

10.11.2020

Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

Asiantuntijalausuntopyyntö

HE 209/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvn parantamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle 5.11.2020 hallituksen esityksen laiksi meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvn parantamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvn parantamisesta annettua lakia väliaikaisesti siten, että valtio maksaisi merenkulun tukena työnantajille takaisin työnantajan sairausvakuutusmaksun, työnantajan osuuden työttömyysvakuutusmaksusta, ryhmähenkivakuutusmaksusta sekä työnantajan osuuden vapaaehtoisesta vapaa-ajan tapaturmavakuutus- ja vapaa-ajan lisäakuutusmaksusta. Ehdotuksella ei muutettaisi muita tukitekoja.

Esityksen tavoitteena on pyrkiä lieventämään covid-19-pandemian merenkulkualalle aiheuttamia taloudellisia vahinkoja ja tukea elinkeinoelämän kilpailukykyä. Myös merikuljetusten ja toimitusketjujen jatkuvuutta pyritään edistämään, koska niillä on keskeinen merkitys yhteiskunnan ja elinkeinoelämän toimivuudelle. Lakia sovellettaisiin vain vuonna 2020 aiheutuneiden kustannusten perusteella maksettavaan tukeen. Esitys liittyy valtion vuoden 2021 täydentävään talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021 ja se olisi voimassa vuoden 2021 loppuun.

Asian tausta

Suomen yhteiskunta ja elinkeinoelämän toiminta ovat pitkälti riippuvaisia meriteitse tapahtuvista tavarakuljetuksista. Lähes 90 prosenttia Suomen viennistä ja 80 prosenttia tuonnista kulkee meritse. Matkustaja-autolautat ovat aikataulutettuine linjaliikenteineen olennainen osa Suomen logistisessa kokonaisketjussa. Suomeen meriteitse kuljetettavasta tavarasta noin 10 prosenttia kuljetetaan matkustaja-autolautoilla (2000-2018). Matkustaja-autolautojen merkitys on lisääntynyt viime vuosina. Matkustaja-autolautoilla kuljetetaan kappaletavaraviennistä yli 60 prosenttia ja kappaletavaratuonnista 50 prosenttia. Kappaletavara on

tyypillisesti valmist tuotteita, kuten elintarvikkeita ja muita päivittäistavara- ja kulutustuotteita.

Miehistötuki

Varustamoille myönnettävästä välillisiä työvoimakustannuksia alentavasta tuesta ("miehistötuki") säädetään meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukykyyn parantamisesta annetussa laissa (1277/2007, "miehistötukilaki"). Miehistötuen tarkoituksena on Suomen lipun alla purjehtivien alusten kansainvälisen kilpailukykyyn parantaminen sekä suomalaisen huoltovarmuuden turvaaminen. Lisäksi tavoitteena on säilyttää riittävä suomalainen merenkulkijaväestö. Miehistötukena varustamoille palautetaan meripalkoista suoritettavat verot ja eräät työnantajan sivukulut siten, että tarkoituksena on tukikelpoisten verojen ja sosiaaliturvamaksujen palauttaminen työnantajalle pääosin. Tukena palautettavat tukitekiäjät ovat aluksella työskennelleiden ennakonpidätyksenalaista merityötuloa saaneiden yleisesti ja rajoitetusti verovelvollisten osalta seuraavat suoritukset: merityötulosta toimitettu ennakonpidätys, työnantajan osuus merimieseläkemaksusta ja työnantajan osuus tapaturmavakuutusmaksusta. Muiden rajoitetusti verovelvollisten eli lähdeverotuksessa olevien merenkulkijoiden osalta palautettavat tukitekiäjät ovat palkkatulosta toimitettu lähdevero ja työnantajan sairausvakuutusmaksu. Tukena voidaan palauttaa vain sellaisia veroja ja muita työnantajasuorituksia, jotka on ensin maksettu Suomeen. Tuen saamisen edellytyksenä on, että alus on merkitty laissa tarkoitettuun kauppa-alusluetteloon ja että alus on tukivuoden aikana toiminut pääasiassa tukeen oikeuttavassa meriliikenteessä.

Tukea haetaan lasti- ja matkustaja-aluksille kirjallisella hakemuksella Liikenne- ja viestintävirastolta. Tukea haetaan tukijaksoittain tukiviranomaiselle toimitetulla hakemuksella kolmen kuukauden kuluessa kunkin tukijakson päättymisestä. Tukijaksot ovat 1.1.–30.6. ja 1.7. –31.12. Lisäksi matkustaja-aluksille haetaan kuukausittaista tukea Verohallinnolle maksettavien suoritusten osalta. Muut tukitekiäjät (merimieseläkevakuutusmaksu ja tapaturmavakuutusmaksu) matkustaja-alusten osalta palautetaan puolivuositain. Verot ja maksut palautetaan tukena puolivuositain keskimäärin noin puoli vuotta jälkikäteen, lukuun ottamatta suurten matkustaja-alusten osalta Verohallinnolle toimitettavia suorituksia (ennakonpidätys, lähdevero ja työnantajan sairausvakuutusmaksu), jotka palautetaan kuukausittain hakemuksesta keskimäärin noin 2–3 kuukauden kuluttua maksun tapahtumisesta.

