Valtiontalouden tarkastusvirasto
Tuloksellisuustarkastus
Tuloksellisuustarkastuspäällikkö
Arto Seppovaara

Muistio

Merenkulun tuet –tarkastuksen päättäminen

Merenkulun tukia koskeva tarkastus päätetään tähän muistioon. Muistioon on koottu tarkastuksen aikana tehdyt keskeiset havainnot ja päätelmät. Samoista asioista on esitetty lyhyt yhteenveto tarkastusviraston kertomuksessa toiminnastaan vuoden 2015 valtiopäiville.

Tarkastuksen tausta

Suomen ulkomaankauppa on täysin riippuvaista merikuljetuksista: vuonna 2013 viennistä 89 % ja tuonnista 78 % suoritettiin laivakuljetuksilla.

Merikuljetusten hoitamisessa on suomalaisen merenkulun olemassaoloa pidetty puolestaan välttämättömyytenä, koska sen on nähty turvaavan kuljetukset kaikissa oloissa. Suomalaisilla aluksilla hoidettiin vuonna 2013 ulkomaan tavaraliikenteestä 34 % ja matkustajaliikenteestä vajaa kolmasosa.

Kotimaisen merenkulun jatkuvuus on nähty uhatuksi, koska se joutuu kilpailemaan huomattavasti alhaisemman palkkatason maista lähtöisin olevan merenkulun kanssa. Valtio on näistä syistä tukenut monin tavoin suomalaista merenkulkua. Tarkastus on kohdistunut tuen määrään, sen tavoitteisiin sekä tuen perusteiden kestävyyteen. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko tukien tavoitteet asetettu selkeästi ja onko edellytykset tavoitteiden tehokkaalle saavuttamiselle olemassa.

Merenkulun ja sen tukien erityispiirteet

Merenkulun tuilla on joitakin erityispiirteitä, jotka on otettava huomioon arvioitaessa ja myös kehitettäessä tukijärjestelmää. Toisin kuin useimmat yritystuet, merenkulun tuet ovat olleet pysyviä ja ne ovat kohdistuneet varustamoyritysten perustoimintaan. Edelleen tuet ovat suureksi osaksi verotuen luonteisia. Merenkulun tuilla kilpaillaan myös EU-maiden kesken EU:n määrittelemien perusperiaatteiden rajoissa. Merenkulku on lisäksi elinkeinotoimintaa, joka on helposti siirrettävissä muualle. Näistä piirteistä seuraa yhtäältä tukien erityinen perusteltavuuden vaatimus (tuen pysyvyys ja verotuen luonteisuus) sekä toisaalta rajoituksia mahdollisuuksiin tehdä tukiratkaisuja (toiminnan nopea siirrettävyys muualle, kansainvälisestikin tuetut markkinat sekä tuen EU-rajoitteet).

Tuen määrä

Valtio on tukenut kotimaista merenkulkua useita kanavia pitkin. Tukien vuosittainen yhteismäärä on 200 - 400 miljoonaa euroa. Summa riippuu osittain merenkulun tukien määrittelytavasta. Vuotuisten tukien kokonaismäärä on kasvanut 10 vuodessa, ajalla 2004 – 2013, noin kolmanneksella. Tuen kokonaismäärää ei juuri ole seurattu ja siitä on raportoitu hyvin vähän. Tieto tukimäärästä onkin tarkastuksessa jouduttu kokoamaan eri lähteistä ja osittain arvioimaan.

Tuen kokonaismäärää arvioitaessa ilmeni, että merenkulun tukien suuruus ja merkitys nähtiin eri tahoilla hyvin eri lailla. Tarkastuksen aikana arviot verohuojennuksiin ja työnantajamaksujen palautuksiin pääosin sidoksissa olevien tukien määrästä kyseenalaistettiin mm. tukihallinnossa. Kyseenalaistava näkemys perustui siihen kysymykseen, mikä olisi sen vaihtoehdon valtiontaloudellinen merkitys, että merenkulun verotuet poistettaisiin. Näkemyksen mukaan seurauksena olisi suomalaisten laivojen

ulosliputus eikä valtio silloinkaan saisi niitä verotuloja, jotka nyt palautetaan varustamoille tukina. Samalla nähtiin menetettävän toisaalta kotimaisesta merenkulusta saatavat hyödyt.

