TAMPEREEN YLIOPISTO

JOHTAMISKORKEAKOULU

MERENKULUN TUET

– ARVIO HENKILÖKULJETUKSIIN KOHDISTUVISTA VALTIONTUISTA

Katriina Lehto, Ari Karppinen, Lasse Oulasvirta, Hannu Saarijärvi

TAMPEREEN YLIOPISTO

Merenkulun tuet

- arvio henkilökuljetuksiin kohdistuvista valtiontuista

Katriina Lehto

Ari Karppinen

Lasse Oulasvirta

Hannu Saarijärvi

Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulu
33014 Tampereen yliopisto

Käyntiosoite
Kanslerinrinne 1

Puh 03 355 111
Sposti kirjaamo@uta.fi
www.uta.fi

Copyright © 2017
Katriina Lehto
Ari Karppinen
Lasse Oulasvirta
Hannu Saarijärvi

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Kanslerinrinne 1
33014 TAMPEREEN YLIOPISTO

ISBN 978-952-03-0400-3 (PDF)

Sisällys

Taulukkoluettelo **4**
Kuvioluettelo **4**
Esipuhe **5**
Tiivistelmä **6**
1. Johdanto **7**
2. Yleiset periaatteet merenkulun tukipolitiikalle **9**
3. Suorat ja epäsuorat tuet merenkululle **11**
3.1. Suorat tuet meriliikenteelle **13**
3.1.1. Miehistökustannustuki **13**
3.1.2. Maksut merimiesten eläkekassalle **14**
3.1.3. Investointituki **15**
3.2. Epäsuorat tuet **17**
3.2.1. Verotuet **17**
3.2.2. Yhteenveto: suoran tuen ja verotuen kokonaismäärä merenkululle **19**
3.2.3. Muut epäsuorat tuet **20**
4. Estimaatit suorille ja epäsuorille matkustajamerenkulkuun kohdistuville tuille **23**
4.1. Matkustajamerenkululle kumuloituva osuus meriliikenteen valtiontuista **24**
5. Johtopäätökset **25**
Lähteet **28**

Taulukkoluettelo

Taulukko 1. Suomalaiset kauppa-alukset, niiden henkilökunta ja meriliikenteen henkilökuljetukset 2013–2015 12
Taulukko 2. Miehistökustannustuki (€) varustamoittain 2013–2015 14
Taulukko 3. Merimieseläkkeen tunnuslukuja 2014–2017* 15
Taulukko 4. Investointituen jakautuminen varustamoittain 2012–2014 16
Taulukko 5. Valtiontuet (milj. €) merenkululle 2014–2017 19
Taulukko 6. Suomalaisten varustamoiden[1] matkustajamerenkulkuun kohdentuva henkilöstö vuonna 2015 24
Taulukko 7. Yhteenveto matkustajamerenkulkuun kohdentuvista tuista vuodelta 2015 . 25

Kuvioluettelo

Kuvio 1. Suomen meriklusterin toimijakenttä ……..21

Esipuhe

Valtion yritystukien oikeutus, vaikuttavuus ja määrä ovat aina olleet ja ovat nykyisessä taloudellisessa tilanteessa erityisen kiinnostuksen kohteena. Talouden tehokkuuden ja kasvun näkökulmasta pysyvät julkisen sektorin tuet tai sääntely ovat taloudellisesti perusteltuja, jos ne korjaavat markkinoiden epäonnistumista tai parantavat oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Tyypilliset syyt vapaiden markkinoiden epäonnistumiselle ovat ulkoisvaikutukset, julkishyödykkeet, kilpailun puute, informaation epätäydellisyys ja makrotaloudelliset häiriöt. Valtion pysyvien tukien ei-taloudelliset perusteet liittyvät tyypillisesti kansalaisten turvallisuuteen, kuten esimerkiksi huoltovarmuuteen. Tilastokeskuksen mukaan yritystukien kokonaismäärä oli vuonna 2014 noin 1,6 mrd. €, josta palvelusektorin osuus (ml. kuljetukset) oli suurin (33 %). Yritystueksi laskettavat tuet ovat pääosin määräaikaisia – tyypillisesti näitä ovat esimerkiksi innovaatiotuet tai äkillisen rakennemuutoksen tuet. Pysyvään liiketoiminnalliseen toimintaan kohdistuvat tuet tulee olla hyväksyttyjä Euroopan unionin säädösten puitteissa. Eräs tällainen poikkeuksellinen Euroopan laajuinen pysyvä liiketoiminnan tuki liittyy Euroopan laajuisesti merenkulun liiketoimintaan. Sillä halutaan vastata globaaliin merenkulun kilpailuun ja se on perusteltavissa ulkomaankaupan huoltovarmuuden näkökulmasta tavarakuljetuksiin liittyen. Sen sijaan voidaan tarkastella, kuinka suuri osa tästä tuesta kohdistuu henkilökuljetuksiin eli matkustajamerenkulkuun ja miten se on perusteltavissa, kun vastaavaa työ- ja viihdematkailua ei tueta sen tapahtuessa maa-alueella. Tämän selvityksen on tilannut Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa Ry ja sen keskeinen tavoite on laskennallisesti selvittää valtion merenkulun tuista se osa, joka kohdistuu matkustajamerenkulkuun. Tutkimusprojektin toteuttamisesta on vastannut tutkimusryhmä, johon kuuluvat hallintotieteen kandidaatti Katriina Lehto, finanssihallinnon ja julkisyhteisöjen laskentatoimen professori Lasse Oulasvirta ja taloustieteen yliopisto-opettaja Ari Karppinen. Tutkimusprojektin vastuullisena johtaja on palvelujen ja kaupan professori Hannu Saarijärvi. Turun yliopiston kauppakorkeakoulun tutkijatohtori (taloustieteet) Teemu Haukiojalle esitämme mitä parhaimmat kiitokset tutkimuksen asiantuntijakommentoinnista. Lisäksi haluamme kiittää selvityksen aineistonkeruuta edesauttaneita toimijoita kuten Valtiontalouden tarkastusvirastoa, liikenne- ja viestintäministeriötä, valtionvarainministeriötä sekä Suomen Varustamot ry:tä.

Tampereella, 6. maaliskuuta 2017,

Hannu Saarijärvi
Palvelujen ja kaupan professori
Tampereen yliopisto

Tiivistelmä

Merenkulkuun kohdistuvat tuet ovat poikkeuksellisia: ne ovat pysyviä ja kohdistuvat tuettavien yritysten liiketaloudelliseen perustoimintaan. Pääsääntöisesti yritystuet ovat muutoin väliaikaisia. Merenkulun kansalliset tuet Suomessa ovat Euroopan unionin tavoitteiden ja säädösten mukaisia. Tuilla pyritään ulkomaankaupan merikuljetusten huoltovarmuuteen, meriosaamisen kilpailukykyyn ja mereen liittyvän työllisyyden turvaamiseen. Yhteiskunnallisesti kestävän merenkulkutukipolitiikan haaste on kuitenkin se, että osa nykymuotoisista valtiontuista kohdistuu matkustajamerenkulkuun ja näin ollen myös turismin ja viihdepalveluiden pysyvän liiketaloudellisen toiminnan tukemiseen. Pelkästään merenkulun kokonaistukien (suorat ja epäsuorat tuet) määrää on haasteellista arvioida, ja varustamoiden näkökulmasta tavarakuljetusta ja henkilökuljetusta ei voida nykymuodossaan erottaa. Tämän selvityksen tavoitteena on arvioida erityisesti matkustajamerenkulkuun liittyvien tukien määrää. Selvitys ei käsittele tällaisten tukien tarpeellisuutta, tukijärjestelmän tehokkuutta tai merenkulun vaikuttavuutta. Suomessa merkittävin matkustajamerenkulun tuki on verotuet – arvonlisä- ja valmisteverottomuus (184 milj.€) – ja suorista tukimuodoista miehistökustannustuki (38,7 milj. €). Kaiken kaikkiaan laskennallisen matkustajamerenkulun tuen arvioidaan olevan noin 241–255 miljoonaa euroa vuosittain.

Asiasanat: *merenkulku, henkilökuljetus, valtiontuet, miehistökustannustuki, verotuet*

1. Johdanto

Merenkululla on keskeinen rooli Suomen ulkomaankaupassa. Maailmanpankin tilastojen mukaan Suomen kansantalous on 100. ulkomaankauppariippuvin ((vienti+tuonti)/BKT, 74 %) vuonna 2015 (WB 2017). Suomen viennistä yli 90 % ja tuonnista yli ¾ tapahtuu merikuljetuksin (Tulli 2015). Kauppamerenkulun toimintavarmuudella on oleellinen merkitys Suomen pitkän aikavälin ja jatkuvan taloudellisen menestyksen näkökulmasta. Merenkulun tukeminen Euroopan unionissa ja Suomessa tähtää keskeisiltä osin merenkulun toimintavarmuuteen ja turvallisuuteen kaikissa olosuhteissa.

