



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Edellytykset merenkulun nettopalkkajärjestelmälle Suomessa

Merenkulun tukijärjestelmää selvittävän
työryhmän raportti

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:19



Talouspolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:19

Edellytykset merenkulun nettopalkkajärjestelmälle Suomessa

Merenkulun tukijärjestelmää selvittävän työryhmän raportti

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-251-999-3

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	7.3.2019	
Tekijät	Merenkulun tukijärjestelmää selvittävä työryhmä		
Julkaisun nimi	Edellytykset merenkulun nettopalkkajärjestelmälle Suomessa Merenkulun tukijärjestelmää selvittävän työryhmän raportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:19		
Diaari/hankenumero	VM162:00/2018	Teema	Talouspolitiikka
ISBN PDF	978-952-251-999-3	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-999-3		
Sivumäärä	43	Kieli	suomi
Asiasanat	Merenkulku, Valtiontuki		
Tiivistelmä	<p>Valtiovarainministeriö asetti lokakuussa 2018 merenkulun tukijärjestelmää selvittävän työryhmän. Sen tehtävä oli selvittää mahdollisuuksia siirtyä varustamoiden miehistökustannustuessa nykyisestä ennakonpidätysten ja sosiaaliturvamaksujen palautusmenettelystä nettopalkkajärjestelmään. Tukijärjestelmää arvioitaessa tuli ottaa huomioon EU:n säännökset meriliikenteen valtiontuista sekä valtiontaloutta koskevat säännökset. Selvitystyössä oli määrä ottaa huomioon myös merenkulun saamat muut tuet.</p> <p>Raportissa on tarkasteltu erilaisia vaihtoehtoja nykyisen miehistötukimallin muuttamiseksi. Työryhmä on tarkastellut mahdollisuutta siirtyä Suomessa vastaavaan nettopalkkajärjestelmään, joka on käytössä Ruotsissa. Työryhmässä on kuitenkin todettu, Suomen ja Ruotsin erilaisten eläke- ja sosiaaliturvajärjestelmien vuoksi Ruotsin mallia vastaava nettomalli ei ole Suomessa mahdollinen. Toisena vaihtoehtona on tarkasteltu ns. sekamallia, jossa varustamojen ei Ruotsin tapaan tarvitsisi tilittää kaikkia maksuja maksujen saajille. Tarkastelussa tukeen oikeuttavat maksut jaettiin kahteen ryhmään maksunsaajan mukaan. Raportissa on kartoitettu sekamalliin liittyviä edellytyksiä mm. tuen saamiseen liittyvän pääasiallisuusvaatimuksen, hallinnollisten muutosten ja saavutettavien hyötyjen näkökulmasta. Lisäksi työryhmä on tarkastellut vaihtoehtoa, jossa nykyistä tukijärjestelmää pyrittäisiin nopeuttamaan tekemättä siihen muuten merkittäviä järjestelmätason muutoksia. Raportissa on käyty lyhyesti läpi mitä muutoksia nykyjärjestelmän nopeuttaminen edellyttäisi.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	7.3.2019	
Författare	Arbetsgruppen för utredning av stödsystemet för sjöfarten		
Publikationens titel	Förutsättningar för ett nettolönesystem för sjöfarten i Finland Rapport av arbetsgruppen för utredning av stödsystemet för sjöfarten		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2019:19		
Diarie-/ projektnummer	VM162:00/2018	Tema	Finanspolitiken
ISBN PDF	978-952-251-999-3	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-999-3		
Sidantal	43	Språk	Finska
Nyckelord	sjöfart, statligt stöd		
Referat	<p>Finansministeriet tillsatte i oktober 2018 en arbetsgrupp för att utreda det finländska systemet för sjöfartsstöd. Uppdraget gick ut på att kartlägga möjligheterna att i fråga om det stöd som rederierna betalas för deras bemanningskostnader övergå från det nuvarande systemet med restitution av förskottsnehållning och socialskyddsavgifter till en nettolönemodell. I utvärderingen av stödsystemet skulle arbetsgruppen beakta EU-bestämmelserna om statligt stöd till sjöfarten samt bestämmelserna om statsfinanserna. Dessutom skulle arbetet utföras med beaktande av övriga stöd till sjöfarten.</p> <p>I rapporten granskas olika alternativ för att ändra den nuvarande modellen för stöd till bemanningskostnaderna. Arbetsgruppen har studerat möjligheten att i Finland införa ett nettolönesystem som motsvarar det som tillämpas i Sverige. Arbetsgruppen påpekar dock att det på grund av skillnaderna mellan Finland och Sverige i pensions- och socialskyddssystemen inte är möjligt att införa den svenska modellen i Finland. Som ett andra alternativ har arbetsgruppen skärskådat en s.k. blandmodell där rederierna precis som i Sverige inte skulle vara skyldiga att redovisa alla avgifter till betalningsmottagarna. I granskningen delades de stödberättigande avgifterna in i två grupper enligt betalningsmottagare. I rapporten utforskas förutsättningarna för en blandmodell bland annat med hänsyn till kravet på huvudsaklig utkomst, administrativa förändringar och den förväntade nyttan av modellen. Dessutom har arbetsgruppen studerat ett alternativ där målet är att snabba upp processerna i det nuvarande stödsystemet utan att i övrigt göra stora ändringar i det. I rapporten redogörs i korthet för de ändringar som snabbare handläggningstider skulle kräva i det befintliga systemet.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	7 March 2019	
Authors	Working group for maritime aid scheme		
Title of publication	The prerequisites for a net-pay scheme in the Finnish maritime sector Report of the working group for maritime aid scheme		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2019:19		
Register number	VM162:00/2018	Subject	Economic Policy
ISBN PDF	978-952-251-999-3	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-999-3		
Pages	43	Language	Finnish
Keywords	Maritime transport, State aid		
<p>Abstract</p> <p>In October 2018, the Ministry of Finance set up a working group to look into the maritime aid scheme. The group's task was to investigate the possibility of adopting a net-pay scheme for the crew subsidy of shipping companies instead of the present method of refunding withholding taxes and social security contributions. The European Union's regulations regarding State aid for maritime transport as well as the regulations on central government finances were to be taken into account in the assessment of the aid scheme. Attention was also focused on any other subsidies granted to maritime transport.</p> <p>The report examines different options for revising the present model for crew subsidy. Among other things, the working group looked into the possibility of Finland adopting a net-pay arrangement similar to that used in Sweden. However, the group found that due to the differences in the Finnish and Swedish pension and social security schemes, a net-pay scheme like the one adopted in Sweden is not viable in Finland. Another option that the group examined was a "mixed" model in which, similar to the Swedish model, shipping companies would not be obligated to transfer all the payments to the recipients. Payments entitling to a subsidy were divided into two groups, based on the recipient of the payment. This report analyses the prerequisites of a mixed model from the perspective of, for example, administrative changes and the benefits obtained, as well as the requirement of principal activity related to eligibility for the subsidy. Furthermore, the working group looked into the option of accelerating the present aid scheme without making other significant changes at the scheme level. The report briefly describes the changes needed to accelerate the scheme currently in place.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

LUKIJALLE	9
1 Tiivistelmä	11
2 Merenkulun toimintaympäristön kuvaus	13
2.1 Kauppamerenkulun merkityksestä yleisesti	13
2.2 Huoltovarmuus	15
3 Merenkulun tukijärjestelmät	16
3.1 Merenkulun tukijärjestelmä EU:ssa	16
3.2 Merenkulun tukijärjestelmä Suomessa	16
3.2.1 Tonnistovero	17
3.2.2 Miehistötuki	17
3.2.3 Muut merenkulun tuet	18
4 Nettopalkkajärjestelmä	20
4.1 Suomen nykyinen miehistötukiohjelma	20
4.2 Mikä on nettopalkkajärjestelmä?	24
4.3 Ruotsin nykyinen miehistötukijärjestelmä	25
4.4 Suomalaisen ja ruotsalaisen järjestelmän erot	28
5 Työryhmän tarkastelemissa vaihtoehtoja	30
5.1 Nykyinen tukimalli ja sen kehittäminen	30
5.2 Ruotsin mallin mukaiseen järjestelmään siirtyminen	33
5.3 Nykyisen tukimallin ja nettomallin yhdistävään sekamalliin siirtyminen	33
5.3.1 Verohallinnolle tilitettävät tukierät	35
5.3.2 Eläke- ja tapaturmavakuutusmaksut	39
5.3.3 Sekamalliin siirtymisen hyödyt ja vaikutukset Suomessa	40
Lähteet	43

LUKIJALLE

Valtiovarainministeriö asetti lokakuussa 2018 merenkulun tukijärjestelmää selvittävän työryhmän. Sen tehtävä oli selvittää mahdollisuuksia siirtyä varustamoiden miehistökustannustuessa nykyisestä ennakonpidätysten ja sosiaaliturvamaksujen palautusmenettelystä nettopalkkajärjestelmään. Tukijärjestelmää arvioitaessa tuli ottaa huomioon EU:n säännökset meriliikenteen valtiontuista sekä valtiontaloutta koskevat säännökset. Selvitystyössä oli määrä ottaa huomioon myös merenkulun saamat muut tuet.

Merimieseläkejärjestelmää on tarkasteltu työnsä elokuussa 2018 päättäneessä sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa työryhmässä. Lisäksi väylämaksulainsäädännön uudistamista on tarkasteltu liikenne- ja viestintäministeriön asettamassa työryhmässä, joka päätti työnsä maaliskuussa 2018. Näiden asioiden tarkastelu ei kuulunut merenkulun tukijärjestelmää selvittävän työryhmän toimeksiantoon.

Työryhmän puheenjohtajana toimi ylijohtaja Sami Yläoutinen, valtiovarainministeriö (VM) ja jäsenenä neuvotteleva virkamies Kati Jussila (VM), budjettineuvos Outi Luoma-aho (VM), erityisasiantuntija Pertti Nieminen (VM), finanssineuvos Jari Salokoski (VM), ylitarkastaja Emmi Nykänen, liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) ja ylitarkastaja Tatu Giordani (LVM). Asiantuntijajäsenenä oli varatoimitusjohtaja Hans Ahlström, Suomen Varustamot Ry sekä puheenjohtaja Simo Zitting, Suomen MerimiesUnioni SMU ry. Työryhmän sihteerinä toimivat suunnittelija Tiia Jalonen (VM) sekä erityisasiantuntija Pertti Nieminen (VM).

Työryhmä asiantuntijoineen kokoontui toimikautensa aikana kahdeksan kertaa. Työryhmä kuuli seuraavia työryhmän ulkopuolisia asiantuntijoita: lakimies Tapani Kajamaa ja lakimies Pekka Kouhia, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom; erityisasiantuntija Tanja Müller, työ- ja elinkeinoministeriö (TEM); johtaja Hannu Ijäs, sosiaali- ja terveysministeriö (STM); toimitusjohtaja Kari Välimäki, Merimieseläkekassa; budjettineuvos Niko Ijäs (VM). Lisäksi valtiovarainministeriön vero-osasto on käynyt taustakeskusteluja Verohallinnon kanssa.

Sami Yläoutinen
Kati Jussila
Outi Luoma-aho
Pertti Nieminen
Jari Salokoski
Emmi Nykänen
Tatu Giordani

Maaliskuu 2019

1 Tiivistelmä

Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdollisuuksia siirtyä varustamoiden miehistötuessa nykyisestä ennakonpidätysten ja sosiaaliturvamaksujen palautusmenettelystä nettopalkkajärjestelmään. Tukijärjestelmää arvioitaessa tuli ottaa huomioon EU:n säännökset meriliikenteen valtiontuista sekä Suomen valtiontaloutta koskevat säännökset. Selvitystyössä oli määrä ottaa huomioon myös merenkulun saamat muut tuet.

Merenkulun merkitys on Suomen ulkomaankaupan kannalta erittäin suuri. Suomen viennin arvosta merikuljetusten osuus on ollut vuosina 2016 ja 2017 noin 80 % ja määrästä noin 90 %. Vastaavasti tuonnin arvosta merikuljetusten osuus molempina vuosina on ollut reilut 80 % ja määrästä noin 75 %¹. Suomen valtio tukee merenkulkua EU:n komission asettamien sääntöjen rajoissa. Tärkeimmät varustamoiden saamat valtiontuet ovat miehistötuki ja tonnistovero, josta on muodostunut varustamoiden verotuksen perusmuoto EU:ssa. Miehistötuen ja tonnistoverotuen kokonaismäärä vuonna 2016 oli 96,9 milj. euroa. Varustamoiden verohuojennuksilla ja muilla merenkulkupoliittisilla ratkaisulla pyritään vaikuttamaan siihen, että mahdollisimman suuri määrä ulkomaankaupan vienti- ja tuontikuljetuksista sekä matkustajaliikenteestä voidaan suorittaa suomalaisessa omistuksessa olevalla ja Suomen lipun alla purjehtivalla kauppalaivastolla, joka työllistää pääosin kotimaisia merenkulkijoita.

