussa.

Merenkulkijoiden kotikunnat ovat ympäri Suomea. Merimieseläkekassan tietojen mukaan eniten merenkulkijoita on kuitenkin Turun seudulla (vuonna 2010 noin 30 % kaikista merenkulkijoista), pääkaupunkiseudulla (14 %) ja Ahvenanmaalla (7 %).

3.2 Huoltovarmuus

Merenkulun tukemisen yksi keskeinen peruste on huoltovarmuus. Huoltovarmuus on poikkeusoloihin ja niihin varautumiseen liittyvä käsite. Laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) määrittää huoltovarmuuden käsitteeksi väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömien taloudellisten toimintojen ja niihin liittyvien teknisten järjestelmien toimivuuden turvaamisen poikkeusoloissa ja niihin verrattavissa olevissa vakavissa häiriötilanteissa. Valtioneuvosto on asettanut huoltovarmuudelle tavoitteet (VNp 539/2008). Päätöksessä todetaan, että varautumistoimenpiteillä turvataan yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätön infrastruktuuri ja kriittisen tuotannon jatkuminen kaikissa tilanteissa. Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluvat mm. kuljetuslogistiset järjestelmät.

Suomen viennistä 90 % ja tuonnista 70 % kuljetetaan meritse.³ Merikuljetuksia ei voida korvata muilla kuljetusmuodoilla, sillä volyymit ovat niin suuret. Suomeen liputetut laivat tekevät noin 30 % Suomen merikuljetuksista. Huoltovarmuuden kannalta ei ole määritelty tiettyä prosenttiosuutta, joka suomalaisilla aluksilla tulisi olla. Oleellista on, minkälaista kalustoa kuljetuksiin tarvitaan.

Huoltovarmuuskeskuksen näkemyksen mukaan Suomen lipun kilpailukyvyyn pitäisi olla riittävä suhteessa tärkeimpiin kilpailijoihin, jolloin Suomen lipun alle rekisteröitäisiin kalustoa ja kotimainen meriklusteri (ml. osaaminen, koulutus, tutkimus) säilyisi toimintakykyisenä. Erityisen haasteen muodostavat jääolosuhteet talvella, mikä vaatii erikoiskalustoa ja talvimerenkulun osaamista. Suomen yhteiskunta on riippuvainen globaalista taloudesta, ja Suomen merikuljetusta edellyttävä sijainti pienine markkinoineen ei välttämättä takaa aluskapasiteetin saatavuutta häiriö- tai kriisitilanteessa. Erityisesti energiakuljetukset ovat huoltovarmuuden kannalta tärkeitä. Myös peruselintarvikehuollon kuljetukset ovat huoltovarmuuden kannalta tärkeitä. Lisäksi talvimerenkulun turvaamiseksi Suomella tulee olla riittävä jäänmurtaajakalusto Suomen lipun alla käytettävissä meriliikenteen avustustoimintaan jääolosuhteissa. Ruotsissa merenkulun merkitys huoltovarmuuden kannalta on erilainen, sillä Ruotsin maantieteellinen ja logistinen asema on selvästi erilainen kuin Suomen.

Huoltovarmuuden näkökulmasta valtion tuen olisi hyvä kohdistua erityisesti energiakuljetuksiin ja peruselintarvikekuljetuksiin, jotta voidaan taata riittävä kalusto näihin kuljetuksiin myös poikkeusolosuhteissa. Toisaalta yli 90 % Suomen ja Ruotsin kaupan tonnimääristä kuljetetaan matkustajalautoilla ja ropax-aluksilla. Matkustajalautoilla ja ropax-aluksilla on suuri merkitys erityisesti päivittäistavaroiden kaupassa. Myös matkustajalautoilla on siten tärkeä merkitys kauppamerenkulun ja huoltovarmuuden kannalta ja poikkeusolosuhteissa niitä voidaan käyttää varmistavana kuljetuskapasiteettina. Nykyisin tuki kohdistuu enemmän matkustaja-aluksiin kuin lastialuksiin.

³ Ero selittyy Venäjän kaupan osuudella tuonnissa. Noin puolet tuonnista painossa mitattuna tulee Venäjältä, jossa raaka-aineiden rautatie- ja kuorma-autokuljetuksilla on merkittävä osuus.

4 Merenkulun tuet, elinkeinorakenteen kehittämistoimet ja julkisen talouden tasapainon vahvistaminen

4.1 Lokakuu 2011 kehyspäättös ja sen vaikutukset

Hallitusohjelman mukaan merenkulun tukiin kohdistetaan 20 milj. euron säästö vuoteen 2015 mennessä osana noin 1,2 mrd. euron nettomääräisiä kokonaissäästöjä. Lokakuun alussa annetussa valtioneuvoston kehyspäättöksessä todetaan, että liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toteutetaan hallitusohjelman mukaisina säästötoimenpiteinä 22 milj. euron määrärahavähennys vuonna 2013 ja 53 milj. euron vähennykset vuosina 2014 ja 2015. Pääluokan merkittävimmät säästöt kohdistuvat merenkulun tukiin (20 milj. euroa vuonna 2015 kevään kehyspäättökseen verrattuna) sekä väylien nimeämättömiin kehittämishankkeisiin (20 milj. euroa vuodessa vuosina 2014–2015).