Tämä selvitys perustuu yleisesti tunnistettuun tutkimustarpeeseen. Valtion tukipolitiikka – sen perusteet ja määrä – on keskeinen yhteiskunnallisen keskustelun aihe. Viimeisten vuosien aikana huomiota on kiinnitetty myös erityisesti merenkulun valtiontukiin. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on tehnyt vuonna 2015 esiselvityksen merenkulun kokonaistuen määrästä ja tukien vaikuttavuudesta. VTV on arvioinut vuosittaisen tuen määräksi 200–400 milj.€. Merkittävä vaihteluväli johtuu erilaisista tukien määrittelytavoista. Johtopäätöksenään VTV (2015) esittää: ”Voi pitää merkittävänä ongelmana sitä, että merenkulun tukien määrää on ylipäätään tarkasteltu hyvin vähän … ja 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”. Tässä selvityksessä arvioidaan pelkästään matkustajamerenkulkuun kohdistuvaa valtion tukea.

Euroopan unionin myöntämä poikkeusasema merenkulun tukemiselle raamittaa suomalaisen merenkulun tukijärjestelmää. Vaikka merenkulku on mitä suurimmissa määrin normaalia markkinaehtoista toimintaa, niin merenkulun kansallisia tukia perustellaan globaalilla ja EU-tason tukipolitiikalla. Keskeisenä tukipolitiikan pyrkimyksenä on kauppalaivaston pitäminen kotimaisessa alusrekisterissä. Henkilöstömäärällä mitaten 63 % Suomen meriliikenteen kuljetuksista liittyy henkilökuljetuksiin ja vastaavasti 37 % tavarakuljetuksiin. (Tilastokeskus 2017). Suomalainen merenkulku ei perustu puhtaaseen risteilytoimintaan, vaan matkustajien ja

tavaroiden yhteiskuljetuksiin, ja samalla tukijärjestelmä perustuu merkittäviltä osin tavara- ja henkilöstökuljetukseen erikoistuneiden varustamoiden perustoimintojen pysyvään tukemiseen.

Tämän selvityksen ensisijaisena tavoitteena on arvioida euromääräisesti matkustajamerenkulkuun kohdistuvan valtiontuen määrää. Arvioita matkustajamerenkulkuun kohdistuvien valtiontukien määrästä ei ole aikaisemmin esitetty. Vaikka valtion suoran tuen kokonaismäärä voidaan selvittää julkisista asiakirjoista, niin keskeisiksi selvityskohteiksi muodostuu ensiksikin se, kuinka tuet määritellään ja siinä erityisesti, kuinka suuri on ns. epäsuoran tuen määrä. Toiseksi tuen määrää, joka kohdistuu henkilökuljetuksiin eikä tavarakuljetuksiin, ei voida asiakirjojen perusteella suoraan selvittää, vaan se on arvioitava varustamoittain aluskohtaisesti.

Varustamonäkökulmasta suomalainen tavaroiden ja matkustajien meriliikenne tukevat vahvasti toisiaan, minkä vuoksi varustamoiden saamaa tukea tavarakuljetuksiin ja henkilökuljetuksiin ei pitäisi voida erottaa eri tukilajeikseen. Tukipolitiikan päätöksenteon perustavoitteiden (oikeudenmukaisuus ja tehokkuus) ja veronmaksajien näkökulmasta on kuitenkin ongelmallista, että nämä kaksi merkittäviltä osin erilaista toimintoa (ulkomaankauppakuljetus ja henkilökuljetus) hyötyvät samoista merenkulun tuista ilman, että tuissa läpinäkyvästi erotellaan tavara- ja henkilöliikenteen tukien tavoitteita. Sikäli kuin matkustajaliikenne merellä voidaan nähdä normaalina markkinaehtoisena toimintana, sille kohdistuvien valtiontukien määrää, vaikuttavuutta ja perusteita tulisi tarkastella läpinäkyvästi ja säännöllisesti.

Käsillä olevassa selvityksessä tarkastellaan aluksi luvussa 2 yleisiä periaatteita merenkulun tukipolitiikalle ja merenkulun tuen erityispiirteitä. Luvussa 3 tarkastellaan keskeisiä merenkulun suoran (luku 3.1) ja epäsuoran tuen (luku 3.2) muotoja. Suoran tuen määrät koskevat vuosia 2013–2015. Pääosin esitetyt tukimäärät koskevat niitä suomalaisia varustamoita, joilla on merkittävää matkustajaliiketoimintaa. Tässä selvityksessä verotukia käsitellään keskeisenä epäsuoran tuen muotona. Muita epäsuoria tukia, kuten polttoaineverotukea tai muonituksen verovapautta, ei arvioida määrällisesti. Luvussa 4 esitetään arviot matkustajamerenkulkuun laskennallisesti kohdistettavien tukien määrälle. Lopuksi luku 5 sisältää johtopäätökset.

2. Yleiset periaatteet merenkulun tukipolitiikalle

Tarkasteltaessa merenkulun tukijärjestelmää tarkemmin on huomioitava sen suomalainen ja eurooppalainen ulottuvuus. Valtiontukien sääntelypohja tulee suurilta osin Euroopan unionin valtiontukisäännöistä, joita Suomen tulee jäsenvaltiona noudattaa. Valtiontukien keskeisimmät periaatteet antaa Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (EUT) artiklat 107–109, joissa määritellään soveltuvat ja kielletyt valtiontuet. Kielletyt valtiontuet vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua antaen jollekin yritykselle vahvemman kilpailuaseman, ne vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai ne on myönnetty valikoivasti yhdelle sektorille. Tuet jotka ajavat jäsenvaltiot keskinäiseen tukikilpailuun, ovat kaikissa tapauksissa kiellettyjä. Meriliikenteen tukeminen on yksi valtiontukien yleiseen kieltoon kuuluvista poikkeuksista. (Alkio & Hyvärinen 2016.)

Euroopan unioni on antanut jäsenmailleen laajat vapaudet tukea omia merenkulkusektoreitaan. Euroopan komissio antoi merenkulun tukemisen suuntaviivat vuonna 1997, ja vahvisti niiden aseman vuonna 2004. Euroopan unionin suuntaviivat määrittelevät merenkulun hyväksyttävät tukimuodot, joita ovat verotuskohteluun liittyvät toimenpiteet, välillisten työvoimakulujen korvaus varustamoille, miehistövaihtokustannusten korvaaminen varustamoille, ympäristöystävällisyyden parantamiseen käytettävä investointituki, tuki jäsenvaltioiden väliseen lyhyen matkan merenkulkuun sekä julkisen palvelun velvoitteista ja sopimuksista maksettavat korvaukset (Euroopan komissio 2004). Suuntaviivat arvioitiin unionin laajuisesti vuonna 2012, ja niiden jatkuminen vahvistettiin vuonna 2013. Arvioinnin tuloksista kuvastuu yleinen tyytyväisyys Euroopan unionin merenkulkupolitiikkaan ja nykyisten valtiontukisääntöjen toimivuuteen (Euroopan unionin konsultaatio 2012). Suuntaviivojen toimivuutta kuvaa se, että vuosien 2005 ja 2014 välisellä ajanjaksolla Euroopan unionin kontrolloiman laivaston osuus suhteutettuna koko maailman laivastoon on pysynyt noin neljänkymmenen prosentin tasolla, vaikka se on saanut varteenotettavia kilpailijoita Lähi-Idän ja Aasian maista (Oxford Economics 2014, s. 17).

Euroopan unioni perustelee merenkulkusektorin tukipolitiikkaa sillä, että sen avulla lujitetaan jäsenvaltioiden merenkulkuklusteria kannustamalla alusten merkitsemistä ja palauttamista

jäsenvaltioiden rekisteriin (Euroopan komissio 2004). Alusten ulosliputtaminen ns. mukavuuslippumaihin pidetään merkittävänä uhkana eurooppalaiselle merenkulkusektorille. Mukavuuslippumailla tarkoitetaan sellaisia valtioita, joissa merenkulkusektoriin ei kohdisteta sääntelyä ja sille on annettu merkittäviä verohelpotuksia. Merenkulku on elinkeinotoimintaa, joka on helposti siirrettävissä maasta toiseen. Varustamot voivat siirtää toimintansa lainsäädännön ja verotuksen kannata suotuisiin maihin ulosliputtamalla aluksensa toisen valtion alusrekisteriin. Tämä on johtanut kansainväliseen verotukselliseen ja lainsäädännölliseen kilpailutilanteeseen. (Oxford Economics 2014, s. 44–45.) Eurooppalaisesta näkökulmasta olisi sekä verovarojen kertymisen että työntekijän oikeuksien näkökulmasta haitallista, mikäli eurooppalaiset alukset rekisteröitäisiin vero- ja säännöstelyvapaisiin mukavuuslippumaihin. Oman eurooppalaisen laivaston tarvetta voidaan argumentoida muun muassa merenkulkusektorin strategisella merkityksellä, sillä merenkulkusektori turvaa energiantoimitusta ja huoltovarmuutta.