Voi pitää merkittävänä ongelmana sitä, että merenkulun tukien määrää on ylipäätään tarkasteltu hyvin vähän ja että erityisesti ei ole syvennytty tukien valtiontaloudelliseen merkitykseen tukipolitiikan vaikutukset huomioon ottaen. Tukien vaikuttavuus ja merkitys ulosliputuksen kannalta on nyt ollut vain yleisten käsitysten varassa. Yhtäältä verotuet ovat yksikäsitteisesti valtion tukia ja niiden suuruusluokka on edellä esitetyn mukainen. Toinen asia on, mikä on tukien vaihtoehtoiskustannus. Sen selvittämiseksi tarvittaisiin tutkimustietoa tuen vaikuttavuudesta.

Tuen tavoitteet

Vaikuttavuuden arviointia varten olisi oltava nykyistä selkeämpi kuva, mihin merenkulun tukemisella perimmältään pyritään. Lähipyrkimyksenä on saada varmistettua, että ulkomaan liikenteessä on riittävästi Suomen lipun alla purjehtivia laivoja. Tätä on kuitenkin pidettävä vain keinona edistää joitakin perimmäisempiä yhteiskunnallisia tarpeita ja nämä tarpeet olisi määriteltävä nykyistä selkeämmin ja uskottavammin perustein.

Vuonna 2014 valmistuneessa meriliikennestrategiassa on käsitelty vain pintapuolisesti ja luettelomaisesti osaa meriliikenteen tukijärjestelmästä. Strategiasta puuttuu analyysi kauppamerenkulun tukipolitiikasta. Säädöksissä ja niiden esitöissä on esitetty sinällään lukuisia merenkulun tuen tavoitteita. Osin samaa tarkoittavia, mutta eri sanoin ilmaistuja tavoitteita tunnistettiin tarkastuksessa noin 30. Niitä ei ole esitetty hierarkkisesti, vaan osittain ristiriitaisetkin tavoitteet on esitetty samanarvoisina. Vaikutusketjuja keinoista tavoitteisiin ei ole esitetty. Tavoitteet ovat hyvin yleisluontoisia ja osin iskulauseenomaisia eikä niiden sisältöä ole juurikaan avattu, konkretisoitu ja analysoitu. Suurin ongelma on siinä, että tavoitteiden tueksi esitettyjä perusteita ei kaikilta osin voi pitää kestävinä ja loppuun asti mietittyinä.

Lainsäädännössä ja asiakirjoissa esitetyt tavoitteet ryhmiteltiin tarkastuksessa neljäksi tavoiteryhmäksi:

1. suomalaisten alusten kilpailukyvyn ja työllisyyden turvaaminen
2. meriosaamisen ja meriklusterin säilyttäminen
3. merenkulun turvallisuuden varmistaminen sekä
4. huoltovarmuuden ylläpitäminen.

Seuraavassa on lyhyesti arvioitu näiden tavoiteryhmien perustelutilannetta. Yleisesti niistä voi todeta, että kussakin tavoiteryhmässä todettiin tarvetta kestävämpiin perusteluihin. Valtiontaloudellisissa paineissa olisi tukien pitkän ajan hyväksyttävyyden vuoksi erittäin tarpeellista tehdä huolellinen kokonaistarkastelu, mihin tuilla perimmältään pyritään, mitkä ovat oletetut vaikutusketjut sekä mitkä ovat riskit ja kustannukset tavoitteiden saavuttamisessa.