Tämän työryhmän asettamispäätöksessä on lähtökohdaksi asetettu se, että säästö koskee tukea ulkomaan meriliikenteessä käytettävien alusten miehistökustannuksiin (momentti 31.30.43: Meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyyn parantaminen). Vuoden 2012 tasossa 86,4 milj. euroksi arvioitua tukea alennettaisiin päätöksen mukaan 10 milj. eurolla (12 %) vuonna 2013 ja edelleen 10 milj. eurolla (13 %) vuonna 2014, joten kumulatiivinen tason alennus toteuttaisi vuodesta 2014 lähtien hallitusohjelman mukaisen 20 milj. euron säästön.⁴

Yleiset talouden näkymät ovat heikentyneet selvästi hallitusohjelman tekemisen jälkeen. On välttämätöntä jatkaa vaativaa ja kivuliasta julkisten menojen uudelleen arviointia ja karsintaa. Kestävien ratkaisujen löytäminen tällä tiellä edellyttää huolellista paneutumista menorakenteiden perusteltavuuteen muuttuneissa ja muuttuvissa oloissa. Myös merenkulun tukipolitiikan pitkän ajan kestävyyttä joudutaan arvioimaan tätä taustaa vasten ja sovittamaan resurssien käyttöä mahdollisuuksiin.

Nykytilanteessa merenkulun kansainvälistä kilpailukykyä tuetaan melko runsaasti työvoimakustannustuen kautta. Tuen vähentymisen vaikutusten osalta on viitattu ennen muuta kotimaisen tonniston kilpailukyyn heikkenemiseen, ulosliputukseen, merenkulkijoiden työttömyyden ja työttömyyskorvausten lisääntymiseen, verotulojen vähenemiseen ja huoltovarmuuden heikkenemiseen. Kaikkia näitä vaikutuksia voisi jossain määrin

⁴ Valtioneuvoston kehyspäättöksessä 5.10.2011 liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla päätetyistä säästötoimenpiteistä toinen, merenkulun tuen alentaminen 20 milj. eurolla lykätään toteutettavaksi v. 2012

seurata kuten aina elinkeinotukia purettaessa. Tuen purkamisen mittaluokka olisi kuitenkin suhteutettava tuen kokonaistasoon ja sen aiempien vuosien kohoamiseen ja myös nyt toteutuvan tonnistoverouudistuksen vaikutuksiin. Edelleen olisi tärkeä pitää mielessä vapautuvan työvoiman vaihtoehtoiset, mahdollisesti tuottavammat ja enemmän verotuloja tuottavat työllistymismahdollisuudet samoin kuin vapautuvien tukiresurssien vaihtoehtoinen käyttö (valtionvelan vähentäminen). Kriisiaikojen huoltovarmuuden ylläpitämisen edellytykset heikkenisivät.

Työvoimakustannustuen säästö voidaan toteuttaa periaatteessa joko kohdistamalla säästö kaikille tukikelpoisille aluksille yhtäläisesti tai kohdennettuna pelkästään matkustaja-aluksille. Kummassakin vaihtoehdossa valikoivan elinkeinotuen määrä vähenisi. Säästön kohdentuminen vain matkustaja-aluksiin vaikuttaisi vastaavan paremmin huoltovarmuusvaatimuksia. Toisaalta Ruotsi on tärkeä kauppakumppani Suomelle. Yli 90 % Suomen ja Ruotsin kaupan tonnimääristä kuljetetaan matkustajalautoilla ja ropax-aluksilla. Suomalaisten alusten osuus Ruotsin ja Suomen välisissä merikuljetuksissa voisi laskea merkittävästi, jos matkustaja-alukset ulosliputetaan. Etlatiedon selvityksessä todetaan, että normaalioloissa voidaan tietysti kysyä, onko laivan omistamisella ja lippumaalla merkitystä, vai päästäänkö kilpailullisilla kuljetuksilla kansantalouden kannalta edullisempiin ja tehokkaampiin kuljetuksiin. Huoltovarmuusnäkökulmasta on toisaalta hyvä huomioida myös, että suomalaisen merenkulun vähentyessä myös merenkulun osaaminen vähenisi.

Suomalaisilla matkustaja-aluksilla kuljetetaan yhteensä noin 9 % ulkomaan meriliikenteen tavarakuljetuksista tonneissa mitattuna (lähde Liikennevirasto). Arvossa mitattuna kaikkien suomalaisten matkustaja-alusten osuus tavarankuljetuksen bruttotuloista on ollut keskimäärin runsaat 20 % vuosina 2005–2010, vuonna 2010 osuus nousi 32 prosenttiin (lähde Tilastokeskus).

Mikäli työvoimakustannustuen säästö kohdistettaisiin matkustaja-aluksiin, suurella todennäköisyydellä aluksia ulosliputettaisiin Suomesta ja lähes kaikki aluksilla työskentelevät menettäisivät työpaikkansa. Näin työttömyys nousisi ainakin lyhytaikaisesti. Osa merenkulkijoista työllistyisi muille aluksille ja osa muille aloille erilaisiin tehtäviin. Joidenkin kohdalla työttömyys voisi muodostua pidempiaikaiseksi. Merenkulkualan jättävät työntekijät siirtyisivät merimieseläkejärjestelmästä yleisen eläkejärjestelmän piiriin ja Merimieseläkekassan maksutulot laskisivat. Toisaalta, vaikka matkustaja-alukset ulosliputettaisiin Suomesta, merikuljetusten saatavuuden näkökulmasta meriliikennettä hoidettaisiin joka tapauksessa jonkin muun lipun alla ja ulkomaalaisilla työntekijöillä.