Suomen valtio perustelee merenkulun tukemista Suomen kauppalaivaston myönteisen kehityksen turvaamisella, merenkulkijoiden työllisyydellä sekä huoltovarmuudella. Erityisen tarpeen omalle kauppalaivastolle luo Suomen syrjäinen sijainti ja ulkomaankaupan riippuvuus merikuljetuksista. (Valtion talousarvio 2017.) Muita perusteluja merenkulkusektorin tukemiselle ovat muun muassa merenkulun yleisen kehityksen turvaaminen, meriosaamisen ja meriklusterin säilyttäminen, merenkulun turvallisuus sekä toiminnan pitkäjänteisen suunnittelun mahdollistaminen varustamoille (HE 115/2007, VTV 2015). Vuonna 2015 Suomen viennistä meriteitse kulki 91,2 % ja tuonnista 77,6 %. Suomalaisilla aluksilla tuodaan noin 40 % ja viedään noin 20 % ulkomaan kaupan tuotteista. Suomen tuonti tulee pääosin Venäjältä, Ruotsista ja Saksasta, tärkeimpien vientimaiden ollessa Ruotsi, Saksa ja Iso-Britannia. Ainoastaan Venäjän kaupan kuljetuksista pääosa tapahtuu maitse. (Tulli 2015.) Suomen ja Ruotsin välisessä kaupassa matkustaja-autolauttojen osuus korostuu, sillä niiden osuus tuonnin kokonaismäärästä on 26 % ja viennistä 31 %. Matkustaja-autolautoilla kuljetetaan pääasiassa elintarvikkeita ja muita päivittäistavara- ja kulutustuotteita. (Busk & Härmälä 2016, s. 19–20.)

Merilogistiikan tärkeys Suomelle ja Euroopalle on kiistatonta, mutta merenkulun tukien kriittiselle tarkastelulle on perusteita (VTV 2015). Merenkulkusektoria tuetaan Suomessa rahamääräisten tukien, verotukien ja lainsäädännön välityksellä. Merenkulun tukien kokonaisuus

muodostuu useista eri tukilajeista, ja näiden tukien luonteen voidaan katsoa poikkeavan huomattavasti muista suomalaisista valtiontuista. Toisin kuin useimmat yritystuet, merenkulun tuet ovat olleet pysyviä ja ne ovat kohdistuneet varustamoyritysten perustoimintaan (VTV 2015). Suomessa merenkulun tukien kokonaismäärää on tarkasteltu hyvin vähän, eikä tukien kokonaisvaikuttavuudesta tai kokonaiskustannuksista ole riittävästi tietoa (VTV 2013). Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan tukien valtiontaloudelliseen merkitykseen ei ole syvennytty kattavasti, eikä selkeitä vaikutusketjuja keinoista tavoitteisiin ole esitetty. Tavoitteiden on kuvattu olevan yleisluontoisia eikä niiden sisältöä ole juurikaan avattu, konkretisoitu ja analysoitu. Merenkulun tukijärjestelmän on todettu olevan valtiontalouden osalta vailla ohjausta ja tilivelvollisuusvastuuta sekä säännönmukaista vaikutusten arviointimenettelyä. (VTV 2015.) Merenkulkusektorin tukeminen poikkeaa huomattavasti yritystukia koskevasta yleisestä periaatteesta, jonka mukaan julkisen sektorin myöntämien yritystukien tulisi perustua markkinahäiriön korjaamiseen, eivätkä terveet ja markkinakelpoiset yritykset niitä yleisesti ottaen tarvitse (Rauhanen et al. 2015, s. 19).

3. Suorat ja epäsuorat tuet merenkululle

Valtio tukee merenkulkua sekä suorin rahamääräisin tuin että verohuojennuksin. Yritystuiksi määritellään myös verotuet ja muut sellaiset järjestelyt, joihin sisältyy taloudellista etua (Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 429/2016). Verotukia tarkastellaan täten samoilla arviointikriteereillä kuin muitakin yritystukia. Suoriksi tuiksi tässä selvityksessä määritellään rahamääräiset tuet, jotka löytyvät valtion talousarviosta. Epäsuoriksi tukiksi lasketaan verohuojennukset ja -vähennykset. Merenkulun valtiontuet koskevat samanmuotoisina sekä matkustaja- että lastialuksia. Matkustaja-alukset eivät kuitenkaan hyödynnä kaikkia valtiontukia, kuten tonnistoveroa, valtion matkakulukorvaustukea ja sekamiehitystä. Merenkulkusektorin tukia käsitellään liikenne- ja viestintäministeriössä, työ- ja elinkeinoministeriössä sekä valtionvarainministeriössä.

Tämän selvityksen kohteena on meriliikenteessä toimiva matkustaja-alusliikenne. Kaikki ulkomaanliikenteessä toimivat Suomen lipun alla toimivat alukset on rekisteröity kauppa-alusluetteloon (Taulukko 1). Kauppa-alusluetteloon kuuluminen on edellytys valtion

miehistökustannustuen saamiselle (Trafi 2016a). Tarkasteltavat matkustaja-alusliikenteen toimijat ovat Viking Line, Finnlines, Silja Line ja Eckerö Line. Näiden varustamoiden alukset ovat matkustaja-autolauttoja, mikä tarkoittaa sitä, että niiden mukana kulkee sekä matkustajia että rahtia. Näiden varustamoiden aluksista Viking Linen ja Silja Linen laivojen reitit kulkevat Ahvenanmaan kautta Tukholmaan, Eckerö Line Tallinnaan ja Finnlines Ruotsiin ja Saksaan. Yhteensä näistä laivoista kolme liikennöi Saksaan, yksi Viroon ja loput yhdeksän Ruotsiin. Kokonaisuudessaan ulkomaan meriliikenteen henkilökuljetuksissa toimii merkittävästi enemmän yrityksiä (Taulukko 1).

Taulukko 1. Suomalaiset kauppa-alukset, niiden henkilökunta ja meriliikenteen henkilökuljetukset 2013–2015

Alukset ja henkilöstö	**2013**	**2014**	**2015**
Kauppa-alusluetteloon kuuluvat alukset (kpl)	111	108	105
Matkustaja-alukset (kpl)	16	16	15
Henkilötyövuosien määrä ulkomaanliikenteessä (htv)	6143	6040	5988
Meriliikenteen henkilökuljetukset*	**2013**	**2014**	**2015**
Liikevaihto (ei sis. laivan ravintola- ja myyntitoimintaa, 1000€)	1 097 753	1 034 382	1 049 329
Henkilöstön lukumäärä yhteensä (kpl)	4555	4443	4253
Yritysten lukumäärä (kpl)	70	70	67

* *Henkilökuljetuksiin kuuluu matkustajien aikataulunmukainen ja muu kuljetus meritse ulkomaan liikenteessä joko omilla tai aika- tai matkarahdatuilla eli vuokratuilla aluksilla: autolautat ja meriristeilyalukset.*

Lähteet: Trafi (2016a ja 2016b); Tilastokeskus, yritystilasto (2017)

3.1. Suorat tuet meriliikenteelle

3.1.1. Miehistökustannustuki

Merkittävin suora rahamääräinen tuki merenkululle on miehistökustannustuki, jonka avulla pienennetään varustamojen henkilöstökuluja. Miehistökustannustuen välityksellä varustamoille palautetaan merimiesten palkan ennakonpidätys, työnantajan merimieseläkevakuutusmaksu sekä tapaturmavakuutusmaksun määrä (Laki meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta 1277/2007). Miehistökustannustuki pyrkii nettopalkkauksen kaltaiseen järjestelmään, jossa varustamot on vapautettu sosiaalikulujen ja työntekijöiden verojen maksamisesta. Miehistökustannustukea voivat saada kauppa-alusluettelossa olevat lasti- ja matkustaja-alukset, joka on tarkoitettu toimimaan tukivuotenaan pääasiassa ulkomaan liikenteessä.

Miehistökustannustuen kokonaismäärä oli vuonna 2015 noin 87 miljoonaa euroa. Tästä summasta pääosin matkustaja-autolauttaliikenteeseen keskittyvien varustamoiden saaman tuen osuus oli 52 miljoonaa euroa (Taulukko 2). Matkustaja-alusten saama tuki oli keskimäärin 3 811 500 euroa alusta kohden, lastialusten keskimääräinen tuen määrän ollessa noin 410 795 euroa (Valtion talousarvio 2016). Ero alusten saaman tuen määrässä johtuu siitä, että lastialuksilla on vähemmän henkilökuntaa kuin matkustaja-aluksilla. Miehistökustannustuen piiriin kuuluu koko aluksella työskentelevä henkilökunta, eikä se erottele kansi- ja konehenkilökuntaa ja taloushenkilökuntaa toisistaan. Matkustaja-aluksilla pääosin eri asiakaspalvelutöissä työskentelevä taloushenkilökunta nostattaa matkustaja-alusten saaman tuen määrää. Matkustaja-autolauttojen henkilöstön bruttopalkkoihin suhteutettuna tuen määrä oli vuonna 2014 noin 32,8 % (Valtion talousarvio 2016).