Suomalaisten alusten kilpailukyvyn ja työllisyyden turvaaminen

Suomen lipun alla purjehtivien alusten kansainvälisen kilpailukyvyn turvaamiseksi kauppamerenkulkua on tuettu vuosittain toistuvasti ja itse perustoimintaan kohdistuen, mikä poikkeaa yritystukien yleisestä linjasta. Tuen poikkeuksellisen luonteen vuoksi huolellisiin ja uskottaviin perusteluihin olisi erityistä tarvetta, koska yhden yritysryhmän kilpailukykyä ei sinällään voi pitää erityiskohtelua vaativana itseisarvoisena tavoitteena. Sama koskee soveltaen merenkulun työllisyystavoitetta: yleensä valtio ryhtyy erityisiin työllisyystoimiin tilapäisesti vain rakennemuutosten vaikutusten lieventämiseksi.

Olisi tuotava nykyistä selkeämmin esiin ne erityissyyt, miksi merenkulun kohdalla on menetelty yleislinjasta poikkeavalla tavalla ja mikä on se ajateltu vaikutusketju, jossa merenkulun kannattavuuden ja työllisyyden turvaaminen on välttämätön osatekijä (keino) perimmäisempien tavoitteiden saavuttamiseksi. Näiden erityissyiden voi olettaa liittyvän meriklusterin säilyttämiseen, meriturvallisuuden

varmistamiseen sekä huoltovarmuuden turvaamiseen, mutta ajatusketjua näihin ei ole selkeästi esitetty.

Meriosaamisen ja meriklusterin säilyttäminen

Meriklusteri on työllistänyt yli 40 000 ihmistä ja on kansantaloudellisesti merkittävä toimiala. Merenkulun tuen tavoitteet, erityisesti merenkulkuosaamisen jatkuvuuden varmistaminen, on yhdistetty meriklusterin säilymiseen. Jos suomalaisen merenkulun säilymisellä on olennaista merkitystä meriklusterin toiminnan jatkuvuudelle, merenkulun tukien valtion- ja kansantaloudellinen merkitys nousee huomattavasti siitä, mitä se muutoin olisi.

Konkreettista ja uskottavaa vaikutusketjua suomalaisesta merenkulusta meriklusterin säilymiseen ei ole kuitenkaan esitetty. Ainoa konkreettisesti esitetty peruste oli se, että uusien laivojen koeajoissa tarvitaan käytännön merenkulussa hankittua suomalaista osaamista. Todellinen vaikutusketjuyhteys suomalaisesta merenkulusta meriklusterin säilymiseen saattaa olla olemassa ja siksi olisi erittäin tärkeää analysoida tilannetta nykyistä perusteellisemmin. Ilman kunnollista analyysiä on mahdotonta ratkaista, kuinka merkittävästä tukemisen perusteesta on kyse.

Merenkulun turvallisuuden varmistaminen

Suomen aluevedet ovat meriliikenteelle vaativa ympäristö mataluutensa ja jääolojensa takia. Meriturvallisuuden ylläpito on ympäristöllisesti ja taloudellisestikin hyvin merkittävä seikka vilkkaasti liikennöidyllä alueella, jossa kuljetetaan paljon öljyä. Suomalaisen merenkulun tukemista on perusteltu myös sillä meriturvallisuudella, jonka tuovat kotimaisten alusten hyvä laatu sekä miehistön osaaminen, erityisesti jäissä kulkemisessa.

Suomen ulkomaan liikennettä hoitavista laivoista kaksi kolmasosaa on ollut ulkomaisia. Ulkomaisiin ja kotimaisiin laivoihin kohdistetaan samoin perustein katsastus- ja hyväksymistoimintaa, mikä periaatteessa antaa samat edellytykset turvalliselle merenkululle. Tarkastuksen perusteella ei voitu luotettavasti arvioida, onko ulkomaisten ja kotimaisten alusten onnettomuusmäärissä ollut eroja, koska vertailukelpoisia tietoja ei ollut saatavilla. Onnettomuustilastoissa kotimaisten alusten joukossa oli mukana mm. kalastusaluksia, joiden onnettomuusalttius voi olla suurempi kuin reittiliikenteessä olevilla aluksilla. Mikäli turvallisuustavoitetta pidetään olennaisena tuen perusteena, olisi suomalaisen merenkulkuosaamisen merkityksestä turvallisuudelle hyvä saada lisätietoa.