Mikäli merenkulun työvoiman kysyntä heikentyisi tukimuutosten takia, talousosaston henkilöstöllä olisi parhaimmat mahdollisuudet työllistyä muille toimialoille edellyttäen, että korvaavia työpaikkoja on tarjolla. Näissä tehtävissä ei muilla aloilla ole merkittäviä valtiontukia ravintola-alan alennetun arvonlisäkannan lisäksi. Merenkulussa näissä tehtävissä on työvoimakustannustuen lisäksi kilpailuetua myös arvonlisäverottoman myynnin osalta kotimaan toimintoihin verrattuna. Kotimaan toiminnot eivät kuitenkaan erityisesti hyötyisi matkustaja-alusten mahdollisesta ulosliputuksesta, sillä tax free -myynti jatkuisi entisellään ulkomaisen lipun aluksella.

Kone- ja kansiosaston henkilöstöille korvaavan työpaikan löytyminen olisi hankalampaa. Toisaalta osa koneosaston henkilöstöstä voisi työllistyä teollisuuden ja energiatuotannon tehtäviin.

On myös hyvä huomioida, että jos työvoimakustannustuki alenisi matkustaja-aluksilla ja aluksia ulosliputettaisiin Suomesta, se vaikuttaisi todennäköisesti merkittävästi Merimieseläkekassassa vakuutettujen määrään ja eläkekassan maksutuloihin. Kassassa vakuutettujen määrän vähentyessä eläkemaksuja pitäisi todennäköisesti korottaa ja täten työvoimakustannustuen määrä kasvaisi vastaavasti. Eläketurvan kustannuksissa tapahtuneet muutokset heijastuvat näin myös työvoimakustannustuen tarpeeseen.

Suomen Merimies-Unionin ja Suomen Varustamot ry:n välisessä raamisopimukseen liityntäpöytäkirjassa, joka solmittiin marraskuussa 2011, ovat molemmat osapuolet varanneet itselleen oikeuden irtisanoa raamisopimus kesken sen voimassaoloajan, jos merenkulun työvoimakustannustukia leikataan. Varustamoelinkeino näkee tämän reaalisena uhkana kauppamerenkulun työrauhalle.

4.2 Vaihtoehtoiset säästö- ja sopeutusmahdollisuudet

Merenkulun koulutuksen rationalisointi

Merenkulkualan koulutuksen tila ja kehittämistarpeet –selvitysraportin tekijöiden Anttilan ja Salmenhaaran mukaan merenkulkuala on selkeä oma erikoisalansa, jonka tulisi saada takaisin oma asemansa koulutus- ja opintoalaluokituksessa. Merenkulun koulutuksessa tarvitaan vahvemmat osaamiskeskittymät ja suurempaa yhteistyötä koulutuksen järjestäjien välillä. Salmenhaara ja Anttila esittivät, että koulutuksen valtakunnallinen keskitetty hallinto ja ohjaus voisivat tuoda tehokkuutta ja parantaa koulutuksen laatua. Merenkulun opetus tulisi järjestää riittävän kokoisissa yksiköissä, jotta opetus voidaan toteuttaa tehokkaasti. Myös EU:n tasolla EU:n meripolitiikan strategiset tavoitteet ja suositukset sisältävät tarpeen kehittää merenkulkualan koulutusta ja vähentää koulutuksen keskeytyksiä.

Merenkulun koulutuksen rationalisoinnilla olisi todennäköisesti saatavissa säästöjä. Säästöjen suuruus riippuu koulutukselle asetetuista tavoitteista. Merenkulun koulutusjärjestelmä olisi hyvä käydä läpi kokonaisuudessaan ja tarkentaa koulutuksen tavoitetta sekä tarkastella myös koulutuksen taloudellista tehokkuutta. Etlätiedon selvityksessä esitetyn arvion mukaan suuremman yhteistyön myötä säästöt voisivat olla noin 20 % koulutuksen kokonaiskustannuksista eli noin 3,5 milj. euroa, tai joidenkin näkemysten mukaan jopa suuremmat.

Luotsauksen asteittainen avaaminen kilpailulle

Luotsauksen asteittainen avaaminen kilpailulle voitaisiin aloittaa Saimaalta. Työryhmän saaman asiantuntijalausannon mukaan potentiaalisia kilpailijoita valtionyhtiölle löytyisi. Saimaan luotsauspalvelu voitaisiin hankkia kokonaispalveluna kilpailuttamalla. Saadun arvion mukaan luotsauspalvelu maksaisi näin järjestettynä noin 3,5 milj. euroa, joka koostuisi 1,5 milj. euron luotsaustuloista ja 2 milj. euron subventiosta. Eli valtion säästö nykytilanteeseen verrattuna olisi arviolta 2,2 milj. euroa vuodessa. Mikäli kokemukset

Saimaan luotsauksen avaamisesta olisivat positiivisia, voitaisiin kilpailuttamista jatkaa vähitellen myös merialueille.