Miehistökustannustuen kaltaisia järjestelmiä on yleisesti käytössä Euroopan unionin maissa. Suomen naapurimaista Ruotsi on ottanut käyttöönsä niin sanotun nettopalkkausjärjestelmän, kun taas Virolla miehistökustannustukea ei ole maan muutenkin edullisen työvoiman takia. Ruotsalaisten varustamoiden tulee ilmoittaa palkan sivukulujen määrä valtiolle, mutta raha varustamoiden ja verottajan välillä ei varsinaisesti liiku. Valtion budjettiin tuki kirjataan samalla tavoin kuin Suomessa. (Busk & Härmälä 2016, s. 31). Suomalaisten matkustajamerenkulun

varustamoiden mukaan Ruotsin nettopalkkausjärjestelmä tarjoaa suomalaiseen verrattuna enemmän läpinäkyvyyttä ja vähentää väärinkäsityksiä tuen luonteesta, jota varustamot kutsuvat ”palautukseksi suomalaisten merimiesten sosiaaliturvamaksuista ja ennakonpidätyksistä” (Kauppalehti 2017; Suomen Varustamot Ry 2017).

Suomen tärkeimmät kilpailijamaat merenkulun sektorilla ovat Ruotsi ja Viro. Suomen ja Ruotsin palkkatasossa ei ole suuria eroja, ja maiden välisessä liikenteessä on laivoja molempien valtioiden lippujen alla (Hernesniemi 2012, s. 25). Tällaisessa tilanteessa valtiontukien rooli korostuu, sillä jos toinen maista laskee tukitasoaan, tulee toisesta maasta taloudellisesti houkuttelevampi. Sen sijaan Viroon verrattuna suomalainen miehistö on noin 30 % kalliimpaa, mikä on johtanut siihen, että Suomen ja Viron välisessä liikenteessä liikennöi vain yksi Suomen lipun alla oleva matkustaja-alus (Hernesniemi 2012, s. 25).

Taulukko 2. Miehistökustannustuki (€) varustamoittain 2013–2015

Varustamot	2013	2014	2015
Viking Line	22 172 005	24 462 069	25 259 302
Silja Line	14 854 959	14 205 980	15 775 480
Eckerö Line	3 350 197	3 593 046	3 990 416
Finnlines[1]	9 980 243	12 477 492	7 325 764
Yhteensä	50 357 404	54 738 587	52 350 962

Lähde: Liikennevirasto 2016 ja YLE 2015.

3.1.2. Maksut merimiesten eläkekassalle

Valtio kattaa maksuillaan osan merimiesten eläkekassan menoista. Merimiesten ammattiryhmälle sovelletaan työeläkelain sijaan merimiesten eläkelakia. Vuonna 2015 merimieseläkkeen saajia oli 8480 henkilöä (Taulukko 3). Merimieseläkekassan jäseniin kuuluvat

[1] Finnlinesin laivastoon kuuluu sekä lastialuksia että matkustaja-autolauttoja.

kaikki ne työntekijät, jotka työskentelevät ulkomaanliikenteessä toimivassa laivassa, lukuun ottamatta esiintyviä taiteilijoita heidän työsuhteensa pituudesta riippumatta (Merimieseläkekassa 2016). Valtio on rahoittanut ennen vuotta 2016 kolmanneksen eläkekassan menoista, tulevaisuudessa merimieseläkelain uudistuksen myötä valtion rahoitusosuus pienenee ensin 31 prosenttiin, ja vuodesta 2021 eteenpäin valtion osuus maksuista on 29 %. Muutoksen tarkoitus on pienentää valtion osuutta kassan rahoittamisessa. Merimiesten eläkejärjestelmän rahoituksesta valtio maksaa työnantajan osuuden miehistökustannustuen kautta, ja työntekijän osuus on vähennyskelpoinen hänen henkilökohtaisessa verotuksessaan. Eläkekassan tukemisen tarkastelussa tulee kuitenkin ottaa huomioon Suomen eläkejärjestelmän ominaispiirteet, sillä Suomen valtio tukee esimerkiksi myös yrittäjien ja maatalousyrittäjien eläkekassoja (Valtion talousarvio 2017).

Taulukko 3. Merimieseläkkeen tunnuslukuja 2014–2017*

Merimieseläkkeet	2014	2015	2016	2017
Merimieseläkkeen saajia (kpl)	8834	8480	8547	8638
Keskimääräinen eläke (€/kk)	1341	1380	1410	1440

* *Vuodet 2016 ja 2017 ovat arvioita.* *Lähde: Valtion talousarvio 2017*

3.1.3. Investointituki

Euroopan SECA-alueella (sulphur emission control area: Itämeri, Pohjanmeri ja Englannin kanaali) otettiin vuonna 2015 käyttöön laivojen rikkipäästöjä merkittävästi rajoittavat säännökset (ns. rikkidirektiivi). Merenkulun investointituki otettiin käyttöön, jotta suomalaiset varustamot pystyisivät lyhyessä sopeutumisajassa vastaamaan paremmin uuteen säännöstöön. Investointituen kautta myönnettiin vuosina 2012–2014 valtiontukea ympäristöystävällisyyden parantamiseen tarkoitettuihin investointeihin. Investointituki oli kolmen vuoden mittainen kausiluontoinen tukitoimenpide, ja sitä myönnettiin uudisinvestointeihin (mm. nesteytettyä

maakaasua (LNG) käyttävät laivat) sekä jälkiasennettavien laitteiden (mm. rikkipesurit) investointeihin. (Valtioneuvoston asetus 204/2013, Alhosalo ja Karppinen 2013, LVM 2014, s. 37–38). Taulukko 4 osoittaa, että varustamoista Viking Linen investointituki on selvästi suurin. Merkittäviltä osin se suuntautui Viking Gracen rakentamiseen[2]. Liikenne- ja viestintäministeriö maksatti lopulta tukea kymmenelle varustamolle. Ministeriön mukaan tukiohjelma ei kuitenkaan muodostunut niin suosituksi kuin alun perin arvioitiin. (Liikenne- ja viestintäministeriön tilinpäätös 2015).

Taulukko 4. Investointituen jakautuminen varustamoittain 2012–2014

Varustamo	Maksettu tuki (€)
Viking Line	28 193 204
Oy Gaiamare Ab	5 282 000
Tallink Silja	678 337
Neste Shipping	653 166
ESL Shipping	466 009
Godby Shipping	396 507
Bore	239 022
Eckerö Shipping	165 317
Wasa Line	88 811
Rederi Ab Eckerö	53 395
Yhteensä	36 215 768

Lähde: Liikenne- ja viestintäministeriö 2016.

[2] "Vuonna 2013 telakoille myönnettiin laivanrakennusteollisuuden innovaatiotukea yhteensä 38,9 miljoonaa euroa. Vuonna 2011 summa oli 14,9 milj. euroa, josta Viking Grace -laivan osuus oli 11,3 milj. euroa. Vuonna 2012 innovaatiotukea ei myönnetty yhtään." (LVM 2014, s. 39)

3.2. Epäsuorat tuet

3.2.1. Verotuet

Valtio on antanut verohuojennuksia varustamoiden toiminnalle ja merimiesammateissa työskenteleville henkilöille. Merkittävimmät verohuojennukset merenkulkuelinkeinolle ovat tonnistoverotuksen käyttöönotto tuloverotuksen sijaan sekä myynnin arvonlisä- ja valmisteverottomuus. Tonnistoverotuksella tarkoitetaan sitä, että varustamoiden verotus perustuu alusten nettovetoisuuteen eikä liiketoiminnan tuottoihin, mikä takaa varustamoille alhaisen verokannan. Tonnistoverotuksesta on huomioitava se, ettei se sovellu matkustaja-aluksille niiden laivalla tapahtuvan verovapaan myynnin vuoksi. (Hernesniemi 2012, s. 15.)

Arvonlisä- ja valmisteverottomuus ovat matkustajamerenkulun kannalta oleellisia verotukia. Matkustajakuljetuksen aikana tapahtuvat palvelumyynti sekä tavaroiden myynti välittömästi kulutettavaksi kuuluvat Euroopan unionin verolainsäädännön mukaisesti arvonlisäverottomuuden piiriin. Mikäli alus liikennöi Ahvenanmaan kautta, tulee kaikkien tavaroiden myynti arvonlisäverottomaksi, koska Euroopan unionin oikeuskäytäntö katsoo Ahvenanmaan olevan unionin ulkopuolisen kolmannen maan asemassa. Vuonna 2015 matkustajalaivojen saama arvonlisäverotuki ravintolapalveluiden ja myymälämyynnin osalta oli arviolta 94 miljoonaa euroa. Valmisteveron osalta verotuen määräksi arvioidaan 90 miljoonaa euroa. Valmisteverottomuus kohdistuu eniten alkoholin, tupakan ja makeisten myyntiin. Yhteensä arvonlisä- ja valmisteverottomuuden verotuen määräksi tulee noin 184 miljoonaa euroa. Nämä luvut sisältävät ainoastaan matkustajalaivojen saaman tuen ravintolapalveluista ja muista palveluista, ja Ahvenanmaan kautta kulkevilta laivoilta lisäksi myös myymälämyynnin verotuen. Luvut sisältävät Ruotsiin, Viroon ja Saksaan suuntautuvien matkustajalaivaliikenteen tiedot. (Valtionvarainministeriö 2016)[3]. Aikaisemmin arvonlisä- ja valmisteverottomuuden määrä on arvioitu noin 170 miljoonan euron suuruiseksi (VTV 2013).