Huoltovarmuuden ylläpitäminen

Huoltovarmuus arvioitiin tarkastuksessa merenkulun tukemisen yhdeksi tai mahdollisesti ainoaksi perustavoitteeksi. Kotimaisen merenkulun on katsottu turvaavan välttämättömät merikuljetukset kaikissa oloissa. Ajatus perustuu siihen, että Suomen lipun alla oleviin aluksiin sovelletaan niin normaalikuin poikkeusoloissakin Suomen lakia ja siten mm. puolustustilalakia ja valmiuslakia. Nämä lait antavat valtiolle suuren mahdollisuuden tarvittaessa määrätä suomalaisten alusten käytöstä. Esimerkiksi puolustustilalain 22 §:n mukaan valtioneuvosto voi tietyin edellytyksin velvoittaa palautettavaksi Suomeen aluksen, jos se on suomalaisessa omistuksessa ulkomailla.

Huoltovarmuustavoitteen tärkeydestä huolimatta ei lainsäädännössä tai muissa asiakirjoissa ole tarkemmin määritelty tai konkretisoitu, kuinka paljon erityyppisiä suomalaisia kauppa-aluksia tarvitaan huoltovarmuuden turvaamiseksi. Ei esimerkiksi ole tarkasteltu, onko kotimaisten laivojen nykyinen 34 prosentin ulkomaankaupan kuljetusosuus volyymiltaan riittävä ja onko se alusrakenteeltaan soveliasta turvaamaan huoltovarmuutta.

Huoltovarmuuden kannalta kuitenkin perustavampi ongelma on mahdollisesti se, että aluksen siirto toisen maan lipun alle voi tapahtua hyvinkin nopeasti. Tarkastuksen aikana esitettiin arvioita, että ulosliputus voisi tapahtua jopa alle puolessa tunnissa. Kriisitilanteessa ulosliputusriskiä voi lisätä se, että aluksen omistus ei ole suomalaista, vaikka alus onkin Suomen lipun alla. Näistä tekijöistä aiheutuvaa

uhkaa huoltovarmuudelle ei ole tarkasteltu keskeisissä asiakirjoissa, kuten hallituksen esityksissä tai merenkulun strategiassa.

Olisi mitä tärkeintä selvittää nykyistä paremmin valtion ja viranomaisten käytännölliset ja oikeudelliset mahdollisuudet turvata huoltovarmuutta käytössä olleella toimintamallilla. Tulisi analysoida myös sitä, millaisilla hinnoilla ja muilla ehdoilla kansainvälisiltä kuljetusmarkkinoilta olisi saatavissa merikuljetuskapasiteettia eriasteisissa kriisitilanteissa. Valtiontaloudellisesta näkökulmasta olisi vertailtava saavutettavan huoltovarmuuden astetta eri toimintamallien mukaisilla valtiontaloudellisilla kustannuksilla, missä tuettu kotimainen merenkulku olisi yksi toimintamalli ja esimerkiksi kansainvälisiltä markkinoilta kriisitilanteen nostamalla hintatasolla hankittu kuljetuskapasiteetti olisi toinen toimintamalli.

Hajautunut hallinto

Merenkulun tukemiseen ja toiminnan ohjaukseen osallistuu useita ministeriöitä ja viranomaisia. Millään ministeriöllä ei ole ollut selkeää kokonaisvastuuta ja -hallintaa. Siiloutunut hallinnointi on ilmennyt mm. kokonaiskustannustietoisuuden vähäisyytenä. Vaikuttaa siltä, ettei ole olemassa tietoisesti ja tavoitteellisesti luotua merenkulun tukijärjestelmää eikä siten myöskään yhtenäistä, koordinoitua ohjausjärjestelmää. Tuet ovat syntyneet eri aikoina eri tavoittein ja keinoin, eri viranomaisten valmistelemina. Tukijärjestelmä on vailla ohjausta ja tilivelvollisuusvastuuta sekä säännönmukaista vaikutusten arviointimenettelyä.