Vaihtoehtoisesti Saimaan luotsaustuen voisi poistaa kokonaan, jolloin valtio säästäisi 4,2 milj. euroa. Saimaan luotsauspalvelua käyttää pääosin ulkomainen tonnisto. Mikäli luotsausta ei avattaisi kilpailulle, luotsausmaksuja tulisi korottaa muilla väylillä, jotta luotsauksen kokonaiskustannukset tulisivat katetuksi. Luotsaustuen poistaminen todennäköisesti vähentäisi Saimaan liikennettä ulkomaisen tonniston osalta. Tällä hetkellä Saimaan liikenteessä on pääosin hollantilaisia, saksalaisia ja venäläisiä aluksia, suomalaisten alusten osuus kuljetetusta tonnimäärästä on noin 11 %.

Merenkulun rekisteritoimintojen rationalisointi

Meri- ja vesiliikenteen useiden rekisteritoimintojen yhdistämisestä syntyisi jonkin verran säästöjä ja yhdistäminen helpottaisi myös varustamojen asiointia viranomaisten kanssa. Trafi on jo aloittanut selvitystyön rekisterien yhdistämiseksi. Tarvittavien organisaatio- ja järjestelmäuudistusten valmistelu ja toteutus vievät kuitenkin aikaa. Yhdistämisen säästöt olisivat todennäköisesti marginaalisia (arvio 0,1-1 milj. euroa), suurin hyöty tulee rationalisoinnista ja asiakaspalvelun parantumisesta.

Alustarkastustoiminnan ja luokittelutoimintojen rationalisointi

Trafi on jo siirtämässä alustarkastustehtäviä luokituslaitoksille mahdollisuuksien mukaan. Luokituslaitoksille siirrettäväksi suunnitellaan ulkomailla rakennettavien alusten peruskatsastukset, samoin suomalaisten alusten ulkomailla suoritettavat katsastukset tapauskohtaisesti. Tarkastusten siirto säästäisi valtion menoja (arvio 0,1-1 milj. euroa)

Merimieseläkejärjestelmän yhdenmukaistaminen

Merimieseläkejärjestelmä poikkeaa merkittävästi muusta palkkatyöhön kytkeytyvästä työeläkejärjestelmästä mm. alhaisempien vanhuuseläkeikien ja valtion rahoitusosuuden vuoksi. Merimieseläkejärjestelmän etuisuuksien yhdenmukaistaminen muun työeläkejärjestelmän kanssa vähentäisi pitkällä tähtäimellä eläkemenoa ja siihen kohdistuvaa valtionosuutta. Eläkejärjestelmän mahdollinen kehittäminen ei toisi säästöjä välittömästi, eikä muutoksilla saavutettaisi säästöjä vielä tällä kehyskaudella. Eläkejärjestelmän muutosten säästövaikutukset näkyvät aina hitaasti, koska muutokset voivat kohdistua vain tulevaisuudessa alkaviin eläke-etuisuuksiin ja ne voidaan toteuttaa vain siirtymäaikoja noudattaen. Merimieseläkejärjestelmään kohdistuvat rakenteelliset muutokset tulee valmista erikseen kolmikantaisesti sosiaali- ja terveysministeriössä.

VTS-toimintojen ja meripelastuskeskusten yhdistäminen

VTS-toimintojen yhdistäminen meripelastuskeskusten kanssa voisi tuoda voimavarojen säästöjä ja synergiahyötyjä. Erityyppisten tehtävien yhteensovitus voi kuitenkin olla haasteellista, käytännössä säästöt tulisivat pääosin kiinteistö- yms. kuluista. Liikennevirasto korostaa METO-yhteistyötä (merelliset toiminnot) mahdollisten säästöjen luojana. METO-yhteistyössä jaetaan tietoja ilman korvausta merellisten viranomaisten kesken. Kansainvälisesti ajatellen yhdistäminen on tehty ainakin USA:ssa ja Italiassa. Säästöpotentiaali voisi ehkä olla 0,5-2 milj. euroa.

Merenkulun tuki- ja verohallinnon kehittäminen

Työvoimakustannustuen hallinnointi tehdään Liikennevirastossa. Varustamotyönantaja tilittää/maksaa ennakonpidätykset, sosiaaliturvamaksut, vakuutusmaksut maksunsaajille (Verohallinto, MEK, vakuutusyhtiöt) ja tekee tukihakemuksen Liikennevirastolle kaksi kertaa vuodessa jälkikäteen. Liikennevirasto käsittelee n. 320 hakemusta vuodessa. Kunakin budjettivuonna maksetaan edellisen kalenterivuoden loppuvuoden toiminnan ja kuluvan vuoden alkuvuoden toiminnan tukikelpoiset erät. Hakemusten käsittely työllistää 3 htv:ta. Yksittäisten tukierien poistuminen/muut yksittäiset muutokset säästötoimenpiteenä eivät vaikuta henkilöresurssitarpeeseen.

Verohallinnon puolella ei ole myöskään saatavissa säästöjä merenkulun verojen käsittelyssä. Verohallinnon prosessit ovat sähköisiä ja yksittäiset muutokset aiheuttaisivat lisäkuluja.

Merityötulovähennyksen alentaminen linjaliikenteessä

Merenkulkijoiden tuloverotuksessa tehtävän merityötulovähennyksen taustalla on aikoinaan ollut kuukausia kestävät meripestit. Näiden pestien aikana merenkulkijat eivät pystyneet hyödyntämään julkisia palveluja. Nykyään meripestit eivät ole enää kuukausien mittaisia, erityisesti linjaliikenteessä. Näin perusteet julkisten palvelujen vähälle käytölle ovat heikentyneet. Myös muiden alojen veronmaksajien julkisten palvelujen käyttö painottuu lapsuuteen ja koulu-aikaan sekä vanhuusikään. Työikäisenä järjestelmässä ollaan yleensä nettomaksajia. Merityötulovähennyksen verotusta vähentävä kokonaisvaikutus on noin 25 milj. euroa, josta Etlatiedon selvityksessä esitetyn ehdotuksen mukaan voitaisiin vähentää esimerkiksi 5 milj. euroa. Toisaalta merityötulovähennyksen alentaminen johtaisi merenkulkijoiden korkeampaan veroasteeseen ja sitä kautta suurempaan työvoimakustannustukeen, mikäli tukijärjestelmään ei samalla tehtäisi muutoksia.