[3] *Valtionvarainministeriössä lasketaan ja arvioidaan vuosittain arvonlisäpohjaan perustuvaa Euroopan unionin jäsenmaksua varten verottomuuden vaikutus. Verottomuuden piirissä oleva matkustajaliikenteen arvonlisäveropohja lasketaan mukaan arvonlisäveropohjaan, josta jäsenvaltion jäsenmaksu lasketaan.*

Ahvenanmaan asema kolmantena maana ja myös veropoikkeuksena on pysyvä, mutta Euroopan komissiossa suunnitellaan ravintola- ja palvelumyynnin saattamista arvonlisäverotuksen piiriin. Tätä ei ole vielä tehty, koska yksimielisyyttä ei ole löydetty siitä, minkä maan arvonlisäverokantaa tulisi milloinkin soveltaa. (Hernesniemi 2012, s. 16.) Arvioiden mukaan palvelumyynnin arvonlisäverottomuuden poistaminen nostaisi palveluiden kuluttajahintaa, mikä johtaisi matkustajalaivaliikenteen palveluiden kysynnän pienenemiseen. Tämä saattaisi pahimmillaan vähentää kuljetuspalvelun tarjontaa ja näin ollen johtaa työllisyyden heikkenemiseen. (Mankinen & Rantala 2012, s. 3–4.) Arvonlisäverottoman myynnin poistuminen ei kuitenkaan tulisi vaikuttamaan Ahvenanmaan veropoikkeukseen. Matkustajamerenkulun kannalta merkittävin vaikutus tulisi Suomen ja Viron sekä Suomen ja Saksan väliseen liikenteeseen.

Merimiesammatteja harjoittavat henkilöt saavat verohuojennuksen oman henkilökohtaisen tulon verotuksessa. Merityötulovähennys tehdään puhtaasta ansiotulosta ja sen määrä on 20 % sekä valtion- että kunnallisverotuksessa, mutta korkeintaan 7 000 euroa kummassakin (Verohallinto). Merityötulovähennystä on perusteltu sillä, että merimiehet eivät pysty käyttämään julkisia palveluita samalla tavalla kuin muut kansalaiset ja he viettävät vähemmän aikaa maissa. Merityötulovähennyksen verotuen määräksi on arvioitu vuosittain noin 25 miljoonaa euroa (VTV 2013).

Muita veroluonteisia tukia merenkululle ovat polttoaineverotuki sekä henkilökunnan muonituksen verottomuus. Näille tuille on vaikeaa arvioida menetetyn verotuen määrää, sillä polttoaineen arvonlisä- ja valmisteverottomuus on kansainvälisen meriliikennesopimukseen perustuva, eikä Euroopan unioni edes voisi irtisanoutua tästä sopimuksesta. Henkilökunnan muonituksen verottomuus perustuu merielinkeinon realiteetteihin. Jos henkilökunnan muonitus ei olisi verovapaata, voitaisiin esimerkiksi Viron linjaliikenteen laivojen osalta toimia niin, että muonitus hoidettaisiin täysin Viron puolelta ilman veroja (Valtionvarainministeriö 2016).

3.2.2. Yhteenveto: suoran tuen ja verotuen kokonaismäärä merenkululle

Merenkulun suorien tukien ja verotukien kokonaismäärä oli vuonna 2015 noin 359 miljoonaa euroa (Taulukko 5). Suurin tuki merenkululle on arvonlisä- ja valmisteverottomuus. Suorista tuista merkittäviä ovat miehistökustannustuki ja maksut merimiesten eläkekassaan. Muut valtiontuet merenkulkuelinkeinolle ovat summaltaan vähäisempiä. Niihin kuuluvat maksut merimiespalvelutoimistolle, Vaasa-Uumaja-reitin meriliikenteen palveluiden ostot sekä avustukset meripelastustoimintaan. Tämän lisäksi valtio korvaa matkakulukorvauksen kautta osan merimiesten matkakustannuksista kodin ja aluksen välillä aluksen sijaitessa ulkomailla. Suomeen suuntautuvassa reittiliikenteessä olevat alukset eivät kuitenkaan voi hyödyntää tätä tukea. Investointitukea ei ole sisällytetty tähän taulukkoon sen kausiluontoisuuden vuoksi.

Taulukko 5. Valtiontuet (milj. €) merenkululle 2014–2017

Valtiontuet (milj. €)	2014	2015	2016*	2017*
Arvonlisä- ja valmisteverottomuus**	184	184	184	184
Miehistökustannustuki	87,582	87,304	100,42	101,42
Maksut merimieseläkekassalle	59,32	60,4	59,4	60,1
Merityötulovähennys**	25	25	25	25
Merimiespalvelutoimisto	0,58	1,072	1,072	1,072
Matkakulukorvaukset	1,5	1,5	1,5	1,5
Merenkurkun liikenne	0,25	0,25	0,25	0,25
Meripelastustoiminta	0,951	0,248	0,215	0,215
Yhteensä	359,183	359,774	371,857	373,557

* *Vuodet 2016 ja 2017 ovat arvioita.*

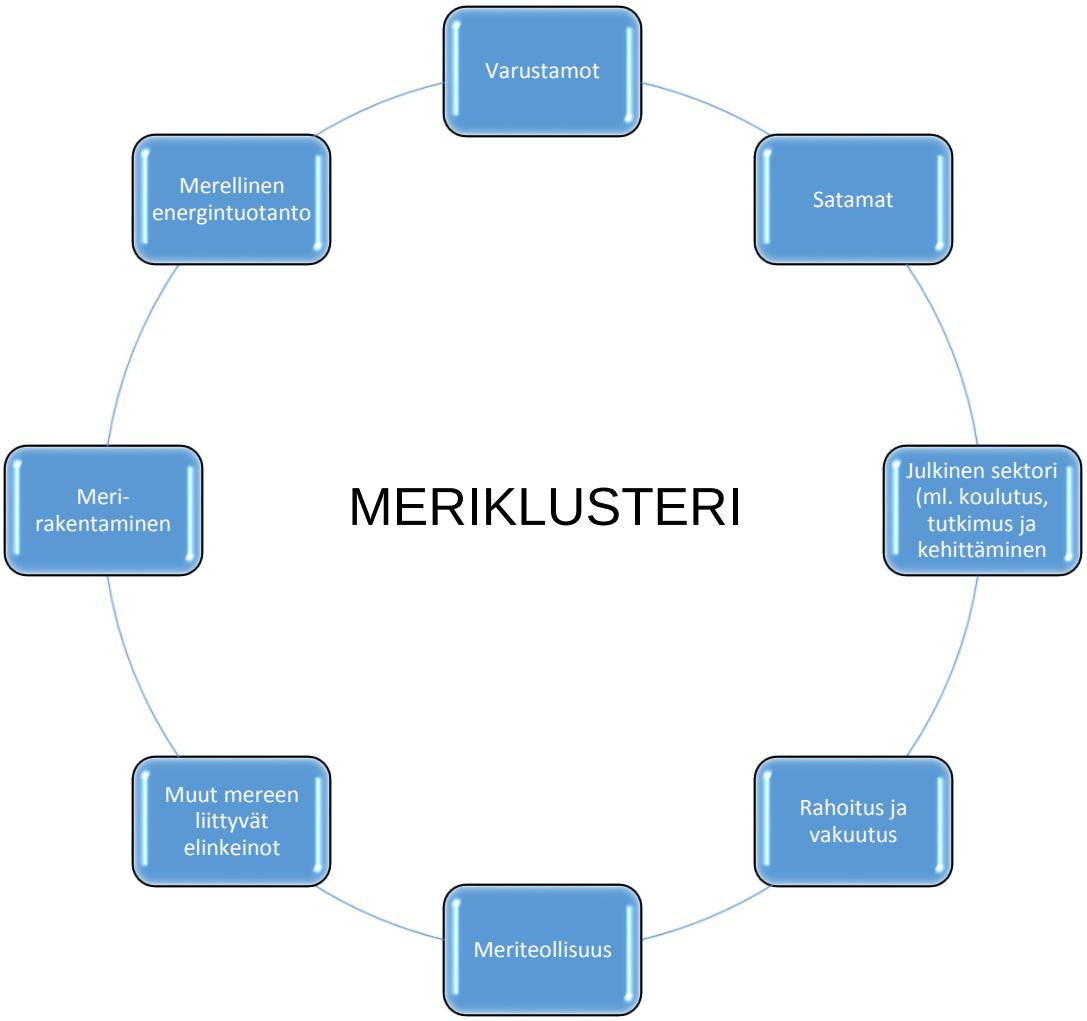
*** Vuosittaisia muutoksia ei ole tältä osin erikseen arvioitu, vaan arviot perustuvat tuoreimpaan saatavilla olevaan arvioon (Valtionvarainministeriö 2016). Aikaisemmin arvonlisä- ja valmisteverottomuuden määrä on arvioitu noin 170 miljoonan euron suuruiseksi (VTV 2013). Merityötulovähennyksen verotuen määräksi on arvioitu vuosittain noin 25 miljoonaa euroa (VTV 2013). Lähde: Valtion talousarviot 2014–2017*

Tukisumman nousu vuodesta 2015 eteenpäin selittyy miehistökustannustuen määrän nousulla. Miehistökustannustuen määrän nousu selittyy merimieseläkelakiin tehdyillä muutoksilla, joiden tarkoituksena on pienentää valtion osuutta eläkekassan tukemisessa nostamalla työnantajan eläkemaksun määrää. Tosiasiallisesti tämä leikkaus siirtyy maksettavaksi miehistökustannustuesta, sillä sen kautta palautetaan varustamoille ennakonpidätykset ja työnantajan osuus eläkevakuutusmaksusta sekä tapaturmavakuutuksesta.

