

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetussa laissa (955/76, muut. 448/83) säädettyä velvollisuutta alistaa sisäasiainministeriön vahvistettavaksi kunnanvaltuuston päätös, joka koskee *satamajärjestyksen* hyväksymistä ja sen muuttamista,

muutettaisiin niin, että alistusviranomaisena toimisi sisäasiainministeriön sijasta lääninhallitus. Lisäksi ehdotetaan, että samassa laissa säädetty vastaava sataman *yleisestä liikenteestä suoritettavien maksujen* koskeva alistamisvelvollisuus poistettaisiin vuoden 1987 alusta lukien.

PERUSTELUT

1. Ehdotetut muutokset

Viime vuosina on pyritty monin tavoin vahvistamaan kuntien itsehallinnollista asemaa, mm. kuntien itsehallintokomitean (Komiteanmietintö 1983:3) tekemien ehdotusten pohjalta. Kunnanvaltuuston päätösten alistamisvelvollisuuden osalta on yleisesti katsottu, että tämä tulisi säilyttää vain, mikäli siihen on olemassa erityisen painavia syitä. Tämän mukaisesti on viime vuosina useista eri lainkohdista poistettu niissä säädetty tiettyä asiaa koskeva alistamisvelvollisuus. Alistettavien asioiden määrää tulisi edelleenkin pyrkiä vähentämään niin pitkälti, kuin se on mahdollista. Sellaisia asioita, joita koskevat kunnanvaltuuston päätökset on edelleenkin alistettava valtion viranomaisen vahvistettavaksi, ovat mm. kunnalliset satamajärjestykset ja sataman yleisestä liikenteestä suoritettavat maksut. Kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain mukaan toimii näissä asioissa vahvistavana viranomaisena sisäasiainministeriö.

Satamatoimintaa sivuavan erityislainsäädännön kehittyessä on niiden asioiden ala, joista *satamajärjestyksissä* on säädettävä, jatkuvasti kaventunut. Erityisesti on valtakunnallisten näkökohtien huomioon ottamisen tarve satamajärjestyksiä laadittaessa tästä syystä vähentynyt. Kunnanvaltuustojen satamajärjestyksiä koskevien päätösten alistamisvelvollisuuden säilyttämistä ei valtakunnallisten tarpeiden kannalta voidakaan enää pitää välttämättömänä. Kun kunnallisissa satamajärjestyksissä voidaan sen rikkomisesta määrätä sakko, jonka alioikeus tuomitsee, saattaa kuitenkin rikosoikeudellisen sanktiojärjestelmän yhdenmukaisuuden kannalta vielä olla tarkoituksenmukaista säilyttää valtion valvonta jossakin muodossa. Sen vuoksi satamajärjestyksiä koskevaa alistamisvelvollisuutta ei toistaiseksi ehdoteta kokonaan poistettavaksi.

Sen sijaan ehdotetaan lain 1 §:n 3 momenttia muutettavaksi niin, että vahvistusviranomaisena toimisi sisäasiainministeriön sijasta lääninhallitus. Vahvistamistehtävän säilyttämistä valtion keskuhallintotasolla ei voida pitää tarpeellisena. Tällai-

nen järjestely olisi sopusoinnussa myös hallintojärjestelmämme kehittämisessä omaksutun sen yleisen tavoitteen kanssa, jonka mukaan päätöksentekoa tulisi pyrkiä siirtämään valtion keskuks hallinnolta hallinnon alemmille tasoille sekä kunnille niin pitkälti, kuin se kunkin asian luonteen huomioon ottaen on mahdollista. Vahvistustehtävä sopisi luontevasti lääninhallituksille myös sen vuoksi, että se toimii säännönmukaisesti vahvistusviranomaisena muissa sellaisissa asioissa, joissa kunnanvaltuuston päätösten alistamisvelvollisuus on vielä voimassa. Tehtävä voitaisiin siirtää lääninhallituksille senkin vuoksi, että satamajärjestyksiin joudutaan tekemään muutoksia hyvin harvoin, ehkä kerran 10—20 vuodessa.