Merityötulovähennyksen alentaminen laskisi käytännössä merenkulkijoiden nettopalkkoja veronalaisen tulon lisääntyessä ja veron määrän kasvaessa. Lisäksi on hyvä huomioida, että merenkulkijoiden maksama eläkemaksu (11,2 %) on selvästi suurempi kuin muiden alojen työntekijöiden (4,7 % tai 6,0 %).

Merityötulovähennyksen katsotaan sisältävän työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksut, matkakustannukset sekä muut luonnolliset vähennykset tulonhankkimisvähennyksen ylittävältä osalta, joten näitä kuluja verovelvollinen ei merityötulovähennyksen lisäksi voi verotuksessa enää vähentää. Tämä tulisi ottaa huomioon arvioitaessa vähennysjärjestelmään kohdistuvia mahdollisia muutostarpeita.

Jäänmurron järjestelyt

Liikenne- ja viestintäministeriö on juuri käynnistänyt merenkulun strategian laatimisen, jossa käsitellään myös jäänmurron järjestämistä. Tämän työn pohjalta saattaa nousta säästömahdollisuuksia jäänmurron osalta. Työryhmän tilaamassa Etlatiedon selvityksessä on hahmoteltu yksi järjestely. Tämä työryhmä ei ota kantaa jäänmurron järjestämiseen.

Muut mahdolliset säästötoimenpiteet

Työryhmässä tuotiin esiin, että säästömahdollisuuksia voitaisiin selvittää myös laivanrakennuksen innovaatiotuen (v. 2012 tuki 17,1 milj. euroa) ja alusluottojen korkotuen (v. 2012 tuki 15,8 milj. euroa) osalta. Työryhmällä ei kuitenkaan ollut riittävästi aikaa perehtyä näihin vaihtoehtoihin.

5 Yhteenveto mahdollisista säästötoimenpiteistä

Merenkulun tukiin ja rakenteisiin kohdentuvia sopeutustoimia

Tehtävänantonsa mukaisesti työryhmä on kartoittanut julkisin varoin rahoitettuihin merenkulun suoriin ja välillisiin tukiin sekä merenkulkuelinkeinon toimintaympäristöön liittyviä toimenpidevaihtoehtoja valtiontalouden sopeutuksen ja merenkulkuelinkeinon kilpailukyvyn näkökulmista. Työryhmä raportoi tarkasteluissaan esiin tulleet havainnot mutta pidättäytyy toimeksiantonsa mukaisesti esittämästä suosituksesta. Mukana ovat kaikki jäsenten merkittävänä pitämät havainnot. Kertaalleen kirjattuja näkökohtia ei kuitenkaan toisteta. Toimenpiteiden numerointi on tehty niihin viittaamisen helpottamiseksi eikä pyri millään tavoin asettamaan niitä ominaisuuksiensa perusteella järjestykseen.

Työryhmä on tarkastellut erilaisia säästömahdollisuuksia merenkulun valtiontukiin ja erilaisiin merenkulun menoihin liittyen. Työryhmällä ei kuitenkaan ole ollut riittävästi aikaa perehtyä yksityiskohtaisesti eri toimenpiteiden käytännön toteutukseen. Eri toimenpidevaihtoehtojen toteuttaminen vaatisikin omat erilliset valmistelunsa.

TOIMENPIDE 1a: Kehyspäätöksen mukainen säästö ulkomaan meriliikenteen työvoimakustannustukeen, säästövaikutus 20 milj. euroa; toteutettuna vuosina 2013 ja 2014 kahtena 10 milj. euron portaana ja kohdennettuna kaikille tukikelpoisille aluksille yhtäläisesti (= Valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehyksistä vuosille 2012-2015, 5.10.2011)

Puoltavia näkökohtia	Kielteisiä tai ongelmallisia piirteitä
Välitön säästövaikutus valtion menoihin	Varustamoiden kannattavuuden heikkeneminen ja varustamojen ennakoitu ulosliputus sekä kotimaisen erityyövoiman kysynnän väheneminen
Valikoivan elinkeinotuen väheneminen	Merimieseläkekassan maksutulojen aleneminen saattaisi johtaa maksujen korotuspaineen kautta työvoimakustannustuen tarpeen kasvuun.