Tuen määrä

Valtion toteutunut miehistötuki merenkululle oli noin 84,3 miljoonaa euroa vuonna 2018 ja noin 86,8 miljoonaa euroa vuonna 2019. Vuoden 2019 lopussa kauppa-alusluetteloon oli merkittynä 100 lastialusta ja 16 matkustaja-alusta. Aluksilla työskenteli merimiesammateissa lähes 7 000 merenkulkijaa.

Miehistötukilain perusteella varustamoille maksettavaa tukea leikattiin merimieseläkejärjestelmän uudistamisen yhteydessä vuonna 2016.

Merimieseläkejärjestelmän uudistuksella oli tarkoitus nostaa keskimääräistä eläkkeellesiirtymisikää merimieseläkejärjestelmässä ja yhtenäistää merenkulkijoiden eläketurvaa muiden työntekijöiden työeläketurvan kanssa. Lisäksi tavoitteena oli vähentää pitkällä aikavälillä merimieseläkejärjestelmän kustannuksia ja niihin kohdistuvaa valtion osuutta. Tällöin katsottiin, että valtion merimieseläkkeiden rahoitukseen käyttämän osuuden vähentäminen ei kuitenkaan ole perusteltua, jos valtion menot samalla lisääntyvät muiden tukijärjestelmien tai verotuksen kautta vastaavasti tai jopa enemmän. Sen vuoksi merimieseläkejärjestelmään ehdotettujen muutosten yhteydessä ehdotettiin tehtäväksi muutoksia myös merenkulun tukiin ja verotukseen (HE 321/2014 vp - Hallituksen esitys eduskunnalle merimieseläkelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta).

Muutoksen yhteydessä miehistötukilain 11 §:ää muutettiin siten, että tukena ei enää maksettu työnantajan sosiaaliturvamaksua, työnantajan osuutta työttömyysvakuutusmaksusta, työnantajan osuutta ryhmähenkivakuutusmaksusta eikä työnantajan osuutta vapaaehtoisesta vapaa-ajan tapaturmavakuutus- ja vapaa-ajan lisäakuutusmaksusta. Miehistötukilain 12 §:ää muutettiin lisäksi lailla (940/2016) vuodesta 2017 alkaen niin, että jos rajoitetusti verovelvollisen työntekijän osalta on lähdeveron sijasta maksettu ennakonpidätys, tuki palautetaan 11 §:n mukaisesti. Muutokset tulivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016 ja niitä sovellettiin 1 päivänä tammikuuta 2016 ja sen jälkeen aiheutuneista kustannuksista maksettavaan tukeen. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu palautettiin väliaikaisesti miehistötuen piiriin meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyyn parantamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetulla lailla (1176/2018) vuonna 2018. Lakia sovellettiin vain vuonna 2018 aiheutuneiden kustannusten perusteella maksettavaan tukeen.

Väliaikainen tuki covid-19-pandemian vuoksi

Uuden koronaviruksen (SARS-CoV 2) aiheuttaman covid-19-pandemian pitkittyminen ja paheneminen syksyllä 2020 on aiheuttanut vakavia ongelmia Suomen elinkeinoelämälle ja merenkulkuelinkeinolle. Erityisesti matkustaja-alusvarustamot ovat kärsineet rajusti vähentyneistä matkustajamääristä, mikä on nopeasti vaikuttanut säännöllistä reittiliikennettä liikennöivien alusten toiminnan taloudelliseen kannattavuuteen. Korona-pandemian pitkittyminen on myös vaikuttanut lastialusten toimintaedellytyksiin. Nyt tehtävän väliaikaisen ja kertaluonteisen muutoksen tarkoituksena olisi tukea varustamoita poikkeuksellisesta covid-19-pandemiasta johtuen. Väliaikaisella muutoksella ei otettaisi kantaa merimieseläkejärjestelmän uudistamisen tavoitteiden toteutumiseen miltään osin.

Notifiointi Euroopan unionille

Suomi on notifiointi tukiohjelman komissiolle ja tukeen sovelletaan komission päätöstä SA. 35110 (2012/N). Euroopan komissio valvoo Suomen miehistötukiohjelman noudattamista ja puuttuu toimenpiteisiin, jotka ovat vastoin hyväksytyn tukiohjelman ehtoja tai Euroopan unionin oikeutta. Tukiohjelmasta koskevat muutokset tulee ilmoittaa etukäteen

komissiolle, eikä muutoksia saa panna täytäntöön ilman komission hyväksyntää. Käytännössä vain hallinnollisluonteiset ja muut pienimuotoiset muutokset ovat sellaisia, joita ei tarvitse ilmoittaa komissiolle. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa olisi kyse väliaikaisesta muutoksesta. Tukeen palautettavaksi ehdotetut erät on notifioitu komissiolle vuonna 2012, minkä vuoksi muutosta ei tarvitsisi ilmoittaa ennakkoon komissiolle. Esitetty muutos ei poikkeaisi Suomen notifioimasta tukiohjelmasta SA. 35110 (2012/N).