Satamamaksujen vahvistusjärjestelmä on perinteisesti pohjautunut yhtenäishintajärjestelmään, josta varsinkin parin viime vuoden aikana on kuitenkin jouduttu jossain määrin joustamaan. Aikaisemmin alustusjärjestelmää on katsottu tarvittavan satamien välisen mahdollisen epäterveen kilpailun estämiseksi, mistä syystä on katsottu olevan tarpeen vahvistaa osapuilleen yhtenäinen maksujen taso kaikissa satamissa. Viime vuosina on alustusjärjestelmän ehkä keskeisimmäksi perusteeksi kuitenkin tullut satamamaksujen yleisen tason valvonta kustannustason yleisen nousun hillitsemiseksi.

Maamme yleiset satamat, joista lähes kaikki ovat kunnallisia, ovat hyvin erilaisia ja eri suuria ja niiden investointi- ja muut kehittämistarpeet poikkeavat hyvin paljon toisistaan. Tämän vuoksi sekä satamateknologian ja satamaliikenteen muun kehityksen myötä on tarve satamien fyysisten ja toiminnallisten erojen huomioon ottamiseen taksapolitiikassa jatkuvasti kasvanut. Tarpeet satamapalvelujen satamakohtaiseen hinnoitteluun ovatkin tästä syystä kasvaneet erittäin voimakkaasti viime vuosina.

Nykyiseen yhtenäishintajärjestelmään perustuvaa vahvistusjärjestelmää, joka on myös hallinnollisesti hyvin raskas ja moniportainen, onkin pidettävä vanhentuneena ja hyvin epätydyttävänä. Tavoitteena olisi pidettävä omakustannusperiaatteen ja palvelukohtaisen kustannusvastavuusperiaatteen mahdollisimman laajan toteuttamisen mahdollistamista satamapalveluja hinnoiteltaessa. Toisaalta on pidettävä tärkeänä myös satamien välisen kilpailun lisäämistä, mikä merkitsisi tehokkuuden lisääntymistä satamatoiminnassa sekä mahdollisuutta kehittää satamien palvelutuotantoa paremmin paikallisia tarpeita vastaaviksi. Näiden tavoitteiden saavuttaminen merkitsisi myös sitä, että päästäisiin eroon yhtenäis-

hintajärjestelmään sen luonteen vuoksi kuuluvasta maksujen osittaisesta veronluonteisuudesta.

Satamien välisen kilpailun vähäisyys on ollut osaltaan myötävaikuttamassa myös siihen, että satamatoimintaa on viime aikoina ryhdytty harjoittamaan aikaisempaa laajemmin myös yksityisesti ja tällöin myös yleisten satamien muodossa. Tällaista kehitystä ei voida pitää koko kansantalouden näkökulmasta yksin myönteisenä. Yksityisten satamien palveluistaan perimiä maksuja valtio ei valvo.

On huomattava myös, että kansainvälinen kehitys on johtanut siihen, että lähes kaikissa markkinatalousmaissa on luovuttu satamamaksuihin kohdistuvasta valtion valvonnasta. Tanskassa nämä maksut ovat olleet vapaat jo kauan. Ruotsissa alustusjärjestelmästä on luovuttu 1.10.1981 ja Norjassa siitä luovutaan 1.1.1985.

Näistä syistä ehdotetaan, että satamamaksuja koskevan kunnanvaltuuston päätösten alistamisvelvollisuus poistettaisiin tekemällä tätä tarkoittava muutos lain 2 §:ään. Toisaalta on kuitenkin pidettävä tarpeellisenä satamamaksujen maksuperusteita koskevan suosituksen laatimista ennen maksujen alistamisvelvollisuuden poistumista. Sisäasiainministeriön toimesta onkin tarkoitus asettaa pikaisesti toimikunta valmistelemaan suositusta. Tästä syystä ehdotetaan että alistamisvelvollisuus poistettaisiin vasta vuoden 1987 alusta lukien.

2. Organisatoriset muutokset

Satamahallintotoimikunta (Komiteanmietintö 1981:39) on ehdottanut, että valtion satamahallintotehtävät keskitettäisiin yhdelle viranomaiselle, valtion satamaviranomaiselle, jona toimisi liikenneministeriö. Tämän mukaisesti on valtioneuvoston ohjesääntöä muutettu 13.5.1983 annetulla asetuksella (449/83) niin, että kauppa- ja teollisuusministeriölle aiemmin kuuluneet satama-asiat on siirretty liikenneministeriölle. Muille kuin liikenneministeriölle vielä kuuluvia satama-asioita ovat sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvat satamajärjestys- ja satamamaksuasiat.