TOIMENPIDE 1b: Kehyspäätöksen mukainen säästö ulkomaan meriliikenteen työvoimakustannustukeen, säästövaikutus 20 milj. euroa; toteutettuna vuosina 2013 ja 2014 portaittain ja kohdennettuna pelkästään matkustaja-aluksille (= Valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehyksistä vuosille 2012-2015, 5.10.2011)

Puoltavia näkökohtia	Kielteisiä tai ongelmallisia piirteitä
Välitön säästövaikutus valtion menoihin	Varustamoiden kannattavuuden heikkeneminen ja matkustajavarustamojen ennakoitu ulosliputus sekä kotimaisen erityyövoiman kysynnän väheneminen
Valikoivan elinkeinotuen väheneminen; tuen kohdentuminen elinkeinöelämän kuljetustarpeiden näkökulmasta tarkoituksenmukaisemmin kuin vaihtoehdossa 1a	Merimieseläkekassan maksutulojen aleneminen saattaisi johtaa maksujen korotuspaineen kautta työvoimakustannustuen tarpeen kasvuun.
	Matkustaja-alusten mahdollisen ulosliputuksen seurauksena varustamojen Suomeen maksaman tuloveron pieneminen

TOIMENPIDE 2: Sekamiehityksen lisääminen uusilla Suomeen liputettavilla lastialuksilla, säästövaikutus vuonna 2013 n. 0,5 milj. euroa (100 000 euroa/uusi lastialus); vuoteen 2015 mennessä lisäsäästömahdollisuudet voisivat olla n. 1,5 milj. euroa.

Työmarkkinaosapuolten sopimuksiin ja varustamoiden toimenpiteisiin perustuva toimi

Puoltavia näkökohtia	Kielteisiä tai ongelmallisia piirteitä
Alusten työvoimakustannusten aleneminen noin kolmanneksella ja vastaava säästövaikutus työvoimakustannustukeen ja valtion menoihin	Riippuu osapuolten päätöksistä, ei valtion vaikutuspiirissä
Alusten Suomeen liputtamisella on välillisiä positiivisia vaikutuksia Suomen talouteen.	Mikäli Suomen rekisterissä olevien alusten määrä kasvaa, saattaa myös työvoimakustannustuen kokonaistarve lisääntyä.

TOIMENPIDE 3: Merenkulun koulutuksen rationalisointi, säästövaikutus riippuu koulutuksen tavoitetilasta; valtakunnallinen keskittäminen ja koordinaation tiivistäminen

Puoltavia näkökohtia	Kielteisiä tai ongelmallisia piirteitä
Mahdollisuus yhtenäistää ja tehostaa pirstaleista merenkulun koulutusta	Koulutusorganisaatioiden rakenneuudistukset vaativat aikaa
Valtion ja kuntien menojen säästö	Edellyttää yhteistyötä ja sovittelua kuntien kanssa.
Koulutuksen laadun kehittäminen	

TOIMENPIDE 4a: Luotsauksen asteittainen avaaminen kilpailulle, säästövaikutus n. 2 milj. euroa; aloitus Saimaan luotsauksesta

Puoltavia näkökohtia	Kielteisiä tai ongelmallisia piirteitä
Valtion menojen säästö Saimaalla maksettavan 4,2 milj. euron luotsauksen hintatuen tarpeen vähetessä	Mahdollinen luotsausmaksujen korotustarve ja liikenteen vähenemisen ulkomaisen tonniston osalta, mikäli luotsauksen hinta nousee.

TOIMENPIDE 4b: Saimaan luotsastuen poistaminen, säästövaikutus 4,2 milj. euroa

Puoltavia näkökohtia	Kielteisiä tai ongelmallisia piirteitä
Välitön säästövaikutus valtion menoihin	Liikenne todennäköisesti vähenisi Saimaalla, jos alennus poistetaan.
	Luotsausmaksuja tulisi korottaa muilla väylillä, jotta luotsauksen kokonaiskustannukset tulisivat katettua.

Toimenpide 5: Merenkulun rekisteritoimintojen rationalisointi, säästövaikutus 0,1-1 milj. euroa

Puoltavia näkökohtia	Kielteisiä tai ongelmallisia piirteitä
Kustannussäästöt meri- ja vesiliikenteen useiden rekisteritoimintojen yhdistämisestä, rakenteellinen uudistus	Tarvittavien organisaatio- ja järjestelmä uudistusten valmistelua ja toteutus vie aikaa
Selvitystyötä jo tehty	Säästöt todennäköisesti marginaalisia, hyöty enemmän rationalisoinnissa ja asiakaspalvelussa

TOIMENPIDE 6: Alustarkastustoiminnan ja luokittelutoimintojen rationalisointi, säästövaikutus 0,1-1 milj. euroa; ulkomailla rakennettavien alusten peruskatsastukset kokonaan luokituslaitosten suorittamiksi, samoin suomalaisten alusten ulkomailla suoritettavat katsastukset

Puoltavia näkökohtia	Kielteisiä tai ongelmallisia piirteitä
Valtion menojen säästöt, rakenteellinen uudistus	
Suunnitelmia jo valmisteltu	

TOIMENPIDE 7: Merimieseläkejärjestelmän kestävyden vahvistaminen ja yhdenmukaistaminen, säästöpotentiaali ajan myötä huomattava; pyritään saattamaan merimieseläkejärjestelmän etuus- ja rahoitusjärjestelyt yhdenmukaisemmiksi yleisen työeläkejärjestelmän kanssa

Puoltavia näkökohtia	Kielteisiä tai ongelmallisia piirteitä
Valtion menojen säästö, rakenteellinen uudistus	Eläkejärjestelmän kehittäminen vaatii aikaa ja säästövaikutukset toteutuvat vasta pitkän ajan kuluttua
Työeläkejärjestelmän yhtenäistyminen	

TOIMENPIDE 8: Meriliikenteen ohjauksen (VTS-toiminnot) ja meripelastuskeskusten yhdistäminen, säästövaikutus 0,5-2 milj. euroa