Raportissa on tarkasteltu erilaisia vaihtoehtoja nykyisen miehistötukimallin muuttamiseksi. Työryhmän tehtävänantona on ollut tarkastella mahdollisuutta siirtyä Suomessa nettopalkkajärjestelmään, millä on käytännössä tarkoitettu siirtymistä Ruotsin mallin mukaiseen nettomalliin. Tässä raportissa tarkoitetaan nettopalkkajärjestelmällä Ruotsin tyyppistä nettomallia eikä varsinaista nettopalkkajärjestelmää, jollainen on käytössä esimerkiksi Tanskassa. Suomen ja Ruotsin erilaisten eläke- ja sosiaaliturvajärjestelmien vuoksi Suomessa ei ole mahdollista siirtyä täysin vastaavaan tukimalliin kuin Ruotsissa. Täysin vastaavan järjestelmän luominen edellyttäisi perustavanlaatuisia muutoksia Suomen eläke- ja sosiaaliturvajärjestelmään.

¹ Tulli 2018.

Toisena vaihtoehtona on tarkasteltu niin sanotun sekamallin luomista, jossa varustamoiden aivan kuten Ruotsissa ei tarvitsisi tilittää kaikkia maksuja maksujen saajille. Tarkastelussa tukeen oikeuttavat maksut jaettiin kahteen ryhmään maksunsaajan mukaan. Yhtäältä tarkasteltiin nettomalliin siirtymisen edellytyksiä Verohallinnolle tilitettävien maksujen osalta. Toisaalta tarkasteltiin Merimieseläkekassalle maksettavia työnantajan eläkemaksuja ja vakuutusyhtiöille maksettavia tapaturmavakuutusmaksuja. Nykyiseen tukimalliin muutoksena olisi myös se, että lastialukset tuotaisiin kuukausittaisen tukimenettelyn piiriin samaan tapaan kuin matkustaja-alukset jo tällä hetkellä ovat. Tukimalli edellyttäisi myös luopumista nykyisessä tukilaissa olevasta pääasiallisuusvaatimuksesta, mikä mahdollisesti kasvattaisi tukikelpoisten alusten määrää nykyisestä ja siten lisäisi merenkulun tukien kustannuksia. Muutos edellyttäisi ennakoilmoittamista Euroopan komissiolle ja komission hyväksyntää.

Muutos lisäisi todennäköisesti tukiviranomaisen hallinnollista taakkaa. Lisäksi se edellyttäisi muutoksia viranomaisten tietojärjestelmiin. Tukea hakevien toimijoiden kannalta sekamalli olisi mahdollisesti nykyistä hallinnollisesti raskaampi tukimalli, sillä tukihakemus olisi tehtävä Liikenne- ja viestintävirastolle huomattavasti kireämmällä aikataululla ja useammin. Lisäksi varustamot joutuisivat hakemaan tukiviranomaiselta vuosittain erillistä ennakkopäätöstä siitä, että varustamon alukset ovat lähtökohtaisesti oikeutettuja miehötukeen seuraavana tukivuotena. Etuna tukea saavien varustamoiden näkökulmasta olisi kuitenkin se, että osa tukimaksuista jäisi suoraan varustamoiden käyttöön eikä niitä tarvitsisi enää hakea jälkikäteen palautettavaksi. Muutos voisi parantaa etenkin pienten lastialusvarustamoiden kassavirran hallintaa ja taloudellista tilannetta. Samalla on kuitenkin hyvä huomata, että suurin hyöty kohdistuisi varsin pienelle varustamo- ja alusjoukolle, joka työllistää noin 650 suomalaista merimiestä. Toisaalta muutos toisi lastialukset kuukausittaisen tukimenettelyn piiriin. Tältä osin poistuisi erilainen tukikohtelu matkustaja-alusten ja lastialusten välillä, koska matkustaja-alukset ovat jo nyt kuukausituen piirissä. Ei ole kuitenkaan selvää, kuinka merkittävä vaikutus muutoksella tosiasiallisesti olisi.

Yhtenä vaihtoehtona työryhmä on tarkastellut nykyisen tukijärjestelmän nopeuttamista tekemättä siihen muuten merkittäviä järjestelmätason muutoksia. Tässäkin tapauksessa lastialukset saatettaisiin kuukausituen piiriin, mutta muuten tukimenettely säilyisi nykyisen tyyppisenä. Muutos edellyttäisi pääasiallisuusvaatimuksen poistamista, jotta kuukausitukimenettelyn edellyttämä hallinnollinen tehokkuus olisi mahdollista saavuttaa. Pääasiallisuusvaatimuksen poistamisen edellytykset ja vaikutukset olisivat samoja kuin edellä selostetussa sekamallissa ja edellyttäisivät komission hyväksynnän hakemista muutokselle. Tukijärjestelmän nopeuttaminen edellyttäisi luultavasti myös lisäresurssien kohdentamista tukiviranomaisen toimintaan.

2 Merenkulun toimintaympäristön kuvaus

2.1 Kauppamerenkulun merkityksestä yleisesti

Merenkulku on globaalisti kilpailtu toimiala ja maailmankaupasta 90 % kuljetetaan laivoilla. Tavaraa ja matkustajia kuljettavia kauppalaivoja on maailmanlaajuisesti noin 50 000, jotka on liputettu 150 eri valtioon. Maailman kauppalaivastosta 40 % omistetaan ja johdetaan EU:sta käsin. Eri EU-lippujen alla on 20 % maailman kauppalaivastosta. Suurimmat jäsenvaltiotoimijat kauppamerenkulussa ovat Kreikka, Saksa ja Tanska. Kauppamerenkulun tärkeydestä EU:lle kertoo muun muassa se, että 90 % EU-alueen ja kolmansien maiden välisestä kaupasta ja 40 % EU-maiden keskinäisestä kaupasta liikkuu laivoilla. Lisäksi jäsenvaltioissa on yhteensä 250 000 merenkulkijaa.²

Merenkulun merkitys on myös Suomen ulkomaankaupan kannalta erittäin suuri. Suomen viennin arvosta merikuljetusten osuus on ollut vuosina 2016 ja 2017 noin 80 % ja määrästä noin 90 %. Vastaavasti tuonnin arvosta merikuljetusten osuus molempina vuosina on ollut reilut 80 % ja määrästä noin 75 %³. Suomen tuonti perustuu hyvin pitkälti viennille, sillä kannattavuuden vuoksi laivoilla täytyy olla lasti molempiin suuntiin. Suomen syrjäisen sijainnin takia merikuljetukset ovat tärkein ja edullisin logistiikan muoto.

Suomen kauppamerenkulku koostuu sekä ulkomaan tavaraliikenteestä että Suomen ja ulkomaiden välisestä matkustajaliikenteestä. Suomen satamien kautta kulkee huomattava määrä myös muiden maiden välistä tavaraliikennettä. Suurin osa tästä niin sanotusta transitoliikenteestä on ollut Venäjän vientiä ja tuontia. Suomen viennissä määrällä mitattuna suurimmat tavaralajit ovat paperi, öljytuotteet, malmit ja rikasteet sekä kappaletavara. Tuonnissa suurimmat tavaralajit ovat raakaöljy, kappaletavara, öljytuotteet sekä kivihiili ja koksi. Suomalaisten laivojen osuus kuljetetun tavarain määrästä vaihtelee tavaralajien välillä voimakkaasti. Suomalaisten laivojen osuus on kuitenkin yleisesti suurempi tuonnissa kuin viennissä⁴. Matkustaja-alusten rooli on merkityksellinen erityisesti kappaletavaran,

2 International Chamber of Shipping & European Shipowners Association

3 Tulli 2018.

4 Liikennevirasto 2015.

esimerkiksi elintarvikkeiden tuonnissa ja viennissä. Lisäksi matkustaja-autolauttojen rooli korostuu erityisesti Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Viron välisessä tavaraliikenteessä.

Merikuljetusten korostunutta roolia voi suhteuttaa vertaamalla matkustaja-autolauttojen kuljettamaa kappaletavaramäärää muihin kuljetusmuotoihin. Vuonna 2017 merikuljetusten osuus kaikista ulkomaankaupan tavarakuljetuksista oli noin 83 %. Merikuljetusten tonnimäärät kasvoivat 2 % edellisvuodesta vajaan 86 miljoonaan tonniin. Sisävesikuljetuksien kuljetettiin 487 tuhatta tonnia, maakuljetuksien 14,55 milj. tonnia ja lentokuljetuksien 296 tuhatta tonnia tavaraa⁵. Pelkästään ro-ro-matkustaja-alusten kuljettama kappaletavaramäärä vuonna 2014 (7,3 milj. tonnia) oli 2 milj. tonnia suurempi kuin maa- ja lentokuljetuksina ulkomaankaupassa kuljetettu tavaramäärä raaka- ja polttoaineita lukuun ottamatta.⁶

Suomen lipun alla olevien ja Suomen kauppa-alusluetteloon merkittyjen alusten määrä on pysynyt suhteellisen vakaana viime vuosina. Vuoden 2018 syyskuussa kauppa-alusluetteloon oli merkitty 111 alusta⁷. Tällä hetkellä noin 34 % ulkomaankaupan kuljetuksista kulkee suomalaisilla laivoilla tonnistossa mitattuna⁸. Matkustajaliikenteessä tehtiin vuonna 2017 yhteensä yli 19,2 milj. matkaa, mikä on 2 % enemmän kuin edellisellä vuonna.⁹ Alusten vetoisuudella painotettu keski-ikä on laskenut vuodesta 2010 lähtien 16,5 vuodesta alle 15 vuoteen, mutta suurin osa varsinaisesta kauppalaivastosta on yhä yli 30 vuotta vanhoja¹⁰. Matkustaja-alukset ja kuivalastialukset ovat iäkkäitä, kun taas säiliöalukset ovat laivaston nuorimmasta päästä.

Merenkulun ympäristövaatimukset ovat jatkuvasti kiristyneet viime vuosien aikana. Vaatimukset liittyvät pitkälti kansainvälisiin sopimuksiin ja viranomaismääräyksiin, mutta ympäristön huomioon ottamisen kannustimet tulevat yhä tärkeämmiksi myös markkinamekanismien kautta¹¹. Tiukentuvat ympäristö- ja päästösäännökset vaativatkin varustamoilta investointeja laivastoon sekä ympäristövaatimusten täyttämiseksi että kilpailukyvyyn säilyttämiseksi. Investointeihin kuuluvat sekä investoinnit tonnistoon että laivojen muuntamiseen esimerkiksi uusien polttoainevaatimusten edellyttämällä tavalla. Itämeri on lisäksi vilkkaasti liikennöity väylä, joten siinä purjehtiminen on vaativaa ja laivaonnettomuudet ovat merkittävä ympäristöuhka. Vaativa väylä vaatii osaavan henkilöstön kouluttamista ja hankaliin olosuhteisiin varattavaa kalustoa.

5 Tulli 2018, Ulkomaankuljetukset 2017, s. 3.

6 Liikennevirasto 2015.

7 Trafi 2018, Kauppalaivaston kuukausitilasto syyskuu – September 2018, s. 13.

8 Liikennevirasto 2018, Ulkomaan meriliikennetilasto 2017. Liikenneviraston tilastoja 4/2018, s. 12.

9 PTT 2016, s. 20.

10 Trafi 2015, Kauppalaivatilasto 2014. Trafien julkaisu 14/2015. Liikenteen turvallisuusvirasto.

11 PTT 2016, s. 38.

Suomen merenkulkualan työllisyys on pysynyt viime vuosina suhteellisen vakaana. Työvoiman kysynnän odotetaan pysyvän hyvällä tasolla myös tulevaisuudessa, sillä alalla työskentelee paljon henkilöitä, jotka eläköityvät lähivuosina. Työvoiman tarjonta puolestaan riippuu pitkälti siitä, saadaanko alalle houkutelua uutta työvoimaa. Merenkulun ammatilliseen koulutukseen ja meriammatteihin hakeutuvien määrä on ollut viime vuosina laskussa. Merenkulkualan koulutuksen rakenne Suomessa muodostuu ammatillisissa oppilaitoksissa suoritettavista ammatillisista perustutkinnoista ja ammattikorkeakouluissa suoritettavista ammattikorkeakoulututkinnoista. Toisen asteen ja ammattikorkeakoulujen yksiköissä opiskelee vuosittain yli 1 600 merenkulkualan opiskelijaa.¹² Kansainvälisesti tarkasteltuna kehityssuunta on ollut sama kaikkialla, ja erityisesti konepäälylystöstä on tällä hetkellä pulaa.¹³ Suomalaisilla kauppa-aluksilla työskentelee tällä hetkellä noin 6 000 Suomen kansalaista¹⁴.