Tältä osin on valtion vuoden 1984 tulo- ja menoarvioon sisällytetty lausuma, jonka mukaan sanottuun tulo- ja menoarvioon liittyen annetaan eduskunnalle hallituksen esitys kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain muuttamisesta, minkä tarkoituksena on kes-

kittää kaikkien satama-asioiden käsittely liikenneministeriöön.

Kun tämän esityksen mukaan satamajärjestysten vahvistamistehtävä siirrettäisiin lääninhallituksille, ei valtion keskushallintoviranomaisille enää jäisi satamajärjestyksiä koskevia asioita. Kun lisäksi satamamaksujen alistamisvelvollisuus ehdotetaan poistettavaksi, ei sisäasiainministeriön toimialaan enää jäisi satamamaksujen osalta ehdotetun siirtymäkauden jälkeen asioita, jotka edellä sanotun mukaisesti tulisi siirtää liikenneministeriölle. Kun sisäasiainministeriöllä on satamamaksujen vahvistusviranomaisena näissä asioissa yli 60 vuoden kokemus, ei ole pidettävä tarkoituksenmukaisena siirtää satamamaksuasioita suhteellisen lyhyen siirtymäkauden ajaksi liikenneministeriölle, vaan sisäasiainministeriön tulisi toimia myös siirtymäkauden aikana satamamaksuja vahvistavana viranomaisena. Näin varsinakin kun esityksen mukaisena siirtymäkautena satamamaksut tulisivat mitä todennäköisimmin muutettaviksi vain yhden tai kaksi kertaa. Ehdotetut järjestelyt merkitsisivät toisin sanoen sitä, että siirtymäkauden jälkeen liikenneministeriölle tulisivat kuulumaan kaikki valtion keskushallinnolle kuuluvat satama-asiat, niinkuin vuoden 1984 tulo- ja menoarvioon sisältyneessä lausmassa on tarkoitettu.

3. Asian valmistelu

Satamamaksutoimikunta (Komiteamietintö 1984:23) on selvittänyt, voidaanko satamajärjestyksiä ja sataman yleisestä liikenteestä suoritettavia maksuja koskevien kunnanvaltuustojen päätösten alistamisvelvollisuus poistaa ja miten siinä tapauksessa voitaisiin turvata valtakunnallisten näkökohtien huomioon ottaminen satamajärjestysten ja sanottujen satamamaksujen kohdalla.

Satamajärjestysten osalta toimikunta on yksimielisesti katsonut, että alistamisvelvollisuudesta voitaisiin periaatteessa luopua. Tämän ei ehkä kuitenkaan tulisi tapahtua ennen kuin ollaan selvillä siitä, tullaanko näin menettelemään myös niihin läheisesti liittyvien kuntien yleisten järjestysääntöjen osalta. Valtakunnalliset näkökohdat voitaisiin toimikunnan mielestä ottaa alustusjärjestelmän lakkauttamisen jälkeen riittävästi huomioon Suomen Satamaliiton toimesta laadittavien mallisatamajärjestysten puitteissa.

Satamamaksujen osalta toimikunta on ollut yksimielinen siitä, että nykyisen kaltainen satamamaksujen yhtenäishintajärjestelmä on vanhen-

tunut ja että siitä tulisi voida luopua ainakin pidemmällä aikavälillä. Toimikunta ei sen sijaan ollut yksimielinen siitä, miten siirtymäkausi ja sen järjestelyt tulisi toteuttaa. Toimikunnan enemmistö on katsonut, että lakiin tulisi ottaa säännös alistamisvelvollisuuden poistamisen ajankohdasta. Sopivana ajankohtana enemmistö on pitänyt 31.12.1987. Valtakunnallisten näkökohtien huomioonottamiskeinoina tulisivat toimikunnan mielestä maksujen vapauttamisen jälkeen kysymykseen lähinnä Suomen Satamaliiton suositukset, jotka koskisivat taksojen rakennetta sekä maksujen enimmäis- ja vähimmäishintoja, yleinen hintavalvontajärjestelmä sekä liikenneministeriön yhteyteen asetettava satama-asiain neuvottelukunta, joka voisi antaa mm. maksujärjestelmää koskevia yleisluonteisia suosituksia silloin, kun niiden antamiseen on olemassa erityisiä syitä.