Puoltavia näkökohtia	Kielteisiä tai ongelmallisia piirteitä
Voimavarojen säästö ja synergiahyödyt, rakenteellinen uudistus	Eri tyyppisten tehtävien yhteensovitus saattaa olla ongelmallista, erillisiä toimintoja ja säästöt mahdollisia vain kiinteistö- yms. kuluista
	Ns. METO-yhteistyö edistää jo samoja tavoitteita mahdollisten säästöjen luojana

TOIMENPIDE 9: Merityötulovähennyksen alentaminen linjaliikenteessä, säästövaikutus 5 milj. euroa (viidennes koko arvioidusta verotukivaikutuksesta)

Puoltavia näkökohtia	Kielteisiä tai ongelmallisia piirteitä
Perusteet merityötulovähennykselle ovat menettäneet jonkin verran merkitystään julkisten palvelujen ollessa paremmin merellä työskentelevienkin ulottuvilla erityisesti linjaliikenteessä.	Merenkulkijoiden nettopalkat alenisivat. Merenkulun työntekijäjärjestöt eivät hyväksy toimenpidettä missään tapauksessa.
Verotukien vähentäminen ja verotuksen yhdenmukaistaminen	Merenkulkijoiden maksama eläkemaksu (11,2 %) on selvästi suurempi kuin muiden alojen työntekijöiden (4,7 % tai 6,0 %).
Säästöt olisivat välittömiä, rakenteellinen uudistus	Verovelvollinen ei voi merityötulovähennyksen lisäksi vähentää verotuksessa enää mm. matka-kustannuksia, mikä tulee ottaa huomioon vähennysjärjestelmän muutostarpeita arvioitaessa.
	Merityötulovähennyksen alentaminen johtaisi korkeampaan verasteeseen ja sitä kautta suurempaan työvoimakustannustukeen, mikäli tukijärjestelmään ei samalla tehtäisi muutoksia.

Ruotsin merenkulkuelinkeinon kilpailukykyisyys – selvitysmiesraportti lokakuulta 2010⁵

Ruotsissa asetettiin alkuvuodesta 2010 selvitysmies Jonas Bjelfvenstam⁶ arvioimaan saman vuoden syksyyn mennessä millä edellytyksillä Ruotsin elinkeinoelämän mahdollisuudet hyödyntää tehokkaita ja kilpailukykyisiä meriliikennepalveluja turvattaisiin. Erityisenä tehtävänä oli valottaa Ruotsin lipun alla purjehtivan kauppalaivaston kilpailuedellytyksiä ja myös mahdollisen lisääntyvän ulosliputuksen riskejä ja seuraamuksia. Tehtäviin kuului myös arvioida kansainvälisen alusrekisterin perustamista Ruotsiin. Toimenpide-ehdotusten mahdollinen esittäminen jätettiin toimeksiannossa selvitysmiehen harkintaan. Seuraavassa esitetään tiiviisti eräitä selvitysmiehen omaan yhteenvetoon ja raporttinsa esittelyyn pohjautuvia keskeisiä johtopäätöksiä selvitystyöstä.

- Ruotsin lipun alla purjehtivien alusten kilpailuedellytykset ovat heikommat kuin lähipiiriin kuuluvien merenkulkuvaltioiden;
- Merkittävin kilpailurasite on miehistökustannusten korkeus ja matalan palkkatason maista tulevien miehistön jäsenten pieni osuus ruotsalaisilla aluksilla vertailumaihin nähden;⁷
- Myös tonnistoverojärjestelmän puuttuminen erottaa Ruotsin useimmista muista EU:n merenkulkumaista;
- Selvitystyön tueksi laaditussa yhteiskuntataloudellisessa selvityksessä arvioitiin kokonaistaloudellinen kustannus Ruotsin valtiolle nykyisin vuositasolla 1,7 mrd. kruunua maksavasta työvoimakustannustukijärjestelmästä 1,4 mrd. kruunuksi eli jokaisen valtion tukikruunun arvioitiin tuottavan 78 äyrin yhteiskuntataloudellisen kustannuksen⁸;
- Mikäli 60 prosenttia alusten miehistöstä olisi tilapäistyövoimaa, em. yhteiskuntataloudellinen kustannus alenisi noin 240 milj. kruunulla nykytilanteesta ja vastaavasti kolmen neljänneksen ollessa tilapäistyövoimaa kustannus alenisi noin 340 milj. kruunulla;

⁵ Svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar, Betänkande av Utredningen om sjöfartens konkurrensförutsättningar, Stockholm 2010, Statens offentliga utredningar SOU 2010:73.

⁶ Jonas Bjelfvenstam toimii Statens väg- och transportforskningsinstitutin pääjohtajana. Hänen apunaan selvitysmiestehtävässä oli laajahko asiantuntijaryhmä ja useampia sihteereitä.

⁷ Ruotsissa kansallisessa alusrekisterissä olevien alusten varustamot ovat vapautettuja merityötuloon kohdistuvan tuloveron ja työnantajamaksujen tilityksistä. Budjetissa tuki esitetään verotukena, jonka kokonaismääräksi vuonna 2010 on ilmoitettu 1819 milj. kruunua eli ko. vuoden keskikurssin mukaan noin 190 milj. euroa.

⁸ Peter Andersson ja Sandra Forsblad: Samhällsekonomisk analys av svenskt sjöfartsstöd; SOU 2010:73; Stockholm 2010; Bilaga 3.