2.2 Huoltovarmuus

Kauppamerenkululla ja suomalaisen merenkulkuelinkeinon tukemisella on katsottu olevan myös Suomen huoltovarmuutta tukeva vaikutus. Huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän kriittisen tuotannon, palvelujen ja infrastruktuurin turvaamista vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Kuten edellä on mainittu, Suomi on käytännössä logistisesti täysin riippuvainen Itämeren kautta kulkevista merikuljetuksista. Huoltovarmuusnäkökohdat ovat myös myötävaikuttaneet siihen, että Suomessa on haluttu ylläpitää riittävän suurta suomalaista kauppalaivastoa. Poikkeusoloissa viranomaisten on mahdollista kohdistaa suomalaisiin aluksiin erityistoimenpiteitä ja muutenkin soveltaa tavallista laajempia toimivaltuuksia. Merenkulut tuet ovat ensisijaisesti kilpailukykytukea, mutta niillä on katsottu olevan linkitys myös Suomen huoltovarmuuden tukemiseen. Tässä työryhmän työssä ei ole tarkasteltu merenkulun tukien ja huoltovarmuuden välistä yhteyttä tai tukien tehokkuutta huoltovarmuuden turvaamisessa.

12 LVM 2014, Suomen meriliikennestrategia 2014-2022, s. 43.

13 PTT 2016, s. 10-11.

14 Trafi 2018.

3 Merenkulun tukijärjestelmät

3.1 Merenkulun tukijärjestelmä EU:ssa

Merenkululle myönnettäviä valtiontukia säätelee komission tiedonanto yhteisön suuntaviivoista meriliikenteen valtiontuella (C (2004) 43), jonka puitteissa komissio arvioi jäsenvaltioiden merenkululle suunnittelemissa valtiontukien. EU:n merenkulkusektorin tukipolitiikan tavoitteena on lujittaa jäsenvaltioiden merenkulkuklusteria kannustamalla alusten merkitsemistä ja palauttamista jäsenvaltioiden rekisteriin sekä tukemalla jäsenvaltioiden merimiesten työllisyyttä. Tiedonannossa todetaan, että meriteollisuus ja meriliikenne liittyvät erottamattomasti toisiinsa, mikä on vankka peruste myönteisille toimenpiteille, joilla pyritään säilyttämään yhteisön merenkulusta riippuvainen aluskanta. Euroopan aluskannan kilpailukykyyn säilyttämiseen tähtäävillä toimenpiteillä on vaikutuksia myös maalla tehtäviin investointeihin merenkulukuun liittyvillä aloilla sekä meriliikenteen osuuteen koko yhteisön taloudesta ja työllisyyteen yleensä. Meriliikenteen suuntaviivat koskevat kaikkea jäsenvaltion myöntämää tai jäsenvaltion varoista myönnettävää tukea meriliikenteelle.

3.2 Merenkulun tukijärjestelmä Suomessa

Suomen valtio tukee merenkulkua EU:n komission asettamien sääntöjen rajoissa. Tärkeimmät varustamoiden saamat valtiontuet ovat EU-säännösten mukainen työvoimakustannustuki ("miehistötuki") ja tonnistovero, josta on muodostunut varustamoiden verotuksen perusmuoto EU:ssa. Miehistötuen ja tonnistoverotuen kokonaismäärä vuonna 2016 oli 96,9 milj. euroa. Varustamoiden verohuojennuksilla ja muilla merenkulkupoliittisilla ratkaisuilla pyritään vaikuttamaan siihen, että mahdollisimman suuri määrä ulkomaankaupan vienti- ja tuontikuljetuksista sekä matkustajaliikenteestä voidaan suorittaa suomalaisessa omistuksessa olevalla ja Suomen lipun alla purjehtivalla laivastolla, joka työllistää pääosin kotimaisia merenkulkijoita.

3.2.1 Tonnistovero

Tonnistoverotus perustuu siihen, että varustamoiden verotus tapahtuu alusten nettovetoisuuden eikä liiketoiminnan tuottojen perusteella. Suomen kansallinen tonnistoverotus pohjautuu tonnistoverolakiin (2002/476), jonka mukaan Suomessa yleisesti verovelvollinen, kansainvälistä meriliikennettä harjoittava osakeyhtiö voi valita tonnistoverotettavan toiminnan tuottaman voiton verottamisen sijasta alusten vetoisuuteen perustuvan tonnistoverotuksen tonnistoverokaudeksi. Tonnistoverojärjestelmään siirtyessä varustamo välttyy maksamasta tuloveroa alusten tuottamasta voitosta. Kyse on siis ennen kaikkea edullisesta vaihtoehdosta tavanomaiselle tuloverotukselle. Tonnistoverotuksella tuetaan suomalaisia varustamoja julkisin varoin siten, että tarve verosyistä johtuviin ulosliputuksiin vähenee.

Tonnistoverojärjestelmä on ollut voimassa Suomessa jo vuodesta 2002 asti ja sitä on uudistettu vuonna 2009. Nykyisin Suomen tonnistoverotus vastaa pitkälti muita eurooppalaisia tonnistoverolakeja. Lainmuutoksen yhteydessä vuonna 2009 siirryttiin tonnistoverotuksesta tonnistoverotettavan tulon perusteella määräytyvän veron laskemiseen. Ennen vuoden 2009 uudistusta tonnistoverojärjestelmän piirissä oli vain yksi varustamo. Uudistetun tonnistoverojärjestelmän liittymisjakson alussa vuonna 2011 järjestelmään hyväksyttiin yksi varustamo ja seuraavat kolme varustamo hyväksyttiin vuonna 2013. Vuoden 2018 loppuun mennessä järjestelmän oli valinnut yhteensä 19 varustamo. Ennen vuotta 2014 ei verotuen määrää koskevaa tietoa ole julkaistu varustamoiden vähäisen määrän takia. Vuonna 2014 tonnistoverotuksen verotuellinen arvo oli noin 0,9 milj. euroa, noin 3,6 milj. euroa vuonna 2015 ja noin 6,8 milj. euroa vuonna 2016.

3.2.2 Miehistötuki

Miehistötuki on käytössä kaikilla merkittävillä EU:n merenkulkumailla ja Suomen kilpailijamailla Viroa lukuun ottamatta. Komissio on hyväksynyt Suomen nykyisen miehistötukiohjelman suuntavivojensa mukaisesti päätöksellään SA.35110 (2012/N). Miehistötuen saamisen kriteerit määritellään kansallisella tasolla meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyyn parantamisesta annetussa laissa (1277/2007, "miehistötukilaki"). Tuen tarkoituksena on Suomen lipun alla purjehtivien alusten kansainvälisen kilpailukyyn turvaaminen. Miehistötukena varustamoille palautetaan meripalkoista suoritettavat ennakonpidätykset ja erät työnantajan sivukulut siten, että tarkoituksena on tukikelpoisten verojen ja sosiaaliturvamaksujen palauttaminen kokonaan. Tällä pyritään laskemaan suomalaisten merimiesten työllistämisen kustannuksia työnantajille ja sitä kautta tukemaan varustamoiden kustannuskilpailukykyä. Miehistötukilakia muutettiin viimeksi vuonna 2016 merimieseläkejärjestelmän uudistuksen yhteydessä, jolloin tuen piiristä poistettiin työnantajan sosiaaliturvamaksu, työttömyysvakuutusmaksu, ryhmähenkivakuutusmaksu ja muut työnantajan vapaaehtoiset vakuutusmaksut. Tukena palautettavat tukitekiäjät ovat aluksella työskennelleiden merityötuloa saaneiden yleisesti verovelvollisten sekä niiden rajoitetusti verovelvollisten, jotka lähdeveron sijasta maksavat ennakonpidätystä, seuraavat maksut:

ennakonpidätys, työnantajan osuus merimieseläkemaksusta ja työnantajan osuus tapaturmavakuutusmaksusta. Muiden rajoitetusti verovelvollisten osalta palautettavat tukitekijät ovat lähdevero ja työnantajan sairausvakuutusmaksu.

Käytännössä työnantajille (varustamoille) palautetaan miehistötukena takaisin niiden valtiolle maksamia työnantajan osuuksia henkilöstökustannuksista. Tukena voidaan palauttaa vain sellaisia maksuja, jotka on ensin maksettu Suomeen. Suomen lipun alla purjehtivien alusten kansainvälinen kilpailukyky vaikuttaa suoraan työllisten suomalaisten merenkulkijoiden määrään ja laajemminkin suomalaisen meriklusterin laajuuteen sekä siihen, että merenkulkua koskeva asiantuntemus pysyy Suomessa.

Nykyinen miehistötuki on ollut voimassa vuodesta 2008 lähtien, jolloin edellä mainittu laki korvasi ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta annetun lain (1707/1991). Valtion toteutunut miehistötuki merenkululle oli noin 89 milj. euroa vuonna 2016 ja noin 89 milj. euroa vuonna 2017. Vuonna 2018 miehistötuki jäänee alle 90 milj. euron. Euroopan komissio valvoo Suomen miehistötukiohjelman noudattamista ja puuttuu toimenpiteisiin, jotka ovat vastoin hyväksytyyn tukiohjelman ehtoja tai EU-oikeutta. Tukiohjelmaa koskevat muutokset tulee ilmoittaa etukäteen komissiolle, eikä muutoksia saa panna täytäntöön ilman komission hyväksyntää (notifiointi). Käytännössä vain hallinnollisluonteiset ja muut pieni-
muotoiset muutokset ovat sellaisia, joita ei tarvitse ilmoittaa komissiolle. Suomen miehistötukiohjelman muuttaminen edellyttää siis lähtökohtaisesti notifiointia komissiolle.

3.2.3 Muut merenkulun tuet

Merenkululle myönnettävää valtiontukea on myös niin sanottu miehistön vaihtokustannustuki, joka sisältyy valtion varoista korvattavista merimiesten matkakustannuksista annettuun lakiin (2013/1068), joka sääntelee miehistön niin sanottujen vaihtokustannusten korvaamista. Tuella katetaan merityösopimuslain (6756/2011) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen työntekijöiden matkakustannuksia aluksen ja Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa sijaitsevan työntekijän kodin välillä. Edellytyksenä matkakustannusten korvaamiselle on, että työntekijä työskentelee meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyyn parantamisesta annetun lain 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetulla pääasiassa ulkomaan meriliikenteessä olevalla aluksella, alus on merkitty kauppa-alusluetteloon ja että alus on työntekijän matkan alkaessa Suomen ulkopuolella sekä työntekijän kotipaikkaan nähden ulkomailla. Valtion varoista maksettava korvaus on puolet hyväksyttävistä matkakustannuksista. Tuen myöntämisestä vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Vuosina 2013-2015 miehistön vaihtokustannusten tuki oli noin 1,5 milj. euroa, mutta vuonna 2016 tuen määrä oli runsas 0,9 milj. euroa.

Merimiesten ammattiryhmään sovelletaan työeläkelain sijaan merimieseläkela-
kia (1290/2006). Työvoimakustannustuen ja tonnistoverotuksen lisäksi valtio kattaa

maksuillaan osan merimiesten eläkekassan menoista. Valtio suorittaa kunakin vuonna valtion osuuden ennakkona määrän, joka vastaa valtion osuutena suoritettavaksi arvioitua määrää. Valtion osuuden lopullinen määrä vahvistetaan vuosittain edelliseltä kalenterivuodelta ja se otetaan huomioon seuraavan ennakoerän maksamisen yhteydessä. Merimieseläkelain uudistuksen (296/2015) myötä valtion rahoitusosuus pieneni lain 152 §:n mukaisesti kaudelle 2016–2020 31 prosenttiin, ja vuodesta 2021 eteenpäin valtion osuus maksuista on 29 %. Hallituksen esityksen (HE 321/2014) mukaan uudistuksen taustalla oli tarkoitus pienentää valtion osuutta kassan rahoittamisessa, minkä merimieseläkelain uudistuksessa ehdotetut muutokset merenkulkijoiden eläketurvaan ja oletettu eläkkeelle siirtymisen myöhentyminen mahdollistaisivat.

Tonnistoverotuksen lisäksi valtio on antanut verohuojennuksia varustamoiden toiminnalle ja merimiesammateissa työskenteleville henkilöille. Arvonlisä- ja valmisteverottomuus ovat matkustajamerenkulun kannalta merkittäviä verotukia. Arvonlisäveron ja valmisteveron tukien tarkkaa määrää on vaikea arvioida, sillä kyseiset verotuet koskevat kaikkea Suomesta lähtevillä aluksilla tapahtuvaa myyntiä eikä vain Suomen lipun alla olevia aluksia. Lisäksi kyseiset tuet perustuvat EU-sääntelyyn kansallisen sääntelyn sijaan. Arvonlisäveron ja valmisteveron verotukien arvioitu määrä oli vuosina 2012–2015 190 milj. euroa ja vuonna 2016 200 milj. euroa. Kotimainen tarkka osuus ei ole tiedossa. Lisäksi merimiesammateja harjoittavat henkilöt saavat verohuojennuksen oman henkilökohtaisen tulon verotuksessa. Tuloverolain (1992/1535) 97 §:n mukaan merityötulovähennys tehdään puhtaasta ansiotulosta ja sen määrä on 20 % sekä valtion- että kunnallisverotuksessa, mutta korkeintaan 7 000 euroa kummassakin. Verovelvollisen merityötulon kokonaismäärän ylittäessä 50 000 euroa merityötulovähennyksen määrä pienenee 5 prosentilla merityötulon kokonaismäärän 50 000 euroa ylittävältä osalta. Muita veroluonteisia tukia merenkululle ovat polttoaineverotuki ja henkilökunnan muonituksen verottomuus.