Esityksen vaikutukset

Vuonna 2016 tuen piiristä poistettujen tukierien palauttaminen miehistötuen piiriin vuodelta 2020 lisäisi valtion kustannuksia vuonna 2021 arviolta yhteensä noin 6-7 miljoonaa euroa. Vuonna 2020 maksettavan miehistötuen määrän arvioidaan olevan noin 75-76 miljoonaa euroa. Tukimäärän merkittävä pudotus edellisvuosiin verrattuna johtuu koronapandemiasta aiheutuneista lomautuksista suomalaisilla aluksilla, ja siitä seuraten pienempänä tehtynä merityötulona ja siitä toimitettuina työnantajasuorituksina.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021 talousarviossa on varattu (momentille 31.20.43) 89 000 000 euron arviomääräraha meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamiseen. Momentille ehdotetun määrärahan pitäisi kattaa muutoksesta aiheutuva tukimäärän nousu, sillä ensi vuonna myönnettävän tuen määrän arvioidaan olevan aikaisempia vuosia alempi, koska varustamot ovat lomauttaneet syksyllä 2020 henkilöstöään laajasti. Covid-19 -pandemian vaikutukset näkyvät miehistötuen määrässä ja siten valtion budjetissa viiveellä, koska tuki maksetaan jälkikäteen jo maksettujen työnantajasuoritusten perusteella. Vuonna 2021 tukea maksetaan 1.7.2020—30.6.2021 välisenä aikana syntyneistä kustannuksista. Matkustaja-aluksilla, jotka saavat kuljettaa enemmän kuin 120 matkustajaa, tuki vastaa verohallinnolle toimitettujen ja maksettujen työnantajasuoritusten osalta ennakonpidätysten, työnantajan sairausvakuutusmaksujen sekä lähdeveron määrää ajalta 1.11.2020—31.10.2021.

Varustamokohtaisesti vuoden 2020 ajalta maksettava tuki lisääntyisi varustamon merenkulkijoiden määrästä riippuen muutamasta tuhannesta eurosta noin puoleentoista miljoonaan euroon, mediaaniltaan yli viisikymmentä tuhatta euroa, varustamoja kohden. Ehdotetusta tukimäärän lisäyksestä arvioilta noin kolmeviidennestä (3/5) kohdistuisi matkustaja-aluksille maksettavaan tukeen ja kaksiviidennestä (2/5) lastialuksille.

Varustamojen kannalta ehdotettujen tukierien palauttaminen tukijärjestelmän piiriin parantaisi varustamoiden maksuvalmiutta. Erityisesti esitys hyödyttäisi suuria matkustajavarustamoita, jotka työllistävät eniten ja jotka ovat kärsineet rajusti vähentyneistä matkustajamääristä. Ehdotettujen tukierien hakeminen ja käsittelyminen loppuvuoden 2020 tukien kanssa samassa yhteydessä olisi varustamojen näkökulmasta vähiten hallinnollista työtä aiheuttava.

Ehdotettujen tukierien väliaikainen palauttaminen tukikelpoisten maksujen piiriin lisää tukiviranomaisen työtä tukijakson 1.7.–31.12.2020 koskevien hakemusten osalta. Tukiviranomaisten työtä ja hallinnollista taakkaa poistaisi kuitenkin se, että palautettavia tukieriä koskeva hakemus voitaisiin käsitellä yhdessä tukijakson normaalin tukihakemuksen kanssa vuoden 2021 puolella.

Suomen lipun alla purjehtivien alusten kansainvälinen kilpailukyky vaikuttaa suoraan työllisten suomalaisten merenkulkijoiden määrään ja laajemminkin suomalaisen meriklusterin laajuuteen ja siihen, että alan asiantuntemus ja osaaminen pysyvät Suomessa. Esitys tukee tämän tavoitteen saavuttamista. Kansainvälisen kilpailukyvyn kautta tavoitteena on myös osaltaan turvata huoltovarmuutta, vaikka huoltovarmuuden turvaamisessa käytetään myös muita keinoja. Huoltovarmuuden perustana tällöin on, että Suomen lipun alla oleviin aluksiin sovelletaan Suomen lakia sekä normaalioloissa että poikkeusoloissa. Esitys lieventäisi koronaviruspandemian elinkeinoelämälle aiheuttamia taloudellisia vahinkoja sekä antaisi paremmat taloudelliset valmiudet sopeutua tilanteeseen ja tukisi elinkeinoelämän kilpailukykyä ja siten myös suomalaista huoltovarmuutta. Erityisesti esitys tukisi merikuljetusten jatkuvuutta, millä olisi suuri yhteiskunnallinen merkitys.

Emmi Nykänen
Ylitarkastaja