- Ruotsin elinkeinoelämä käyttää kuljetuksiinsa hyvin yleisesti nykyisin muita kuin kotimaisen lipun alla purjehtivia aluksia;
- Selvitystyön tueksi tehdyssä toisessa tutkimuksessa⁹ kartoitettiin elinkeinoelämän näkemyksiä merikuljetuksista ja päädyttiin toteamaan, ettei Ruotsin lipun alle rekisteröityjen alusten tarjolla olon nähdä mitenkään merkittävästi vaikuttavan maan elinkeinoelämän kilpailukykyyn;
- Selvitysmies Bjelfvenstamin oman arvion mukaan Ruotsin yrityssektori ei ole riippuvainen Ruotsin lipun alla purjehtivista aluksista tai ruotsalaisista varustamoista päästäkseen hyödyntämään tehokkaita ja kilpailukykyisiä merikuljetuspalveluja mutta toteaa kuitenkin ruotsalaisten varustamoiden tuovan lisäarvoa maan kuljetusmarkkinoille etenkin markkinatuntemuksensa, paikallisen läsnäolonsa ja meriklusterin muiden osien kehittämiseen liittyvien mahdollisuuksien vuoksi;
- Selvitysmies katsoi olevan puoltavia seikkoja merenkulun tuen jatkamiselle Ruotsissa niin, että kauppalavaston taso voitaisiin säilyttää nykyisellään ja mainitsi tällaisina seikkoina mahdollisuuden vaikuttaa työhön, jota tehdään ympäristö- ja meriturvallisuusasioissa kansainvälisissä järjestöissä, mahdollisuuden ylläpitää merenkulun tietotaitoa, mahdollisuuden auttaa EU:n merenkulupolitiikan strategisten tavoitteiden saavuttamisessa sekä tukea Ruotsin meriklusterin ylläpitoa ja kehittämistä;
- Ellei toimenpiteitä Ruotsin merenkuluelinkeinon kilpailukykyyn ylläpitämiseksi tehdä, selvitysmies arvioi ulosliputuksen jatkuvan, mutta toteaa kuitenkin samalla, että toimenpiteitä tulee arvioida niiden kustannusten perusteella, joita ne yhteiskunnalle aiheuttavat ja tavoitteena tulisi olla negatiivisten taloudellisten vaikutusten minimoinnin;
- Ruotsin merenkuluelinkeinon kilpailukykyisyyttä voitaisiin ensisijaisesti vahvistaa toimilla, jotka alentaisivat miehistökustannuksia; selvitysmiehen mielestä tähän tulisi pyrkiä lisäämällä määräaikaisen työvoiman osuutta ruotsalaisilla laivoilla lähtien uusista sopimuksista työmarkkinaosapuolten kesken hyödyntäen myös työnantajien sopeutuspaketteja ja mahdollisesti työmarkkinatoimenpiteitä ja valtion mukanaoloa muutoinkin neuvottelujen aikaansaamisessa;
- Selvitysmies ehdotti myös meriliikenteen innovaatorahastoa kohdentamalla uudelleen pieni osuus nykyisestä merenkulun tuesta sekä laajaa merenkulkusektorin tutkimus- ja innovaatio-ohjelmaa;
- Selvitysmies ehdotti myös nykyisen merenkulun tuen ulottamista kaikkiin aluksiin, jotka kuuluvat EU:n komission merenkulun valtioneuvoston piiriin eli tuensaajien piiriin laajentamista pieneen, nyt ulkopuolella olevaan alusjoukkoon;
- Selvitysmies arvioi myös tarvetta perustaa – lähinnä halvemmän työvoiman rekrytoinnin helpottamiseksi – kansainvälinen alusrekisteri Ruotsiin, mutta päätyi tässä asiassa kielteiselle kannalle etenkin työmarkkinalainsäädäntöön ja -sopimukseen kytkeytyvien ongelmien vuoksi.

⁹ Christopher Pålsson, Niklas Bengtsson ja Andreas Krantz: Svenskt näringsliv och svensk sjöfart, (SOU 2010:73) Bilaga 4, Svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar, Stockholm 2010.

Lähteet

Työryhmän tilaama selvitys:

Hernesniemi, Hannu 2012 (tulossa). *Merenkulun toimintaedellytykset, kilpailukyky ja julkisen talouden sopeuttamistoimet -taustaselvitys*, Etlatieto Oy.

Muut lähteet:

Anttila, Riku ja Salmenhaara, Tapani 2011. *Merenkulkualan koulutuksen tila ja kehittämistarpeet* (2011:5). Opetushallitus, raportit ja selvitykset.

LVM-julkaisuja 6/2012. *Suomen ulkomaankaupan logistinen kilpailukyky ja kehittämistarpeet. Selvitysmiesryhmän loppuraportti*.

Svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar, Betänkande av Utredningen om sjöfartens konkurrensförutsättningar, Stockholm 2010, Statens offentliga utredningar SOU 2010:73.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 029 5 5 30001
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

22/2012
Valtiovarainministeriön julkaisu
Huhtikuu 2012

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-367-0 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-368-7 (pdf)

**VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:**

Budjetti
Hallinnon kehittäminen
ICT-toiminta
Kunnat
Ohjaus ja tilivelvollisuus
Rahoitusmarkkinat
Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset
Valtion työmarkkinalaitos
Verotus