Taulukko 1. Merenkulun tuet vuosina 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Miehistötuki yhteensä¹⁵	84 962 723	87 581 721	87 304 118	89 237 470	89 105 957
Matkustaja-alukset (10 000 tarkkuudella)	50 763 000	53 825 000	53 955 000	55 265 000	54 902 000
Lastialukset (10 000 tarkkuudella)	34 200 000	33 756 000	33 349 000	33 973 000	34 204 000
Tonnistoverotuki ¹⁶	ei julk.	921 000	3 639 000	6 759 000	10 068 840
Miehistön vaihtokustannusten tuki	1 400 000	1 499 000	1 499 000	938 000	988 000
Valtion osuus merimieseläkekassalle	57 000 000	59 000 000	60 000 000	57 000 000	57 900 000
Suorat tuet yhteensä	143 362 723	149 001 721	152 442 118	153 934 470	158 012 797
Arvonlisäveron ja valmisteveron verotuki (arvio) ¹⁷	190 000 000	190 000 000	190 000 000	200 000 000	212 000 000

15 Vuonna 2017 miehistötukea maksettiin kaikkiaan yhteensä 89 211 901 euroa, mikä johtuu siitä, että vuoden 2017 budjetista on maksettu takautuvasti joitakin edellisten vuosien tukierää

16 Ennen vuotta 2014 ei verotuen määrää koskevaa tietoa ole julkaistu varustamoiden vähäisen määrän takia

17 Kohdistuu kaikille matkustaja-aluksille eikä vain suomalaisille aluksille

4 Nettopalkkajärjestelmä

4.1 Suomen nykyinen miehistötukiohjelma

Suomella on ollut 1990-luvulta lähtien tukiohjelma meriliikennealan sosiaaliturvamaksuja ja tuloveroja varten (miehistötukiohjelma). Komission aiemmilla päätöksillä (N67/2009, N120/2009 ja SA.35110 (2012/N)) hyväksytty nykymuotoinen ohjelma korvaa 100 % merenkulkijoiden tuloverosta¹⁸ ja 100 % sosiaaliturvamaksuista¹⁹, joita maksetaan Suomen lipun alla purjehtiviin aluksiin palkatuista merenkulkijoista. Tukea voi saada mikä tahansa laivayhtiö, jonka alukset purjehtivat Suomen lipun alla (myös suomalaiset työnantajat, jotka käyttävät palveluihinsa Suomessa rekisteröityjä mutta ulkomaalaisten omistamia laivoja) ja jotka maksavat edellä mainitut maksut Suomeen. Kaikkiin tukea saaviin työnantajiin sovelletaan Suomen työmarkkinajärjestöjen hyväksymiä palkka- ja työehtoja. Miehistötukilain mukaan tuen saamisen ehtona on lisäksi, että aluksen miehistökustannukset on saatettu työmarkkinaosapuolten sopimalla tavalla sellaiselle tasolle, että ne mahdollistavat kansainvälisesti kilpailukykyisen toiminnan meriliikenteessä, kun otetaan myös huomioon miehistötukilaisissa tarkoitettu tuki. Vuoteen 2019 asti tukiviranomaisena on toiminut Liikennevirasto. Vuoden 2019 alusta lähtien tukiviranomaisena toimii Liikenne- ja viestintävirasto.

Miehistötuen perusteena olevat maksut määritellään miehistötukilain 11 ja 12 §:ssä. Yleisesti verovelvollisen merenkulkijan merityötulon perusteella työnantajalle maksetaan tukena seuraavat erät:

1. tuloverolain (1535/1992) 74 §:ssä tarkoitettu merityötulosta toimitettu ennakonpidätys, joka on toimitettu merityötuloa varten määrätyn ennakonpidätysprosentin mukaisesti; tukea ei kuitenkaan makseta siltä osin kuin ennakonpidätystä on ennakoperintälain (1118/1996) 17 §:n nojalla korotettu;

¹⁸ Enintään kuudeksi kuukaudeksi palkattujen henkilöiden osalta tuki kattaa 100 prosenttia lähdeverosta.

Tukea ei makseta ennakoperintälain (1118/1996) 17 §:ssä vahvistetun kynnyksen ylittävän palkan lähdeverosta.

¹⁹ Enintään kuudeksi kuukaudeksi palkattujen henkilöiden osalta tuki kattaa ainoastaan yhdenlaiset sosiaaliturvamaksut, työnantajan sosiaaliturvamaksut.

2. työnantajan osuus merimieseläkelain (1290/2006) 141 §:ssä säädetystä eläkevakuutusmaksusta; merimieseläkelain 141 a §:ssä säädettyä työnantajan eläkevakuutusmaksun korotusta tai alennusta ei huomioida maksettavan tuen määrässä; sekä

3. työnantajan osuus tapaturmavakuutusmaksusta.

Rajoitetusti verovelvollisen merenkulkijan kauppa-alusluetteloon merkityltä alukselta saamasta palkkatulosta maksetaan tukena määrä, joka vastaa palkasta maksettua lähdeveroa ja työnantajan osuutta sairausvakuutusmaksusta.

Taulukko 2. Miehistötuken tukikelpoiset erät vuonna 2017

Miehistötuken perustana olevat erät 2017 (euroa)	Lastialukset	Matkustaja-alukset
ennakonpidätykset	16 855 552	28 117 233
eläkevakuutusmaksut	11 604 735	25 168 646
tapaturmavakuutusmaksut	827 672	1 473 305
lähdeverot	4 890 295	134 599
sairausvakuutusmaksut	79 717	7 941
tuen perustana olevat erät yhteensä	34 257 971	54 901 724
myönnetty tuen määrä	34 204 233	54 901 724

Suomen nykyinen tukiohjelma kattaa sekä matkustaja- että rahtilaivat, joita käytetään ulkomaan meriliikenteessä (sekä kansainvälinen että Euroopan unionin sisäinen liikenne). Lisäksi se kattaa rahtilaivat, joita käytetään merikuljetuksissa Suomen aluevesillä, jos niiden bruttovetoisuus on vähintään 500 tonnia. Komission Suomen miehistötukiohjelmaa koskevassa päätöksessä SA.35110 (2012/N) on todettu, että tukiohjelman piiriin eivät kuulu ne henkilöt, joilla ei ole navigointiin tai laivan turvallisuuteen liittyviä tehtäviä. Käytännössä lähes kaikilla aluksella työskentelevillä henkilöillä on joko navigointiin tai laivan turvallisuuteen liittyviä tehtäviä ja he ovat siten tuen piirissä. Hinaus-, työntö- ja ruoppausalukset voivat saada tukea ainoastaan, jos niiden vuotuisesta toiminta-ajasta yli 50 % kuluu merikuljetuksiin ja niiden bruttovetoisuus ylittää 300 tonnia. Tukea ei myöskään myönnetä muulle osalle kyseisten alusten toimintaa kuin merikuljetuksille. Pääasiassa satamissa suoritettavaa hinaus- tai työntötoimintaa ja omalla käyttövoimalla liikkuvien alusten auttamista satamaan ei katsota tukikelpoiseksi.

Tukea haetaan tukiviranomaiselta kirjallisella hakemuksella kahdesti vuodessa. Hakemuksesta tulee ilmetä vaadittu tuki ja sen perusteet ja hakijan on annettava oikeat ja riittävät tiedot tuen myöntämisen kannalta tarpeellisista seikoista. Tukea haetaan tukijaksoittain tukiviranomaiselle toimitetulla hakemuksella kolmen kuukauden kuluessa kukin tukijakson päättymisestä. Tukijaksot ovat 1 päivästä tammikuuta 30 päivään kesäkuuta ja 1 päivästä heinäkuuta 31 päivään joulukuuta. Tukivuosi on yksi kalenterivuosi.

Tukiviranomainen määrää hakemuksesta tukijaksoksi yhden kalenterikuukauden sellaiselle matkustaja-alukselle, joka saa kuljettaa enemmän kuin 120 matkustajaa, jos tuen myöntäminen perustuu kuukausittaisia maksuja koskevaan aluskohtaiseen palkkakirjanpitoon ja Verohallinnolle toimitettuihin veroilmoituksiin.

Työnantajavarustamoiden maksamat tukeen oikeuttavat maksut palautetaan maksun saajien maksun tapahtumisesta antamiin todistuksiin perustuen lain mukaisin rajoituksin ja enintään maksun saajien ilmoittaman määrän suuruisena. Tuki myönnetään, jos hakemuksista ja annetuista selvityksistä käy ilmi, että tuen myöntämisedellytykset täyttyvät. Selvityksistä osan hakija on velvollinen toimittamaan tukiviranomaiselle ja osan selvityksistä tukiviranomainen hankkii viran puolesta. Tukena palautettavien erien suuruus tarkistetaan maksun saajien eli Verohallinnon, Merimieseläkekassan ja varustamon käyttämän vakuutusyhtiön antamien maksutapahtumia koskevien todistusten perusteella.

Käytännössä tukea hakiessaan hakija lähettää tukiviranomaiselle täytettyinä hakemuslomakkeen ja tukilaskelmalomakkeen sekä liittää hakemukseen pakolliset selvitykset. Pakollisia selvityksiä ovat palkkalistat tukijaksolta, kopiot merityötulon kausiveroilmoituksista, Merimieseläkekassan todistukset ja vakuutusyhtiön todistukset. Huomattava on, että vuoden 2019 alusta alkaen, työnantajasuorituksista ei enää anneta erillistä veroilmoitusta. Palkkatiedot tulee ilmoittaa vuoden 2019 alusta alkaen tulorekisteriin eikä erillisiä kausiveroilmoituksia enää anneta. Lisäksi hakija lähettää harkintansa mukaan tai tukiviranomaisen lisäselvityspyynnön johdosta lisäselvitykset. Tällaisia lisäselvityksiä ovat tavallisimmin satamalistaus tai kopio laivapäiväkirjasta, selvitys telakoinnista, jäljennös aikarahtaus sopimuksesta sekä valtakirja tuen hakemiseen.

Liikenne- ja viestintäviraston tukivalmistelijat tarkistavat hakemusaineiston ja pyytävät hakijalta hakemuksen ratkaisemiseksi puuttuvat tarvittavat lisäselvitykset, jotka vaihtelevat tapauksesta riippuen. Tukiviranomainen hankkii viran puolesta erilaisia selvityksiä kuten alusrekisteritiedot, kaupparekisteriotteen, PortNet-tulosteen. Liikenneselvityksen perusteella tukiviranomainen laatii arvion tukeen oikeuttavasta liikenteestä, joka liitetään asiakirjoihin. Esittelijä tarkistaa päätöksen kaikki osat mukaan lukien asiakirjojen riittävyden ja tukierien määrät, sekä perustelut ja päätöksen lainmukaisuuden ja esittelee päätöksen ratkaisijalle. Kaikkien päätösten valmisteluun osallistuu vähintään kolme henkilöä ja päätöksentekoon kaksi henkilöä. Kaiken kaikkiaan miehistötuet ovat työllistäneet Liikennevirastossa noin kolme henkilötyövuotta. Työ jakautuu keskimäärin 4 – 5 henkilön kesken. Liikennevirastolla on ollut tukien myöntämisessä käytössä sähköinen asiointijärjestelmä ja sähköinen asiakirjahallinto.

Maksut palautetaan puolivuositain keskimäärin noin puoli vuotta jälkikäteen lukuun ottamatta suurilla matkustaja-aluksilla maksettuja veroja, jotka palautetaan kuukausittain hakemuksesta keskimäärin noin 3 kuukauden kuluttua maksun tapahtumisesta.

Kuukausitukien käsittelyaika Liikennevirastossa on ollut vuonna 2018 46 päivää. Matkustaja-alusten kuukausitukea haki vuonna 2018 14 alusta, joista 9 aluksen hakemukset tulivat yleensä tukijakson päättymistä seuraavan kuukauden puolenvälin jälkeen ja viiden aluksen pääsääntöisesti juuri ennen 3 kk:n määräajan umpeutumista. Puolivuotishakemusten käsittelyaika vuonna 2018 on ollut keskimäärin 63 päivää. Käsittelyaikoihin vaikuttavat muun muassa hakijoilta tarvittavat lisäselvitykset, käsittelijöiden lomat ja muut mahdolliset työtehtävät. Ohessa on yhteenveto 1.1-30.6. tukijakson hakemuksista. Tukijakson hakuaika päättyi 1.10.2018.