Satamamaksutoimikunnan mietinnöstä on hankittu valtiovarainministeriön, liikenneministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön, Suomen Satamaliiton, Suomen Kaupunkiliiton sekä keskeisten teollisuuden, kaupan ja varustamotoiminnan järjestöjen lausunnot. Enemmistö lausunnonantajista on katsonut, ettei satamajärjestysten alistamisvelvollisuutta tulisi vielä tässä vaiheessa poistaa. Suomen Kaupunkiliitto on kuitenkin kannattanut alistamisvelvollisuuden välitöntä poistamista. Eräissä lausunnoissa on otettu kantaa vahvistusviranomaisesta. Liikenneministeriön mielestä se olisi sopiva vahvistusviranomaisena. Suomen Satamaliiton mielestä vahvistamistoimivalta voitaisiin hyvin siirtää lääninhallituksille.

Kaikki lausunnonantajat ovat olleet yhtä mieltä siitä, että nykyisestä satamamaksujen yhtenäishintajärjestelmästä tulisi vähitellen luopua ja järjestelmää kehittää kohti omakustannusperiaatteista hinnoittelua. Valtiovarainministeriö, liikenneministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö sekä teollisuuden, kaupan ja varustamotoiminnan järjestöt ovat kuitenkin katsoneet, ettei alistamisvelvollisuuden poistamisen ajankohdasta tulisi tehdä vielä päätöstä. Kauppa- ja teollisuusministeriö, Suomen Kaupunkiliitto sekä Suomen Satamaliitto ovat katsoeneet, että Suomen Satamaliiton suositukset sekä yleinen hintavalvontajärjestelmä takaavat valtakunnallisten näkökohtien riittävän huomioon ottamisen alustusjärjestelmästä luopumisen jälkeenkin. Kauppa- ja teollisuusministeriö on lisäksi katsonut, että satamamaksujen kehitykseen voidaan vaikuttaa myös

eräillä muilla valtion toimenpiteillä kuten väyläpolitiikalla ja jäänmurtajapolitiikalla.

4. Esityksen vaikutukset

Esitys merkitsisi kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistumista sekä hallinnon selkiintymistä ja yksinkertaistumista. Satamajärjestysten osalta esitys merkitsisi toimivallan siirtymistä sisäasiainministeriöltä lääninhallituksille. Muita vaikutuksia esityksellä ei tältä osin olisi.

Satamamaksujen alistamisvelvollisuuden poistamisella ei olisi valtiontaloudellisia vaikutuksia. Kunnallistaloudessa satamamaksujen vapauttaminen alistusmenettelyn muodossa tapahtuvasta valtion valvonnasta merkitsisi mahdollisuutta omakustannusperiaatteen mukaiseen satamapalvelujen hinnoitteluun. Vapauttaminen merkitsisi myös kilpailutilanteen voimistumista satamien välillä. Yhtenäishintajärjestelmästä luopuminen merkitsisi toisaalta sitä, ettei enää olisi käytössä järjestelmää, joka toisi jokaiselle satamakunnalle sen kustannusrakenteesta riippumatta tietyn tasoisen tulojen lisäyksen ja toisaalta sitä, että köyhimmät satamat voisivat hinnoitella palvelunsa harkiten itse, miten suuri osa sataman kustannuksista on tarkoituksenmukaista kattaa satamien tuloilla ja miten suuri osa verovaroin.

Satamamaksujen vapauttamisen on lähinnä valtiovarainministeriön, liikenneministeriön ja satamien käyttäjien taholla arveltu saattavan nostaa satamamaksujen tasoa enemmän kuin alistamisvelvollisuuden voimassa ollessa tapahtuisi. Satamamaksutoimikunta ei kuitenkaan ole arvioinut tällaisia vaikutuksia olevan. Paremminkin on oletettavaa, että lisääntyneen kilpailun myötä satamatoiminnan tehokkuus kasvaa, millä on ainakin pitkällä aikavälillä paitsi palvelutasoa parantava myös hintatason nousua hillitsevä vaikutus. Toisaalta maksujen vapauttaminen merkitsee myös nykyistä suurempaa mahdollisuutta sopia satamakohtaisesti maksujen tasosta asianomaisen sataman käyttäjien kanssa.

On huomattava, ettei sillä seikalla, että satamamaksut vapautettiin vahvistusmenettelystä, ole ollut satamapalvelujen hintatasoa nostavaa vaikutusta Ruotsissa. Näin ei myöskään arvella

tapahtuvan Norjassa maksujen vapauduttua siellä vuoden 1985 alusta lukien.