Valtio saa pysyviä tuloja merenkulusta väylämaksujen muodossa. Kertaluonteisia tuloja voidaan saada alusmyynneistä. Vuonna 2015 valtio sai väylämaksuista noin 45 miljoonan euron tulot. Väylämaksua suorittavat ulkomailta Suomeen saapuvat tai suomalaisten satamien välillä liikkuvat kauppa-alukset, ja suurin osa väylämaksuista käytetään jäänmurron kustannusten kattamiseen. Väylämaksu puolitettiin vuosina 2015–2017 osana rikkikompensaatiota ja työmarkkinaratkaisua siten, että väylämaksua alennetaan lastialuksia ja aluksen omaa jäänmurtoluokitusta painottaen (Valtion talousarvio 2016). Suomalaiset matkustaja-autolautat kuuluvat korkeimpaan jääluokkaan, mikä tarkoittaa sitä, etteivät ne tarvitse väylämaksuilla rahoitettavaa jäänmurtoapua, vaikka kuitenkin osallistuvat väylämaksujen muodossa niiden kustantamiseen (Suomen Varustamot Ry 2017).

3.2.3. Muut epäsuorat tuet

Muita epäsuoria tukimuotoja voidaan lähestyä hahmottelemalla Suomen meriklusterin toimijakenttää (Kuvio 1).



Kuvio 1. Suomen meriklusterin toimijakenttä (Karvonen et al. 2016)

Meriklusterin toimijakentän rajaus on viimekädessä valitun tutkimuksellisen näkökulman mukainen määrittelyasia (ks. esim. Viitanen et al. 2003, Karvonen et al. 2008). Tässä selvityksessä on tarkoitus pyrkiä hahmottamaan myös muita kuin verotukia matkustajamerenkulkuun liittyvänä epäsuorana tukena tai laajemmin tulkittuna kehittämispyrkimyksenä (ks. esim. Suomen meriliikennestrategia 2014). Tarkastellut suorat tuet koskivat varustamoille maksettua tukea. Muiden meriklusteritoimijoiden mahdollisesti saamat tuki- ja kehittämistoimet voidaan ymmärtää epäsuoriksi tai välillisiksi varustamoiden ja merenkulun tukimuodoiksi. Kuviossa 1 ei ole kuvattu meriklusterin toimijoiden keskinäisen

toiminnan volyymia, eikä tässä pyritä myöskään numeerisesti arvioimaan tätä kautta tulevien epäsuorien valtiontukien merkittävyyttä varustamoiden ja merenkulun näkökulmasta.

Rahallisia tukimuotoja Suomen meriklusterille ovat mm. telakkatuki[4]. Valtiot ovat kokeneet aina tärkeäksi turvata oman ulkomaankauppansa häiriöttömän kulun tukemalla sekä merenkulkua että laivoja valmistavia telakoita. Puolustuspoliittiset ja/tai osaamisen säilyttämiseen liittyvät syyt (esim. jäänmurto-osaaminen) ovat olleet ja ovat yhä toinen keskeinen peruste oman telakkakapasiteetin ja laivanrakennuksen ylläpitämiselle. Kolmas keskeinen peruste on laivanrakennuksen työllisyys- ja kansantalousvaikutukset (Pääkkönen 2011, s. 32–33). Viime aikoina meriklusterin tuet ovat kasvavissa määrin seurausta tiukentuneista ympäristönormeista. Esimerkkinä voidaan pitää rikkidirektiivin (1.1.2015) kompensoimiseksi maksettavia tukia, kuten tuki uusille innovaatiolle ja ympäristöinvestoinneille, LNG:n ja biopolttoaineiden käytön tuki (aiemmin terminaalien rakentamisen investointituki), mittojen ja massojen uudistus, väylämaksujärjestelmän uusiminen ja väylämaksujen (väliaikainen) alentaminen (Pöntynen & Lempiäinen 2015). Työ- ja elinkeinoministeriön tekemän selvityksen mukaan mahdolliset valtion tukimuodot voidaan jakaa karkeasti kuljetusten hintaan kohdistuviin sekä teknologian kehitykseen kohdistuviin tukiin. Näistä ensimmäinen kohdistuu pääosin teollisuuden kustannusten vähentämiseen, kun taas toinen auttaa merenkulkua ja varustamoja. (TEM 2013). Kaiken kaikkiaan merenkulkuun ja merenklusteriin liittyvien yritystukien kirjoa ja merkittävää määrää voidaan pitää osoituksena näiden toimintojen tärkeydestä Suomen kannalta.

[4] Euroopan unionin telakkatukien keskeinen peruste on kansainvälinen epäterve kilpailu ja EU:n ulkopuolisten maiden tuet omille telakoilleen. Tuki laivanrakennukselle on yleensä ns. innovaatiotukea. Takaukset eivät ole tukea, jos ne on annettu ns. markkinaehtoisesti, ei taloudellisissa vaikeuksissa olevalle yritykselle (TEM 2015).

4. Estimaatit suorille ja epäsuorille matkustajamerenkulkuun kohdistuville tuille

Tässä selvityksessä pyritään luomaan estimaatit edellä esitettyjen valtiontukien kohdentumisesta matkustajamerenkululle sekä sen kautta turismiin ja erilaisten viihdepalvelujen tarjoamiseen. Merkittävimmät suorat tuet merenkululle ovat miehistökustannustuki ja merimieseläkekassan subventointi. Muita pienempiä valtiontukia ei ole oleellista kohdentaa matkustajamerenkululle niiden vähäisen rahallisen merkityksensä vuoksi. Tässä selvityksessä kartoitetuista suorista tuista vain miehistökustannustuki on relevanttia kohdentaa matkustajamerenkululle, koska merimieseläkekassan tukeminen johtuu suomalaisen eläkejärjestelmän ominaispiirteistä, eikä merimieseläkekassan saamaa valtionosuutta voida järkevästi kohdistaa matkustajamerenkululle. Verohuojennusten osalta oleellisia matkustajamerenkulun toimijoille ovat arvonlisä- ja valmisteverottomuus sekä merityötulovähennys. Arvonlisä- ja valmisteverottomuuden tuki kohdentuu kokonaisuudessaan matkustajamerenkulkuun ja laivalla tapahtuvan kulutuksen tukemiseen. Merityötulovähennys pienentää laivan työntekijöiden henkilökohtaista verotusta ja se voidaan kohdentaa matkustajamerenkulun asiakaspalvelutehtävissä työskentelevälle henkilökunnalle.

Miehistökustannustuen perustana on aluksella työskentelevän miehistön määrä. Miehistökustannustuen allokoituminen asiakaspalvelutehtäviin arvioidaan laskemalla asiakaspalvelussa työskentelevien henkilöiden määrä matkustajamerenkulun aluksilla (Taulukko 6). Laivan miehistön suuruutta määrittää laivan henkilökuntaa ja turvallisuusjohtamista koskeva laki (1687/2009), jossa määrätään laivan vähimmäismiehityksen olevan lukumäärältään ja pätevyydeltään sen suuruinen, että he pystyvät hoitamaan laivan turvallisuuteen ja meriympäristön pilaantumisen ehkäisyyn liittyviä tehtäviä. Laivan miehistöön kuuluu kansi- ja koneosaston henkilökunnan lisäksi taloushenkilökuntaa, jolla tarkoitetaan kokkeina, siivoojina ja asiakaspalvelutyössä työskentelevää henkilöstöä. Ammattitaitoista taloushenkilöstöä tulee olla riittävä määrä sellaisella aluksella, jossa laivan miehistö asuu ja ruokailee. Asiakaspalvelun lisäksi osa taloushenkilökuntaan kuuluvista työntekijöistä hoitaa myös alusten kansi- ja konehenkilöstön muonitusta ja henkilökunnan tilojen siisteyttä (Finnlines

2016). Tämän lisäksi laivan koko henkilökunnalle on osoitettu laivan turvallisuusorganisaatioon liittyviä tehtäviä (Suomen varustamot Ry 2017).