Tukijaksolla 1.1.18-30.6.2018 hakemuksia tuli 102, joista

- 15.-30.8. 26 hakemusta (25%)
- 6.-21.9. 30 hakemusta (29%)
- 24.9.-1.10. 46 hakemusta (45%)

Varustamot hakevat matkustaja-aluksen kuukausitukea yleensä pian verojen maksamisajankohdan jälkeen. Lastialusvarustamoista tukea hakevat nopeammin ne, joilla on kiire alusinvestointien maksuaikataulun takia ja jotka ovat kiirehtineet hakemusten käsittelyä. Muut varustamot hakevat satunnaisemmin aikaisin tai myöhään. Joillakin varustamoilla tarvittavien selvitysten kuten vakuutusyhtiön todistuksen saaminen sekä Verohallinnon maksujen maksaminen ja siten todistuksen saaminen maksetuista maksuista saattaa olla myöhässä, mikä hidastuttaa tuen hakemista. Liikennevirasto on myös joutunut ajoittain pyytämään hakijoilta selvitystä haettujen tukitekijämaksujen maksamisesta määräajassa, koska kaikkea vaadittua ei ole saatujen todistusten mukaan maksettu.

Tukihakemuksen tutkiminen painottuu hakemuksen kaikkien osien todenperäisyyden ennalta varmistamiseen tukihakemukseen annetun päätöksen valmistelun yhteydessä. Päätöksiä on vuodessa noin 400 kappaletta. Lisäksi on tukiin liittyviä budjetointi, seuranta-, tilastointi- ja muita raportointitehtäviä. Vuosittain annetaan muutama päätös hakijoiden tekemien oikaisuvaatimusten johdosta sekä lausuntoja hallinto-oikeuksille muutoksenhakuprosessissa. Tukiviranomainen pyrkii edellä kuvatulla tukihakemusten käsittelyprosessilla minimoimaan jälkikäteiskontrollin tarvetta.

Nykyinen hakemusmenettely on suomalaisten varustamoiden mukaan työläs eikä käytössä olevaa hakemusta ole saatu heidän mukaansa riittävästi synkronoitua taloushallinnon järjestelmiin vaan hakemus on tehtävä käsin, mikä viivästyttää hakemuksen jättämistä. Puolivuotishakemuksen kahden kuukauden käsittelyaika ja tukijakson pituus aiheuttavat pienille varustamoille sen, että niillä ei ole aina tarpeeksi likviditeettiä, minkä vuoksi ne joutuvat turvautumaan erilaisiin rahoitusjärjestelyihin maksaakseen esimerkiksi tietyt työnantajamaksut.

4.2 Mikä on nettopalkkajärjestelmä?

Miehistötukijärjestelmistä puhuttaessa nettopalkkajärjestelmällä tarkoitetaan järjestelmää, jossa merimiehet ovat vapautettuja kaikista tai osasta veroista. Verovapautuksen vastapainoksi he eivät ole välttämättä kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän piirissä vaan huolehtivat esimerkiksi itse eläkkeistään ja mahdollisista muista vakuutuksista.

Esimerkiksi Tanskassa kansainväliseen alusrekisteriin (DIS) rekisteröidyillä aluksilla työssä olevat tanskalaiset ja ulkomaiset merenkulkijat eivät maksa veroa tai sosiaaliturvamaksuja tuloistaan. Merenkulkijoiden tulot ovat erityisen työehtosopimuksen mukaisia, jossa tuloiksi katsotaan nettopalkka. Varustamot maksavat kuitenkin sosiaaliturvamaksuja jokaiselta merenkulkijalta. Merenkulkijoiden DIS:in aluksilta saamat tulot on vapautettu Tanskan valtion perimästä henkilökohtaisesta tuloverotuksesta. Ehtona on, että DIS:in rekisteröimiä aluksia käyttävät meriliikennöintiyhtiöt liittyvät erityiseen yksityiseen toimistoon joka hallinnoi verovapautusjärjestelyä. Hinaajat voivat käyttää DIS:iä vain jos 50 % niiden toiminnasta tapahtuu satamien ulkopuolella. Samankaltainen ehto koskee ruoppaajia, mutta niille tuki myönnetään palautuksena verovapautuksen sijaan.

Myös Ranskassa, Ranskassa asuvat ja Ranskan uudessa kansainvälisessä rekisterissä rekisteröidyillä aluksella vähintään 183 päivää vuodessa työssä olevat merenkulkijat ovat oikeutettuja tuloverovapauteen. Myös muissa Euroopan maissa on käytössä vastaavanlaisia järjestelyitä. Poikkeuksen tästä muodostaa Viro, jossa palkkakustannukset ovat lähtökohtaisesti sen verran matalia, ettei erillistä tukijärjestelmää palkkakustannusten osalta ole tarvittu.

Laajemmin tulkittuna nettopalkkajärjestelminä voidaan pitää myös muita järjestelmiä, joissa varustamoiden ei tarvitse tosiasiallisesti tilittää työntekijöiden ennakonpidätyksiä tai työnantajan sivukuluja. Tällaisessa järjestelmässä merimiehet eivät sinänsä ole vapautettuja veroista, mutta veronmaksu katetaan tuella siten, että varustamon ei tarvitse tilittää veroviranomaiselle merimiehen palkasta pidättämiään veroja. Tällainen järjestelmä on käytössä esimerkiksi Ruotsissa. Ruotsin miehistötukijärjestelmää käydään tarkemmin läpi jäljempänä. Suomi on todennäköisesti tällä hetkellä ainoa unionin maa, jossa käytössä on merityötulosta maksettujen verojen ja sosiaaliturvamaksujen palauttamiseen perustuva miehistötukimalli, mikä johtuu osittain jäsenmaiden sosiaali- ja eläkejärjestelmien välillä olevista eroista.

Tämän työryhmän työssä nettopalkkajärjestelmällä tarkoitetaan Ruotsin tyyppistä nettomallia eikä varsinaista nettopalkkajärjestelmää, jollainen on käytössä esimerkiksi Tanskassa. Erittäin laajasti tulkittuna myös Suomessa on jo käytössä nettomalli, sillä merityötulosta maksettavat verot sekä tietyt merimiesten sosiaaliturvamaksut korvataan varustamoille kokonaan. Oleellinen ero on kuitenkin siinä, että Suomessa maksut pitää ensin tilittää normaalisti, jotta niitä voi jälkikäteen hakea tukena palautettavaksi.

4.3 Ruotsin nykyinen miehistötukijärjestelmä

Ruotsilla on käytössään miehistötukiohjelma, joka perustuu samoihin merenkulun suunta-
viivoihin kuin Suomen. Ruotsin nykyinen miehistötukiohjelman on ollut voimassa vuo-
desta 2012 lähtien. Ruotsin miehistötukiohjelman kustannukset ovat vuosittain noin 200
milj. euroa.

Ruotsin miehistötukiohjelma korvaa työnantajille 100 % merityötulosta tilitetyistä tulo-
veromaksuista ja työnantajan osuudesta merenkulkijoiden sosiaaliturvamaksuista, joita
maksetaan tukeen oikeutetuilla aluksilla työskentelevistä merimiehistä. Merenkulun tukea
myönnetään työnantajille, joilla on tai on ollut merimiehiä työskentelemässä ruotsalaisilla
aluksilla, edellyttäen että

- alus on ollut kansainväliselle kilpailulle alttiissa meriliikenteessä
- alusta ei ole rekisteröity mihinkään muuhun rekisteriin kuin ruotsa-
laiseen alusrekisteriin,
- aluksella on saatavilla koulutuspaikkoja; ja
- alus ja sen toiminta on riittävästi vakuutettu

Aluksen on täytettävä tukikriteerit vähintään kuukauden ajan saadakseen tukea. Lisäksi
valtion ostamaa meriliikennettä, hinaajia ja merenmittausaluksia koskevat erityissäännöt.

Ruotsin tukijärjestelmässä tuesta päätetään kaksivaiheisesti. Varustamoiden on haettava
vuoden lopussa aluksen tukikelpoisuutta seuraavalle vuodelle. Päätös aluksen tukikelpoi-
suudesta on vuosikohtainen. Varsinaiset tukihakemukset, joiden perusteella tuki makse-
taan, tehdään kuukausittain aluskohtaisesti.

Varustamon, joka haluaa hakea merenkulun tukea tietylle alukselle, on tehtävä kerran vuo-
dessa hakemus, jossa se osoittaa olevansa oikeutettu merenkulun tukeen seuraavan vuo-
den ajan.²⁰ Hakemuksessaan varustamon on kerrottava tietoja aluksesta ja sen liikennöin-
nistä seuraavan vuoden aikana. Vuosittaisen hakemuksen yhteydessä varustamon tulee
maksaa myös 4 000 Ruotsin kruunun (n. 400 euron) hakemusmaksu, joka on aluskohtainen.

Kaikki miehistötukea koskevat päätökset ratkaisee merenkulun tuen valtuuskunta (Dele-
gationen för sjöfartsstöd), joka on oma päätöksentekuelimensä Ruotsin liikenneviraston
sisällä, ja jonka jäsenet ovat Ruotsin hallituksen nimeämiä. Valtuuskuntaan kuuluu kuusi
jäsentä. Valtuuskunnan puheenjohtaja tulee Ruotsin liikennevirastosta. Valtuuskunta on
oikeudellisesti osa Ruotsin liikennevirastoa, mutta se tekee kaikki merenkulun tukipäätök-
set itsenäisesti. Valtuuskunnan kansliaa ja kaikkia merenkulun tukitoimia hallinnoi kaksi

²⁰ Vuoden 2019 tukikelpoisuutta koskeva hakemus tuli jättää tuista päättävälle valtuuskunnalle 1.11.2018 men-
nessä.

virkamiestä. Kyseiset virkamiehet käsittelevät ja valmistelevat päätökset. Valtuuskunta kokoontuu vähintään kerran kuukaudessa. Vuonna 2017 valtuuskunta järjesti yhteensä 16 kokousta, joissa käsiteltiin yhteensä 460 kuukausittaista merenkulun tukihakemusta (920, jos lasketaan sekä kuukausituen väliaikainen päätös että lopullinen päätös). Vuoden 2017 aikana ruotsalaisille varustamoille hyvitetiin yhteensä 1 482 milj. kruunua (n. 144 milj. euroa) miehistötukea. Tukea maksettiin yhteensä 99 alukselle ja yhteensä 39 työnantajalle.

Valtuuskunta päättää hakijan oikeudesta saada miehistötukea sille toimitettujen tietojen perusteella. Valtuuskunta hakee myös tietoja aluksesta ja sen liikennöinnistä myös muista lähteistä. Näiden valvontatoimien päätarkoituksena on määrittää, onko alus rekisteröity Ruotsin alusrekisteriin ja miten alus on liikennöinyt aiemmin. Koulutuspaikka- ja vakuutusvaatimusten arviointi perustuu hakijan antamiin tietoihin.

Jos valtuuskunta katsoo, että alus täyttää tuen saamisen kriteerit tulevan vuoden aikana, valtuuskunta tekee päätöksen aluksen tukikelpoisuudesta sellaisilta ajanjaksoilta, jolloin alus täyttää tukikelpoisuusperusteet.

Valtuuskunta arvioi ja päättää kuukausittain alukselle myönnetyn todellisen merenkulun tuen määrän. Varustamo, joka on hyväksytty kyseisen aluksen osalta tukikelpoiseksi, voi hakea miehistötukea joka kuukausi. Kuukausittainen tukiprosessi on jaettu Ruotsissa kahden osaan. Ensin kuun alussa varustamo tekee hakemuksen, jonka perusteella valtuuskunta tekee alustavan päätöksen myönnettävästä miehistötuen määrästä. Tämän jälkeen tehdään tarkempi selvitys tuen määrästä, jonka jälkeen valtuuskunta antaa lopullisen päätöksensä myönnettävän tuen määrästä.