Myös satamien yksityisoikeudellisissa maksuissa tapahtunut kehitys osoittaa osaltaan, ettei satamamaksujen vapauttamisella tullee olemaan maksujen tasoa nostavaa vaikutusta. Nämä maksut, joita ei ole alistettava valtion viranomaisen vahvistettavaksi, muodostavat keskimäärin noin 45 % satamien kaikista tuloista. Niiden kehitys on seurannut verraten tarkoin yleisen kustannustason kehitystä. Toisaalta on huomattava myös, että satamamaksut ovat kustannuserinä vain marginaalisia. Ne ovat keskimäärin vain noin 0,1 % hyödykkeiden markkinahinnoista ja noin 5 % kaikista tavaraan kohdistuvista kuljetukseen liittyvistä maksuista. Satamia pitävillä kunnilla satamamaksuilla on kuitenkin huomattava merkitys. Satamien tulot muodostavat keskimäärin noin 1—4 % satamakuntien kaikista tuloista. Näistä satamamaksujen osuus on keskimäärin noin 55 %. Satamamaksutuloja kertyi satamakunnissa vuonna 1983 yhteensä noin 211 miljoonaa markkaa.

Satamamaksujen valvontatarvetta arvioitaessa on huomattava myös se, että laivalle ja tavaralle satamassa käynnistä aiheutuvista kustannuksista, ahtaustoiminta mukaan lukien, ovat valtion valvonnan piirissä vain kuntien julkisoikeudelliset satamamaksut sekä valtion merenkulkumaksut. Näiden osuus kaikista kustannuksista on keskimäärin 20—25 %.

Satamamaksujen alistamisvelvollisuudesta vapautumisen jälkeenkään niiden kehitys ei jäisi kokonaan vaille ohjausta. Valtakunnalliset näkökohdat tulisivat tällöin turvatuiksi Suomen Satamaliiton suosituksin yleisen hintavalvontajärjestelmän keinoin sekä perustettavan satama-asiaineuvottelukunnan mahdollisesti antamin yleisin suosituksin.

5. Voimaantulo

Ehdotettu laki on tarkoitus saattaa voimaan mahdollisimman pian.

Edellä olevan perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista 10 päivänä joulukuuta 1976 annetun lain (955/76) 1 §:n 3 momentti ja 2 §,

näistä viimeksi mainittu lainkohta sellaisena kuin se on 20 päivänä toukokuuta 1983 annetussa laissa (448/83), näin kuuluviksi:

1 §

Satamajärjestyksen hyväksymistä ja sen muuttamista koskeva päätös on alistettava lääninhallituksen vahvistettavaksi.

nalle on suoritettava uusia tai muutettuja maksuja yleisestä liikenteestä, on alistettava vain sataman yleisestä liikenteestä suoritettavien maksujen osalta sisäasiainministeriön vahvistettavaksi. Alistamisvelvollisuus lakkaa vuoden 1987 alusta lukien.

2 §

Kunnanvaltuuston päätös, jonka mukaan kun-

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 1985.

Helsingissä 28 päivänä joulukuuta 1984

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Sisäasiainministeri *Kaisa Raatikainen*

Laki

kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista 10 päivänä joulukuuta 1976 annetun lain (955/76) 1 §:n 3 momentti ja 2 §,

näistä viimeksi mainittu lainkohta sellaisena kuin se on 20 päivänä toukokuuta 1983 annetussa laissa (448/83), näin kuuluviksi:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Satamajärjestyksen hyväksymistä ja sen muuttamista koskeva päätös on alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi.

Satamajärjestyksen hyväksymistä ja sen muuttamista koskeva päätös on alistettava *lääninhallituksen* vahvistettavaksi.

2 §

Kunnanvaltuuston päätös, jonka mukaan kunnalle on suoritettava uusia tai muutettuja maksuja yleisestä liikenteestä, on alistettava vain sataman yleisestä liikenteestä suoritettavien maksujen osalta sisäasiainministeriön vahvistettavaksi.

Kunnanvaltuuston päätös, jonka mukaan kunnalle on suoritettava uusia tai muutettuja maksuja yleisestä liikenteestä, on alistettava vain sataman yleisestä liikenteestä suoritettavien maksujen osalta sisäasiainministeriön vahvistettavaksi. *Alis-
tamisvelvollisuus lakkaa vuoden 1987 alusta lukien.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 1985.*