Taulukko 6. Suomalaisten varustamoiden[1] matkustajamerenkulkuun kohdentuva henkilöstö vuonna 2015

	Suomalaisten matkustaja-alusten kokonaishenkilöstö[2]	Taloushenkilöstö[3]
Varustamot, yhteensä[4]	3192	2368
Osuus kokonaishenkilöstöstä (%)	100	74
Absoluuttinen vaihteluväli (lkm)	195–1695	75–1382
Suhteellinen vaihteluväli (%)	6–53	3–58

[1] Tässä selvityksessä huomioidaan pelkästään suuriempien varustamoiden Suomen lipun alla toimivat matkustajamerenkulkuun liittyvät alukset: Eckerö Line, Finnlines, Silja Line ja Viking Line.
[2] Kokonaishenkilöstöön lasketaan laivakohtaisesti lakisääteinen laivahenkilöstö (Valtioneuvoston asetus aluksen miehityksestä ja laivaväen pätevyydestä, 1797/2009) ja muu henkilöstö, matkustaja laivoissa ns. taloushenkilöstö.
[3] Taloushenkilöstöllä tarkoitetaan esim. kokkeina, siivoojina ja asiakaspalvelutyössä työskentelevää henkilöstöä.
[4] Varustamoiden kokonais- ja taloushenkilöstömäärä on arvioitu virallisista tilastoista ja varustamoille suunnatuin kyselyin. Taloushenkilökunnan osalta arviota ei saatu Viking Linen ja Eckerö Linen osalta. Reittiliikennetoiminnan samankaltaisuuden vuoksi Viking Linen taloushenkilöstön suhteellinen osuus arvioitiin Silja Linen selvitysten perusteella, mutta korjaten varustamokohtaista erilaisuutta, kuten alla kerrotun mukaisesti Eckerö Linen yhteydessä. Eckerö Linen osalta (pelkästään Helsinki-Tallinna -reitti) laskettiin taloushenkilökunnan määrä käyttäen Silja Linen (s) osuuden korjaamiseen laivan suhteellista kokonaishenkilöstö/aluskohtaista matkustajakapasiteettipoikkeamaa. Laskentakaava (indeksi) Eckerö Linen (e) tai Viking Linen (v) taloushenkilökunnan määrälle ($th_{e,v}$) on käytännössä seuraava: $th_{e,v} = (th_s/kh_s)* (1-((th_s/tc_s)-(th_{e,v}/tc_{e,v}))/(th_s/tc_s))$, jossa th_i ja kh_i on varustamon (i, i=e,s,v) taloushenkilöstö (t) ja kokonaishenkilöstö (k) ja tc_i on Suomen lipun alla olevien laivojen matkustajakapasiteetti. Indeksin mukaan, jos alusten kokonaishenkilöstö/matkustajakapasiteetti varustamoilla on sama, niin kokonais- ja taloushenkilöstön suhde on sama. Lyhyemmällä reittivälillä taloushenkilökunta suhteessa lakisääteiseen henkilökuntaan osoittautui lähes puolet pienemmäksi Eckerö Linen osalta. Tämä on huomioitu laskelmissa.
Lähteet: Finnlines 2016, Silja Line 2017, Eckerö Line tilinpäätös 2015, Viking Line vuosikertomus 2015

4.1. Matkustajamerenkululle kumuloituva osuus meriliikenteen valtiontuista

Taulukkoon 7 on koottu keskeiset matkustajamerenkulkuun kohdistuvat numeerisesti arvioidut tuet. Matkustajamerenkulun valtiontuet arvioidaan olevan vuosittain noin 250 miljoonaa euroa. Merkittävin tukimuoto on arvonlisä- ja valmisteverottomuus.

Taulukko 7. Yhteenveto matkustajamerenkulkuun kohdentuvista tuista vuodelta 2015

Matkustajamerenkulun tuet	2015
MAX: Miehistökustannustuki (ks. taulukko 2) keskeisten matkustajalaivavarustamoiden osalta (€)	52 351 000
MIN: Taloushenkilökunnan osuus miehistökustannustuesta (ks. taulukko 6)[1] (€)	38 740 000
Arvonlisä- ja valmisteverottomuus[2] (€)	184 000 000
Merityötulovähennys[3] (€)	18 500 000
Matkustajamerenkulkuun kohdistuvien tukien kokonaismäärä (min–max)	**n. 241–255 milj. €**

[1] Matkustaja-autolautat liikennöivät kuljettaakseen sekä tavaroita että henkilöitä. Luonnollista olisi laskennallisesti "jyvitettävä" henkilö- ja tavarakuljetuksen suhteessa aluksien lakisääteistä henkilökuntaa matkailijamerenkulun ja tavarankuljetuksen henkilökuntaan. Tässä minimiarviossa kaikki lakisääteinen henkilökunta on tarkastelluissa matkustajalaivoissa laskettu tavaran kuljetuksen henkilökuntaan. Tilastokeskuksen yritystilaston mukaan (TK 2017) merikuljetusten henkilökuljetuksen henkilöstöosuus vuonna 2015 oli 63 % ja tavarakuljetuksen 37 %. Lakisääteistä henkilökuntaa voitaisiin laskea tältä osuudelta (63 %) matkustajamerenkulkuun kuuluvaksi. Tällainen arvio sijoittuu min-max arviomme väliin ja sitä ei ole erikseen raportoitu.
[2] Verojen arvioidaan kokonaisuudessaan liittyvän matkustajamerenkulkuun. Luku perustuu VM:n arvioon. Verottomuus voi olla yksi keskeinen syy, joka vaikuttaa merimatkailukysyntään. Selvityksen rajaukseen liittyen tätä vaikutusta ei ole kuitenkaan tämän selvityksen yhteydessä numeerisesti raportoitu. Raportoimattomat tulokset antavat hyvin merkittävän vaikutuksen arvonlisä- ja valmisteverottomuuden vaikutukselle merimatkailun kysyntään.
[3] Vuosittainen meritulovähennys on arvioitu olevan kokonaisuudessaan 25 milj.€. (ks. luku 3.2.1). Tästä taulukon 6 perusteella voidaan laskea matkustajamerenkulkuun liittyväksi osuudeksi eli 18,5 milj.€.

5. Johtopäätökset

Merenkulun henkilökuljetuksiin eli matkustajamerenkulkuun kohdistuvia tukia ei ole aiemmin arvioitu Suomessa. Tässä selvityksessä valtiontukien laskennallinen määrä merenkulun matkustukseen arvioidaan olevan vuosittain noin 241–255 miljoonaa euroa. Tuet merenkululle ovat sikäli poikkeuksellisia, että ne tyypillisistä valtiontuista poiketen suuntautuvat joillekin yrityksille (tässä varustamot) pysyvinä ja kohdistuvat niiden liiketaloudellisten perustoimintojen tukemiseen.

Valtiontukia merenkulkuun perustellaan käytännössä ensiksikin sillä, että Euroopan unionin säädökset sen sallivat merenkulun globaalin kilpailuaseman turvaamiseksi Euroopassa. Toiseksi Suomi on ulkomaankauppa- ja merikuljetuksista riippuva maa, joten ”omissa käsissä” oleva huoltovarmuus ja meriturvallisuus ovat tukien keskeisempiä pidemmän aikavälin perusteita. Tukia perustellaan myös meriosaamisen kilpailukyvyn ja työllisyyden turvaamisella.

Julkisen sektorin ja veronmaksajien näkökulmasta voidaan aiheellisesti kysyä, missä määrin valtion tulee tukea merellä tapahtuvaa matkustamista. Vientiin ja tuontiin liittyvien merikuljetusten strategisuus on helposti perusteltavissa eurooppalaisessa kontekstissa. Suomalaisten varustamoiden näkökulmasta voidaan kysyä, kuinka merenkulun henkilökuljetuksia voidaan erottaa viennin ja tuonnin tavarakuljetuksista. Molemmat tapahtuvat toisiaan tukien samanaikaisesti, eikä resursseja (työvoima, laiva ja muut resurssit) näiden palvelujen tuottamiseen voida erottaa, sillä niitä käytetään samanaikaisesti.

Tässä selvityksessä ei pyritä tekemään eroa tavara- tai henkilöliikenteen tukemisen tarpeellisuudesta tai sen vaikuttavuudesta. Selvityksen tavoitteena on pyrkiä laskemaan millainen euromääräinen osuus varustamoiden valtiontuista voidaan nähdä kohdistuvan henkilömatkustamisen tukemiseen merellä. Merenkulun tukien kokonaismäärää on tarkasteltu hyvin vähän (VTV 2015) puhumattakaan matkustajamerenkulkuun kohdistuvien tukien määrästä.

Suomalaisten matkustaja-autolauttojen linjaliikenne on tärkeää Suomen ulkomaankaupan toimivuuden kannalta, erityisesti Viroon ja Ruotsiin suuntautuvassa viennissä ja tuonnissa. Kuitenkin myös viihteen ja turismin osuus matkustaja-autolautoilla on huomattava, niiden ollessa Suomen merkittävimpien viihdealan työllistäjien joukossa (Suomen Varustamot Ry 2017). Myös laivalla tapahtuviin verovapaisiin ravintola- ja ostosmahdollisuuksiin on panostettu huomattavasti. Matkustajamerenkululla on suuri merkitys suomalaiseen ja pohjoismaiseen turismiin. Itämeren linjalaivat houkuttelevat Suomeen matkailijoita muun muassa Aasiasta, mutta ne ovat myös haaste suomalaisen kotimaanmatkailun vetovoimaisuudelle.