Ruotsissa työnantajasuoritusten ilmoittamisen peruseriaatteena on, että työnantajat ilmoittavat seuraavan kuukauden 12 päivään mennessä maksamansa palkat, palkoista pidätetyt ennakonpidätykset ja maksettavat työnantajamaksut kaikista työntekijöistään verovirastolle ja tilittävät samana päivänä kyseiset summat verovirastolle (esim. lokakuun summat on ilmoitettava ja maksettava 12. marraskuuta mennessä). Miehistötukeen oikeutetuilla varustamoilla menettely on erilainen. Kun palkka on maksettu, varustamo hakee tukea (viimeistään hakemuskuukautta seuraavan kuukauden 5. päivänä) ja toimittaa verovirastolle veroilmoituksen työntekijöiltä pidätetyistä veroista ja palkkaan liittyvistä työnantajamaksuista (ilmoitettava seuraavaan kuun 12. päivään mennessä). Tämän hakemuksen perusteella valtuuskunta tekee alustavan päätöksen työnantajalle myönnettävästä tuesta. Tämän alustavan päätöksen perusteella miehistötukea työnantajan verotiliä hyvitetään viimeistään seuraavan kuukauden 12 päivänä työnantajan ennakonpidätyksiä ja sosiaalimaksuja vastaavalla määrällä. Varustamon on täydennettävä hakemustaan viimeistään seitsemän päivän kuluessa siitä, kun tuki on hyvitetty verotilille. Tässä yhteydessä hakemukseen liitetään lopullista tukipäätöstä varten tarvittavia liiteasiakirjoja sekä tilintarkastajan vahvistus siitä, että hakemuksessa ilmoitetut tiedot pitävät paikkansa. Valtuuskunta

määrittää täydentävän hakemuksen perusteella työnantajalle maksettavan tuen lopullisen määrän. Jos tuen lopullinen määrä poikkeaa alustavasta päätöksestä, ero tarkistetaan seuraavan kuukauden tuen myöntämisen yhteydessä.

Esimerkki lokakuun 2018 palkkakuukauden tuen hakemisesta Ruotsissa

- **5. marraskuuta 2018:** Miehistötukihakemus koskien lokakuun 2018 palkkoja lokakuussa 2018 on toimitettava valtuuskunnalle
- **7.–10. marraskuuta 2018:** Valtuuskunta tekee alustavan päätöksen merenkulun tuesta koskien lokakuuta 2018.
- **12. marraskuuta 2018:** Alustavat miehistötuet hyvitetään työnantajan verotilillä.
- **19. marraskuuta 2018:** Täydentävä tukihakemus (underlag) lähetetään valtuuskunnalle viimeistään 19. marraskuuta lokakuun 2018 tuen määrän lopullisen määrittämistä varten. Alusten määrien, henkilöstön ja liikennöinnin tarkastelu tapahtuu kuukauden loppuun asti. Jos aluksen katsotaan täyttävän kelpoisuusvaatimukset lokakuussa 2018, tuen määrä määräytyy lopullisesti 7.–10. joulukuuta 2018. Jos aluksen katsotaan täyttävän kriteerit vain osan kuukaudesta, tuen määrää alennetaan vastaavasti.²¹
- **7–10. joulukuuta 2018:** Valtuuskunta määrittää työnantajan lopullisen tuen määrän koskien lokakuuta 2018

Hakemus on lähetettävä valtuuskunnalle viimeistään palkanmaksukuukautta seuraavan kuun 5. päivänä, jotta se käsitellään kyseisenä kuukautena. Hakemus sisältää aluksen bruttopalkat, verot ja muut työnantajan maksusuudet, joiden perusteella varustamo on oikeutettu saamaan tukea. Valtuuskunnan kanslia tutkii hakemuksen, jonka jälkeen valtuuskunta tekee alustavan päätöksen työnantajan miehistötuesta.²² Jos varustamolle ei myönnetä tukea, koska hakemus on hylätty tai se on jätetty pöydälle, sen on maksettava kyseiset maksut verotilille. Jos hakemus hyväksytään myöhemmässä vaiheessa, tuki hyvitetään varustamolle myöhemmin verotilille.

Tiedot, joiden perusteella kuukauden tuen määrä lopullisesti määritetään, on toimitettava viimeistään kuun 19. päivänä, ja haettavan tuen kokonaismäärän on vastattava alkuperäisessä hakemuksessa ilmoitettua. Samalla varustamon tulee toimittaa aluksen veroselvitys aluskohtaisella ja yksityiskohtaisella tasolla ja jäljennös työnantajan työnantajasuoritusten veroilmoituksesta verovirastolle. Aluksen veroselvityksessä ilmoitetaan miehistön palkat, pidätetyt verot ja työnantajamaksut sekä aluksen henkilöstön määrä kyseisenä

²¹ Jos kuukauden lopussa myönnettävän tuen määrä on epäselvä, tukipäätös kyseisen aluksen osalta jätetään pöydälle lisäselvityksiä varten. Jos tuen määrää ei määritellä, koska se on jätetty pöydälle tai koska asiakirjoja ei ole toimitettu ajoissa, työnantajan hakemus myös seuraavassa kuussa jätetään pöydälle.

²² Kun valtuuskunta tekee alustavan päätöksen miehistötuen myöntämisestä se luo samalla datatiedoston, joka ladataan veroviraston verkkosivuston kautta viimeistään kaksi työpäivää ennen veroilmoituksen päivämäärää (yleensä 10. päivä) verottajan tietojärjestelmää varten. Ruotsin verovirasto siirtää tiedon Ruotsin verohallinnon järjestelmään, jonka jälkeen miehistötuki hyvitetään varustamon verotilille 12. päivänä.

kuukautena. Niiden alusten osalta, joissa liikennöinti on epäsäännöllistä, varustamon tulee raportoida aluksen liikenne kuukausittain (muut alukset ilmoittavat liikennöintinsä neljännesvuosittain). Valtuuskunnan kanslia tarkistaa haetun tuen määrän niiden tietojen perusteella, jotka hakija toimittaa asiakirjoissa (aluksen henkilökunta, miehistön palkka ja haettu tuen määrä) ja hakijan vuosittaisen aluksen hakemuksen perusteella.

Jos sovellettavan tuen määrän yksittäiset osat ovat oikeat ja alus täyttää tuen saamiseksi vaaditut kriteerit, valtuuskunta myöntää tuen hakemuksen mukaisesti. Jos alus ei ole täyttänyt kelpoisuusvaatimuksia tai jos tuen määrä jostain syystä eroaa aiemmin haetusta, tuen määrää alennetaan vastaavasti. Jos tukea on myönnetty liian paljon tai tukea on myönnetty vääristä syistä, se peritään takaisin. Normaalisti tämä tehdään vähentämällä virheellisesti maksetun tuen määrä seuraavana kuukautena maksettavasta tuesta. Jos tukea ei voida periä edellä mainitun tavoin takaisin, tuen saaja maksaa sen Ruotsin liikennevirastolle, joka tilittää sen takaisin valtiolle.

Kaikki, sekä vuosittain että kuukausittain tehtävät tukia koskevat tarkastukset tehdään Ruotsissa manuaalisesti. Ruotsissa ei ole käytössä automaattista järjestelmää tukien tarkastuksessa, mutta käytössä on sähköinen ilmoitusjärjestelmä. Työnantajan toimittama kuukausittainen kirjanpito toimitetaan sekä yritys- että aluskohtaisesti. Valtuuskunta tarkastaa myös palkkalaskelmia ja työaikakirjanpitoa yksittäisellä tasolla. Verovirasto on myös velvollinen toimittamaan valtuuskunnalle asiakirjat, joita se tarvitsee tarkastellakseen haettua merenkulun tukea (esim. varustamon tekemä veroilmoitus Ruotsin verovirastolle).

4.4 Suomalaisen ja ruotsalaisen järjestelmän erot

Suomen ja Ruotsin miehistötukiohjelmat ovat peruseriaateiltaan hyvin samanlaisia, sillä molemmissa järjestelmissä korvataan kokonaisuudessaan tietyt verot ja työnantajamaksut. Molempien ohjelmien tavoitteena on ylläpitää merenkulkijoiden työllisyyttä ja estää alusten liputus ns. mukavuuslippujen alle tukemalla varustamoiden kilpailukykyä.

Ruotsalaisen tukiohjelman toteutus eroaa kuitenkin suuresti suomalaisesta järjestelmästä. Suomalaisessa järjestelmässä tukiviranomainen palauttaa hakemuksen perusteella varustamoille tukena heidän maksamansa työnantajamaksut noin puolen vuoden välein²³ kun taas ruotsalaisessa järjestelmässä varustamon ei tarvitse tilittää kyseisiä maksuja verottajalle ollenkaan. Ruotsin järjestelmässä tukikausi on yksi kuukausi. Ruotsin järjestelmässä varustamo saa tuen hyväkseen siten paljon nopeammin kuin suomalaisessa järjestelmässä. Tämä mahdollistaa sen, ettei varustamoiden tarvitse sitoa rahoitustaan puoleksi vuodeksi tukien hakemisen ajaksi.

²³ Matkustaja-alusten osalta tuki maksetaan kuukausittain

Suuri ero tukiohjelmien välillä on myös se, että toisin kuin Ruotsissa, Suomen miehistötukilaki edellyttää ns. pääasiallisuusvaatimuksen täyttymistä, jotta tukea voidaan myöntää. Pääasiallisuusvaatimuksen mukaan tuen saamisen ehtona on, että kyseinen alus on toiminut tukivuoden aikana pääasiallisesti (vähintään 50 % ajasta) ulkomaan meriliikenteessä tai kansainväliselle kilpailulle alttiissa kotimaan meriliikenteessä. Komission suuntaviivat meriliikenteen valtiontuista edellyttävät pääasiallisuusvaatimuksen täyttymistä vain hinaajien ja työntäjien osalta. Nykyinen suomalainen miehistötukilaki edellyttää vaatimuksen täyttymistä kaiken meriliikenteen osalta. Ruotsissa pääasiallisuusvaatimusta edellytetään vain hinaajilta ja työntäjiltä.

Keskeinen ero Suomen ja Ruotsin järjestelmissä nettomallin toteuttamisen kannalta liittyy siihen, kenelle tukeen oikeuttavat erät maksetaan. Ruotsissa sikäläinen veroviranomainen Skatteverket hallinnoi verojen lisäksi myös muiden työnantajasuoritusten maksamista. Ruotsissa esimerkiksi eläkemaksut maksetaan Skatteverketille, joka tilittää ne eteenpäin. Suomessa miehistötukeen oikeuttavista eristä tilitetään Verohallinnolle ainoastaan palkoista toimitetut ennakonpidätykset ja perityt lähdeverot sekä työnantajan sairausvakuutusmaksu. Muista tukeen oikeuttavista maksuista työnantajan osuus eläkevakuutusmaksusta maksetaan Merimieseläkekassalle. Tapaturmavakuutusmaksu puolestaan maksetaan vakuutusyhtiölle.

Ruotsin miehistötuen nettomalli perustuu siihen, että kaikki tukeen oikeuttavat maksut maksetaan samaan paikkaan eli veroviranomaiselle. Tuen maksaminen voidaan siten Ruotsissa järjestää kokonaisuudessaan hyvittämillä varustamon verotiliä tuen määrällä. Suomessa tämä ei ole mahdollista, koska Verohallinto ei hallinnoi kaikkien tukeen oikeuttavien erien maksamista.

5 Työryhmän tarkastelemia vaihtoehtoja

5.1 Nykyinen tukimalli ja sen kehittäminen

Nykyisen suomalaisen miehistötukiohjelman hyvinä puolina voidaan pitää sen selkeyttä ja läpinäkyvyyttä. Niin tuen hakemisen kuin valvonnan kannalta on selkeää, että vain yksi tukiviranomainen vastaa tuen myöntämisestä ja palauttamisesta. Nykymalli on myös budjettitaloudellisesti selkeä. Nykymallin heikkoina puolina tuensaajat eli varustamot ovat kokeneet lähinnä sen, että tuki palautetaan jälkikäteen useamman kuukauden viiveellä tukeen oikeuttavien maksujen maksamisesta. Erityisesti tämä koskee puolivuotishakumennettelyssä olevia lastivarustamoja.

Nykymallin säilyttämisen haittapuolena voidaan pitää sitä, että tuensaanti ei nopeutuisi nykyisestä. Nykymallia voitaisiin myös pyrkiä nopeuttamaan, mikä tarkoittaisi käytännössä sitä, että myös lastivarustamoiden kohdalla siirryttäisiin puolivuositaisesta tuen maksatuksesta kuukausittaiseen menettelyyn, joka on jo käytössä matkustaja-aluksilla. Olennaisesti keveämpi tuen järjestämistapa edellyttäisi varustamoiden ilmoitusmenettelyn yhdenmukaistamista ja tietojen toimittamista selkeässä ja samanlaisessa sähköisessä formaatissa tukiviranomaiselle sekä Suomen tukilainsäädännön muuttamista yleispiirteisemmäksi.

Joitakin hyötyjä voisi olla mahdollista saavuttaa jo sillä, että Liikenne- ja viestintävirasto lisäisi tiedottamistaan ja ohjeistustaan miehistötuen hakemiseen liittyen. Virasto voisi myös laatia yhteisen hakemusohjan tuen hakemista varten ja pyytää, että kaikki varustamot soveltaisivat tuota yhtä ja samaa hakemusohjaa hakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi. Tietojenkäsittelyn nopeuttaminen tukimennettelyssä edellyttäisi todennäköisesti myös sitä, että varustamoiden ei tarvitsisi täyttää tukihakemuksen tietoja erikseen manuaalisesti, vaan että tarvittavat tiedot olisivat helposti saatavissa suoraan varustamoiden kirjanpitojärjestelmistä. Jotta varsinaista tuen maksatusta voitaisiin nopeuttaa nykyjärjestelmän puitteissa, vaatisi se käytännössä nykyisen pääasiallisuusvaatimuksen poistoa ja lisäresurssien osoittamista tukien myöntämistä koskevaan työhön Liikenne- ja viestintävirastossa. Pääasiallisuusvaatimuksesta luopumista käsitellään tarkemmin seuraavaksi.

Pääasiallisuusvaatimuksesta luopuminen

Miehistötukilain (1277/2007) 10 §:n mukaan tukea voi saada alus, joka on toiminut tukivuoden aikana pääasiassa ulkomaan meriliikenteessä, tai miehistötukilain 4 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdassa tarkoitettu alus on toiminut tukivuoden aikana pääasiassa kansainväliselle kilpailulle alttiissa kotimaan meriliikenteessä tai ulkomaan meriliikenteessä. Tätä kutsutaan niin sanotuksi pääasiallisuusvaatimukseksi, jonka mukaan tuen saamisen ehtona on, että kyseinen alus on toiminut tukivuoden aikana pääasiallisesti (vähintään 50 % ajasta) ulkomaan meriliikenteessä tai kansainväliselle kilpailulle alttiissa kotimaan meriliikenteessä. Komission suuntaviivat meriliikenteen valtiontuista edellyttävät pääasiallisuusvaatimuksen täyttymistä vain hinaajien ja työntäjien osalta. Nykyinen kansallinen miehistötukilaki edellyttää vaatimuksen täyttymistä kaiken meriliikenteen osalta.

Jo nykyistä miehistötukilakia edeltävässä laissa ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta (1707/1991) oli kaikkea tukeen oikeuttavaa liikennettä koskeva pääasiallisuusvaatimus. Nykyistä miehistötukilakia valmisteltaessa harkittiin, säilytetäänkö aiempaan lakiin sisältyneet ratkaisut vai ei. Pääasiallisuusvaatimuksen ulottumista kaikkeen meriliikenteeseen pidettiin tarkoituksenmukaisena, vaikka komission meriliikenteen valtiontuen suuntaviivat eivät sitä olisi edellyttäneet kuin tuen piirissä olevien hinaajien ja työntäjien tuen osalta. Vuoden 2007 miehistötukilain mukainen pääasiallisuuden määritelmä vastaa lain esitöiden (HE 115/2017 vp) mukaan jo Merenkululaitoksessa aiemmin vakiintunutta tulkintaa. Myöskään määritelmän muuttamista ei pidetty tarpeellisena nykyistä miehistötukilakia valmisteltaessa.

Pääasiallisuusvaatimusta on perusteltu muun muassa sillä, että kun tuen saamisen edellytyksenä on, että kalenterivuositain yli puolet aluksen toiminta-ajasta on lastin tai matkustajien kuljettamista merellä, tämä edellytys toimii eräänlaisena yhteiskunnallisen hyödyn vaatimuksena. Tukea myönnetään tällöin vain niiden alusten osalta, jotka oikeasti toimivat pääosin kuvatussa laisessa kuljettamistoiminnassa. Tukea ei ole katsottu olevan tarkoituksenmukaista myöntää niille aluksille, joiden osalta edellä mainittu toimintavelvoite ei täyty. Kyse on siis tietyssä mielessä vastikkeellisesta tuesta, joka pitää sisällään vaatimuksen hakijan riittävästä toiminta-aktiivisuuden tasosta. Tukiviranomaista työllistää paljon se, että hinaajien ja työntäjien osalta pääasiallisuuden lisäksi pitää tarkistaa jokaisen päivän liikenne, koska muun liikenteen perusteella ei voi maksaa tukea. Komissio on myös monitorinnissaan erityisesti valvonut edellä mainittujen selvitysten tekemistä. Jos pääasiallisuusvaatimuksesta luovuttaisiin kokonaan niiden alusten osalta, joilta merenkulun tukisuuntaviivat eivät sitä edellytä, tämä keventäisi tukimenettelyyn liittyvää hallinnollista taakkaa sekä tuen hakijoiden että tukiviranomaisen osalta. Kyseessä onkin lopulta ensisijaisesti periaatteellinen kysymys siitä, halutaanko tuen myöntämiseen liittää jonkinlaista vastikkeellisuutta ja veloitetta toiminnan aktiivisuuden suhteen.

Jos meriliikenteen pääasiallisuusvaatimus poistettaisiin, nykyisin kauppaa-alusluettelossa olevien tukeen oikeutettujen alusten määrä ei todennäköisesti nousisi, koska hinaajilta ei voi poistaa meriliikenteen pääasiallisuusvaatimusta komission suuntaviivoista johtuen. Loput kauppaa-alusluettelossa nykyisin olevista aluksista ovat pääosin sisävesiliikenteessä käytettyjä lastialuksia, jotka eivät olisi muutenkaan tuen piirissä. Pääasiallisuusvaatimuksella ei ole suurta merkitystä taloudellisesti hyvinä aikoina, jolloin meriliikenteen pääasiallisuusvaatimus toteutuu pääosin lähes kaikkien kauppaa-alusluettelossa olevien alusten osalta, jotka tukea ovat hakeneet. Joidenkin hinaajien kohdalla saattaa esiintyä poikkeuksia. Tukiviranomaisena toimivan Liikenne- ja viestintäviraston kokemuksen mukaan meriliikenteen pääasiallisuusvaatimuksen keskeisimmät ongelmat liittyvät pitkien satamassaolojaksojen lisäksi liialliseen tukeen oikeuttamattomaan toimintaan, kuten jäänmurtoon, satamahinaukseen, off shore –toimintaan Suomen aluevesien sisällä ja sisävesiliikenteeseen pelkästään Saimaan satamien välillä. Myös aluksen liian pieni bruttovetoisuus aiheuttaa esteen tuen myöntämiselle. Taloudellisesti haastavina aikoina, kuten vuosina 2008 ja 2009, aluksia voi olla miehittynä satamassa pitkiäkin aikoja, mikä voi aiheuttaa sen, että meriliikenteen ei voida katsoa olevan pääasiallista. Toisaalta tuen tarpeen voidaan katsoa olevan suurempi taloudellisesti haastavina aikoina.

Kuten aiemmin on todettu, pääasiallisuusvaatimusta ei merenkulun tukisuuntaviivojen vuoksi ole mahdollista poistaa hinaajilta ja työntäjiltä. Muiden alusten osalta pääasiallisuusvaatimuksesta voitaisiin kansallisella päätöksellä luopua. Muutos pitäisi luultavasti kuitenkin notifioida myös Euroopan komissiolle, koska päätös ainakin teoriassa laajentaisi tukeen oikeutettujen alusten määrää ja voisi siten kasvattaa myönnettävän miehistötuen kokonaismäärää. Tukeen oikeutettujen alusten lisäyksen määrää on tässä vaiheessa vaikea arvioida tarkasti. Käytännössä Liikenne- ja viestintävirasto on arvioinut, että pääasiallisuusvaatimuksesta luopuminen ei hyvässä taloustilanteessa vaikuttaisi kovin merkittävästi myönnettäviin tukimääriin ja tuen piirissä olevaan aluskantaan. Huonossa taloustilanteessa pääasiallisuusvaatimuksesta luopuminen tarkoittaisi sitä, että tukea olisi mahdollista saada riippumatta aluksen toiminta-aktiivisuudesta. Tukeen ei tällöin sisältyisi erillistä kannustetta riittävän toiminta-aktiivisuuden ylläpitämisestä.

Toisaalta pääasiallisuusvaatimuksesta on mahdollista luopua myös sillä tavalla, että tukea myönnettäisiin vain todellisten meriliikennepäivien osalta. Tällä hetkellä pääasiallisuusvaatimus takaa sen, että jos aluksen katsotaan olevan olleen pääasiallisessa meriliikenteessä, tukea voidaan myöntää koko tukijakson ajalta. Sen sijaan, jos tukea myönnettäisiin vain meriliikennepäivien ajalta, tämä kohdentaisi tuen entistäkin paremmin vain aktiiviseen taloudelliseen toimintaan. Haittapuolena tässä menettelyssä olisi se, että tukeen oikeuttavan jakson määrittäminen ja tuen oikean suuruuden laskeminen edellyttäisi vielä enemmän työtä kuin nykyisen pääasiallisuusvaatimuksen mukaisten edellytysten täyttymisen tarkistaminen.

5.2 Ruotsin mallin mukaiseen järjestelmään siirtyminen

Työryhmä pohti työssään mahdollisuutta myös siihen, että Suomessa siirryttäisiin Ruotsin mallin mukaiseen tukijärjestelmään, jossa tuen maksaminen on järjestetty varustamon verotilin kautta. Ruotsin järjestelmässä varustamoiden ei tarvitse tilittää tukeen oikeuttavia työntekijöiden palkkojen ennakonpidätyksiä ja sivukuluja, vaan tukisummalla kuitataan verotilillä kyseiset maksut.

Kuten edellä on todettu, Suomessa vain osa miehistötukeen oikeuttavista maksuista maksetaan Verohallinnolle. Eläkemaksut maksetaan Suomen eläkejärjestelmässä suoraan eläkeyhtiöille tai -kassoille. Ruotsin järjestelmässä eläkemaksut puolestaan maksetaan veroviranomaiselle. Tämän johdosta miehistötuen maksaminen verotilin kautta on mahdollista toteuttaa yksinkertaisesti Ruotsissa.

Suomalaisen ja ruotsalaisen tukiohjelmien käytännön toteutustapojen ero johtuu siitä, että Suomessa ja Ruotsissa on käytössä erilaiset vero-, eläke- ja sosiaaliturvajärjestelmät. Järjestelmä, jossa miehistötuen maksaminen tapahtuisi Ruotsin tapaan kokonaisuudessaan Verohallinnon verotilin kautta, ei siten olisi mahdollista Suomessa ilman perustavanlaatuisia muutosta Suomen eläkejärjestelmään. Työryhmä toteaa edellä esitetyn perusteella, että Ruotsin mallin mukainen tukijärjestelmä ei ole toteutettavissa Suomessa sellaisenaan.

5.3 Nykyisen tukimallin ja nettomallin yhdistävään sekamalliin siirtyminen

Työryhmän tehtävänantona oli selvittää mahdollisuuksia siirtyä varustamoiden miehistökustannustuessa nykyisestä ennakonpidätysten ja sosiaaliturvamaksujen palautusmenettelystä nettopalkkajärjestelmään. Kuten edellä on todettu, Ruotsin nettotukimalli ei ole toteutettavissa sellaisenaan Suomessa. Työryhmä pohti sen sijaan työssään mahdollisuutta siihen, että Suomessa siirryttäisiin ns. sekamallin tukijärjestelmään, jossa osa tuesta maksettaisiin Ruotsin mallin mukaisesti ja muiden osien osalta palautusmenettelyä nopeutettaisiin siten, että tuet palautettaisiin kuukausittain. Suomen nykyisten tukeen oikeuttavien erien osalta tarkasteltiin maksukohtaisesti edellytyksiä toteuttaa tukijärjestelmä, jossa varustamoiden ei Ruotsin tapaan tarvitsisi tilittää maksuja maksujen saajille. Tarkastelussa tukeen oikeuttavat maksut jaettiin kahteen ryhmään maksunsaajien mukaan. Yhtäältä tarkasteltiin nettomalliin siirtymisen edellytyksiä Verohallinnolle tilitettävien maksujen osalta. Toisaalta tarkasteltiin Merimieseläkekassalle maksettavia työnantajan eläkemaksuja ja vakuutusyhtiöille maksettavia tapaturmavakuutusmaksuja. Työryhmän tarkastelussa

lähtökohtana oli, että tukiviranomaisena toimii jatkossakin Liikenne- ja viestintävirasto ja tukena palautettaisiin samat verot ja maksut kuin nykyisessä järjestelmässä.