Globaalilla tasolla Euroopan unionin merenkulkupolitiikka on osoittanut toimivuutensa, sillä sen avulla on pystytty ehkäisemään eurooppalaisten alusten joukkoulosliputukset mukavuuslippumaihin. Euroopan ulkopuolisiin mukavuuslippumaihin ulosliputtaminen olisi uhka Euroopan huoltovarmuudelle, ja myös unionin taloudelle kyseisen sektorin verotulojen

jäädessä uupumaan. Globaalista näkökulmasta on tärkeää, että Euroopalla on kilpailukykyinen oma kauppalaivasto, ja se pystyy sen avulla turvaamaan huoltovarmuuttaan ja energiatoimituksiaan.

Jatkossa olisi ensiarvoisen tärkeää pyrkiä arvioimaan merenkulun tukien vaihtoehtoiskustannusta ja vaikuttavuutta. Jos merenkulun henkilömatkustamisen tukea ei voida erottaa tavarankuljettamisen tukemisesta, niin missä määrin henkilömatkustamisen tuki siltikin vaikuttaa matkailu-, majoitus- ja ravitsemistoimintaan lähialueilla. Olkoon tämä seuraava merenkulun tukien tutkimuskohde.

Lähteet

Alhosalo, M. & Karppinen, A. 2013. Kaasua Satakunta. Selvitys nesteytetyn maakaasun (LNG) liiketoimintamahdollisuuksista Satakunnassa. Julkaisusarja A. *Turun yliopiston kauppakorkeakoulu, Porin yksikkö Nro A43/2013*

Alkio M. & Hyvärinen, O. 2016. *Valtiontuet*. Toinen uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro.

Busk, H. & Härmälä, V. 2016. Katsaus kauppamerenkulun tilanteeseen Suomessa. *PTT raportteja 252*.

Eckerö Line tilinpäätös 2015. Patentti-ja rekisterihallitus.

Euroopan komissio 2004. Komission tiedonanto C(2004)43 – Yhteisön suuntaviivat meriliikenteen valtiontuelle. Bryssel 17.1.2004. Viitattu 27.11.2016. https://publications.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/064ce3ab-8f50-40d1-8b0d-cac5f187c958/language-fi

Euroopan unionin konsultaatio 2012. Meriliikenteen valtiontukia koskevien yhteisön suuntaviivojen tarkistus, 2012. Viitattu 30.11.2016. http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_maritime_transport/finland_1_fi.pdf

Finnlines 2016. Tiedonanto sähköpostitse 19.12.2016.

HE 115/2007. *Hallituksen esitys laiksi meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta* (115/2007 vp)

Hernesniemi, H. 2012. Merenkulun toimintaedellytykset, kilpailukyky ja julkisen talouden sopeuttamistoimet. Taustaselvitys valtiovarainministeriölle. *Keskusteluaiheita No 1270. ETLA Elinkeinoelämän tutkimuslaitos*.

Karvonen, T., Vaiste, J. & H. Hernesniemi 2008. Suomen meriklusteri 2008. *Tekesin katsaus 226/2008*.

Karvonen, T., Grönlund, M., Jokinen, L., Mäkeläinen, K., Oinas, P., Pönni, V., Ranti, T., Saarni, J. & A. Saurama. Suomen meriklusteri kohti 2020-lukua. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja*. Yritykset 32/2016.

Kauppalehti 2017. Analyysi: Viking Line: Ruotsin-malli Suomen merenkulkuun. Julkaistu 17.2.2017. Viitattu 20.2.2017. http://www.kauppalehti.fi/uutiset/analyysi-viking-line-ruotsin-malli-suomen-merenkulkuun/nRkiw8vj

Laki laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta 1687/2009

Laki meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta 1277/2007

Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 429/2016

Liikenne- ja viestintäministeriö 2016. Tiedonanto sähköpostitse 15.12.2016

Liikenne- ja viestintäministeriön tilinpäätös 2015

Liikennevirasto 2016. Tiedonanto sähköpostitse 2.12.2016.

LVM 2014. Suomen meriliikennestrategia 2014–2022. *Liikenne- ja viestintäministeriö. Julkaisuja 9/2014*.

Mankinen, R. & Rantala, O. 2012. Ulkomaanliikenteen palveluiden arvonlisäverotuksen käyttöönoton vaikutukset laiva- ja lentoliikenteeseen. *Keskusteluaiheita No 1266. ETLA Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.*

Merimieseläkekassa 2016. Tiedonanto sähköpostitse 14.12.2016.

Oxford Economics 2014. *The economic value of the EU shipping industry. A report for the European Community Shipowners' Associations (ECSA).*

Pääkkönen, K. 2011. *Laivanrakennusteollisuuden valtiontuki. Yhteismarkkinoille soveltuvan tuen muodot, mahdollisuudet ja rajoitukset*. Turun yliopiston Oikeustieteellinen tiedekunta Tutkielma 10.10. 2011.

Pöntynen, R. & P. Lempiäinen 2015. Rikkisääntely ja uudet polttoaineet. Parhaat käytännöt, toimintamallit ja vaikutusten mittaaminen Pohjois-Pohjanmaan näkökulmasta. *Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskuksen julkaisuja B202*. Turun yliopiston Brahea-keskus.

Rauhanen, T., Grönberg, S., Harju, J. & Matikka, T. 2015.*Yritystukien arviointi ja vaikuttavuus*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja.

Silja Line 2017. Tiedonanto sähköpostitse 3.1.2017.

Suomen meriliikennestrategia 2014. Suomen meriliikennestrategia 2014–2022. *Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 9/2014.*

Suomen Varustamot Ry 2017. Haastattelu 13.1.2017.

TEM 2013. Rikkisäätelyyn sopeutuminen – työryhmän mietintö 14/2013. Työ- ja elinkeinoministeriö. http://www.tem.fi/files/36067/TEMrap_14_2013.pdf

TEM 2015. *Uudistuneet valtion tukea koskevat säännöt.* Valtiontukikoulutus, 27.8.2015. Työ- ja elinkeinoministeriö. Kilpailupolitiikkaryhmä.

Tilastokeskus 2017. Yritystilasto, meriliikenteen henkilö- ja tavarakuljetukset. https://www.stat.fi/til/yrti/index.html

Trafi 2016a. kauppalaivastojen vuositilastot 2009-2015
http://www.trafi.fi/tietopalvelut/tilastot/vesiliikenne/kauppalaivaston_vuositilastot

Trafi 2016b. merimiestilastot 2009-2015
http://www.trafi.fi/tietopalvelut/tilastot/vesiliikenne/merimiestilastot

Tulli 2015. Ulkomaankaupan kuljetukset 2015. Helsinki 16.6.2016.

http://tulli.fi/documents/2912305/3494771/Ulkomaankaupan+kuljetukset+vuonna+2015/5d50d256-6176-4065-9482-3d1436f7896d?version=1.1

Valtioneuvoston asetus aluksen miehityksestä ja laivaväen pätevyydestä, 1797/2009

Valtioneuvoston asetus alusten ympäristönsuojelua parantavien investointitukien yleisistä ehdoista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, 204/2013

Valtion talousarvio 2017. Valtionvarainministeriö.

Valtion talousarvio 2016. Valtionvarainministeriö.

Valtion talousarvio 2015. Valtionvarainministeriö.

Valtion talousarvio 2014. Valtionvarainministeriö.

Valtionvarainministeriö. Henkilökohtainen tiedonanto sähköpostitse ja puhelimitse 20.12.2016

Verohallinto. Merityötulon verotus. Viitattu 2.11.2016.

https://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Verohallinnon_ohjeet/Merityotulon_verotus.

Viitanen, M., Karvonen, T., Vaiste, J. & Hernesniemi, H. 2003. Suomen meriklusteri. *Tekesin Teknologiakatsaus 140/2003*.

Viking Line vuosikertomus 2015.

http://www.vikingline.com/globalassets/documents/market_specific/corporate/investors/annual-reports/vuosikertomus-2015.pdf

VTV 2013. Valtiontalouden tarkastusviraston esiselvitysraportti 12.11.2013. *Merenkulun tukeminen.*

VTV 2015. Valtiontalouden tarkastusviraston muistio 14.9.2015. *Merenkulun tuet -tarkastuksen päättäminen*.

WB 2017. World Bank Database. Viitattu 21.02.2017. http://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS

Yle 2015. MOT-ohjelman yritystukiaineisto 2010–2014. Yleisradio. Viitattu 29.11.2016. https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/mot-yritystukiaineisto-2010-2014



Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Kanslerinrinne 1
33014 TAMPEREEN YLIOPISTO

www.uta.fi

ISBN 978-952-03-0400-3 (PDF)