Käytännössä sekamalliin siirtyminen tarkoittaisi sitä, että varustamoiden/alusten tulisi ha-
keutua vuosittain kauppa-alusluetteloon hakemuksella, jolla osoitettaisiin, että hakija täyt-
tää lainmukaiset kelpoisuusvaatimukset ja on oikeutettu miehistötukeen. Kun palkka on
suoritettu, varustamo hakisi tukea (esimerkiksi viimeistään hakemuskuukautta seuraavan
kuukauden 5. päivänä). Tämän hakemuksen perusteella Liikenne- ja viestintävirasto tekisi
alustavan päätöksen työnantajalle myönnettävästä tuesta. Koska Suomessa ainoastaan
lähdevero, ennakonpidätys ja työnantajan sairausvakuutusmaksu tilitetään Verohallin-
nolle, ei tässä menettelyssä voitaisi myöntää tukea muiden kuin näiden erien osalta. Tapa-
turmavakuutusmaksun ja merimieseläkemaksun osalta siirryttäisiin kuitenkin puolivuosit-
taisesta tukikaudesta kuukausittaiseen tukikauteen. Tämä tarkoittaisi sitä, että varustamot
joutuisivat edelleen ensin maksamaan kyseiset erät merimieseläkekassalle ja vakuutusyh-
tiölle, mutta ne palautettaisiin varustamoiden toimittamien todistusten perusteella kuu-
kausittain. Lisäksi käytännön ongelmia sekamallissa voi aiheuttaa se, että palkkoja ja elä-
kemaksuja ei välttämättä kohdisteta samaan maksukauteen vero- ja eläkelainsäädännössä.

Sekamalliin siirtyminen edellyttäisi pääasiallisuusvaatimuksesta luopumista hallinnollisen
taakan keventämiseksi ja tukimenettelyn helpottamiseksi. Jos pääasiallisuusvaatimuksesta
luovuttaisiin, tulisi muutos notifioida komissiolle.

Sekamalliin siirtyminen lisäisi selvästi Liikenne- ja viestintävirastossa tehtyjen päätösten
määrää nykyisestä 400 päätöksestä vuodessa. Jotta mallin toteuttaminen olisi käytännössä
mahdollista, edellyttäisi se myös varustamoiden valitusoikeuden rajaamista tukipäätösten
suhteen. Tätä rajoitusta tulisi arvioida perustuslain (731/1999) 21 §:n puitteissa. Käytän-
nössä tukimallissa olisi luultavasti tarve ottaa käyttöön Ruotsin tyyppinen ennakkopää-
tösmenettely, jossa tukea hakeva hakisi etukäteen tukiviranomaiselta päätöstä tukikelpoi-
suudesta seuraavalle tukivuodelle. Tämä tukikelpoisuutta koskeva päätös olisi valituskel-
poinen päätös. Sen sijaan tukivuoden kuluessa tehtävät kuukausittaiset tukipäätökset tai
tuen maksatuspäätökset eivät olisi valitusoikeuden piirissä tukimenettelyn hallinnollisen
sujuvuuden varmistamiseksi. Koko vuoden tukimäärästä tehtäisiin erillinen päätös jälkikä-
teen, kun tukikelpoiset kustannukset on pystytty vahvistamaan toteutuneiden kustannus-
ten perusteella. Tämä päätös olisi myös valituskelpoinen päätös. Tällä tavoin hakijoiden oi-
keusturva pyrittäisiin varmistamaan, vaikka kuukausittaisesta tukierästä ei voisikaan enää
tehdä erillistä valitusta tai oikaisuvaatimusta. Valitusoikeuden rajaamista tulisi kuitenkin
tarkastella huolellisesti etukäteen ja varmistaa menettelyn laillisuus perustuslain näkökul-
masta niin, ettei hakijoiden oikeusturva vaarantuisi muutoksen seurauksena.

Kuten aiemmin on todettu, jotkut unionin jäsenvaltiot tukevat merenkulkualaa verohel-
potuksin, kun taas toiset jäsenvaltiot kuten Suomi maksavat mieluummin suoraa tukea,

esimerkiksi palauttamalla merenkulkijoiden tuloveron. Komission suuntaviivoissa todetaan, että näitä keinoja voidaan joissakin tapauksissa käyttää myös yhdessä. Komission katsoo kuitenkin, että tällöin vaarana on tuen kasautuminen niin suureksi, että se ei ole enää suhteessa yhteisön yhteisen edun mukaisiin tavoitteisiin ja seurauksena voi olla tukeen perustuva kilpailu jäsenvaltioiden välillä.

Merenkulkijoiden verotuksen ja sosiaaliturvamaksujen poistaminen kokonaan sekä laivaliikenteen yritysveron alentaminen on suurin mahdollinen sallittavan tuen taso. Kilpailun vääristymisen välttämiseksi muista tukijärjestelmistä ei saa olla tätä suurempaa hyötyä. Vaikka kaikki jäsenvaltion ilmoittamat tukiohjelmat tutkitaan erikseen, myönnettävän tuen kokonaismäärä ei saa ylittää laivaliikenteestä ja merenkulkijoilta kerättävien verojen ja sosiaaliturvamaksujen kokonaismäärää. Tukiviranomaisen tehtävänä olisi valvoa, että tukien määrä ei ylitä sallittua ja että tukea ei myönnetä kokonaisuutena enempää kuin mikä olisi merityötulosta tilitettävien verojen ja sosiaaliturvamaksujen määrä. Tukivuoden aikana myönnettyjen tukien määrä tarkistettaisiin vastaamaan toteutuneita kustannuksia seuraavan tukivuoden alussa.

5.3.1 Verohallinnolle tilitettävät tukierät

Yleisesti verovelvollisen merenkulkijan osalta miehistötukeen oikeuttavista eristä ainoastaan merityötulosta toimitettu ennakonpidätys maksetaan Verohallinnolle. Muut tukeen oikeuttavat erät, kuten työnantajan osuus merimieseläkevakuutusmaksusta ja tapaturmavakuutusmaksu maksetaan merimieseläkekassalle tai vakuutusyhtiöille. Rajoitetusti verovelvollisten merenkulkijoiden osalta tukeen oikeuttavat palkasta peritty lähdevero sekä työnantajan sairausvakuutusmaksu, jotka kummatkin maksetaan Verohallinnolle.

Ruotsissa kaikki miehistötukeen oikeuttavat maksuerät maksetaan sikäläiselle veroviranomaiselle (Skatteverket). Ruotsin nettomallissa tuen maksaminen hoituu kokonaisuudessaan siten, että työnantajan verotiliä hyvitetään tukimäärällä. Työnantajan ei tällöin tarvitse maksaa työntekijöiden ennakonpidätyksiä ja tukeen oikeuttavia palkan sivukuluja, vaan tuki kuittaa erät maksetuiksi verotilillä.

Suomen ja Ruotsin eläke- ja sosiaalivakuutusjärjestelmät poikkeavat toteutukseltaan keskeisesti toisistaan. Ruotsissa eläke- ja sosiaalivakuutusmaksut maksetaan sikäläiselle veroviranomaiselle. Suomen eläke- ja sosiaalivakuutusjärjestelmässä maksujen hallinnointia ei ole keskitetty Ruotsin tavoin Verohallinnolle.

Suomessa miehistötukeen oikeuttavat maksut maksetaan siis useille eri tahoille (Verohallinto, Merimieseläkekassa, vakuutusyhtiöt). Ruotsin yksinkertaista mallia, jossa kaikkien tukeen oikeuttavien erien maksamista hallinnoidaan yhtä kautta, ei ole siten mahdollista toteuttaa sellaisenaan Suomessa. Jos tuen maksamisessa tavoitellaan nettomalliin

perustuvaa järjestelmää, jossa varustamoiden ei tarvitsisi maksaa tukeen oikeuttavia maksuja, mallin toteuttamisedellytyksiä on arvioitava jokaisen maksun saajan osalta erikseen. Verohallinnon osalta tämä tarkoittaa merityötulosta tehtyjä ennakonpidätyksiä ja perittyjä lähdeveroja sekä työnantajan sairausvakuutusmaksua.

Työnantajasuoritukset kuten esimerkiksi palkoista toimitetut ennakonpidätykset ovat niin sanottuja oma-aloitteisia veroja. Oma-aloitteisessa verotuksessa verovelvollinen laskee itse veron määrän, antaa ilmoituksen veron laskemisen perusteista ja veron määrästä sekä maksaa itse laskemansa veron määrän Verohallinnolle. Verohallinto ei siis oma-aloitteisessa verotuksessa laske ja maksuunpane veroa taikka muutoin toimita verotusta.

Suomen järjestelmässä työnantajien pitää ilmoittaa palkkatiedot ja palkasta toimitetut ennakonpidätykset tulorekisteriin viiden päivän kuluessa palkanmaksusta. Ennakonpidätykset on maksettava Verohallinnolle viimeistään palkanmaksukuukautta seuraavan kuukauden 12. päivänä. Miehistötuen nykymallissa varustamot saavat ennakonpidätykset takaisin palautuksena Liikenne- ja viestintävirastolta hakemuksen perusteella. Nettomallissa varustamoiden ei tarvitsisi maksaa lainkaan tukeen oikeuttavia ennakonpidätyksiä, vaan miehistötuki kuittaisi ennakonpidätykset tältä osin. Varustamoiden olisi nettomallissakin maksettava ennakonpidätykset palkoista, jotka eivät oikeuta miehistötukeen.

Yleistä tulorekisteristä

Suomessa otettiin käyttöön tulorekisteri vuoden 2019 alusta. Tulorekisteri on kansallinen sähköinen tietokanta. Se sisältää kattavat palkka-, eläke- ja etuustiedot yksilötasolla. Tiedon tuottajat ilmoittavat tiedot ansiotuloista tulorekisteriin reaaliaikaisesti ja maksukohtaisesti. Ensimmäisessä vaiheessa eli vuodesta 2019 lähtien tulorekisteriin ilmoitetaan tiedot palkoista ja ansiotuloista. Vuodesta 2020 alkaen ilmoitetaan myös eläke- ja etuustiedot. Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö ylläpitää tulorekisteriä ja toimii vastuuviranomaisena.

Tulorekisterin tietoja käyttävät 1.1.2019 lähtien Verohallinto, Kansaneläkelaitos (Kela), Työllisyysrahasto, sekä työeläkelaitokset ja Eläketurvakeskus (ETK). Vuonna 2020 tiedon käyttäjien määrä kasvaa ja mukaan tulevat muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) hallinnonala, Tilastokeskus, Työllisyysrahasto (aikuiskoulutusetuudet), vahinkovakuuttajat, työttömyyskassat ja työsuojeluviranomainen. Viranomaiset ja muut tiedon käyttäjät saavat tulorekisteristä vain sen tiedon, mihin he ovat oikeutettuja ja mitä he tarvitsevat toiminnassaan. Tulorekisteri ei luo mitään uusia oikeuksia saada tietoja. Tiedon käyttäjä saa tiedon tulorekisteristä vain, jos käyttäjällä on oikeus saada tiedot sen toimintaan sovellettavan lainsäädäntönsä perusteella.

Liikenne- ja viestintävirastolla ei ole nykylainsäädännön perusteella oikeutta saada tulorekisteristä palkkatietoja. Jos miehistötukea koskevaa lainsäädäntöä muutetaan, voisi olla

myös perusteltua säätää Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta saada miehistötuen tukiviranomaisena tulorekisteristä tarpeellisia tietoja miehistötuen valvontaa varten.

Palkkatietojen ilmoittaminen tulorekisteriin

Palkkatietojen ilmoittamisesta tulorekisteriin säädetään tulotietojärjestelmästä annetussa laissa. Työnantajan on ilmoitettava työntekijöidensä palkkatiedot tulorekisteriin. Tiedot on annettava esimerkiksi maksetuista palkoista ja muuna kuin rahana annetuista eduista, toimitetuista ennakonpidätyksistä, perityistä lähdeveroista, vakuutetun sairausvakuutusmaksusta sekä työntekijältä perityistä pakollisista eläkevakuutusmaksuista. Tiedot on annettava pääsääntöisesti viimeistään viidentenä kalenteripäivänä maksupäivän jälkeen sähköisesti. Erityisestä syystä tiedot voidaan antaa muutoin kuin sähköisesti Tulorekisteriyksikön vahvistamalla lomakkeella. Velvollisuus ilmoittaa palkkatiedot tulorekisteriin koskee kaikkia palkanmaksajia. Työnantajan sairausvakuutusmaksu ilmoitetaan erillisilmoituksella tulorekisteriin.

Tulorekisteriin tehtävät ilmoitukset korvaavat työnantajien aiemmin Verohallinnolle antamat kuukausittaiset työnantajasuoritusten veroilmoitukset. Tulorekisteriin annettujen tietojen perusteella Verohallinnon tietojärjestelmään muodostuu tiedot verokauden veroista viimeistään yleisenä eräpäivänä. Tulorekisteri-ilmoitukset korvaavat myös työnantajan vuosi-ilmoitukset.

Työnantajan maksuosuutta eläkevakuutusmaksusta ei ilmoiteta tulorekisteriin. Myöskään työnantajan suorittamia tapaturmavakuutusmaksuja ei ilmoiteta tulorekisteriin.

Ennakonpidätysten maksaminen Verohallinnolle ei muutu tulorekisterin käyttöönoton myötä. Työnantajan on maksettava ennakonpidätykset entiseen tapaan Verohallinnolle palkanmaksukuukautta seuraavan kuukauden yleisenä eräpäivänä eli kuukauden 12 päivänä.

Nettomallin tekniset toteuttamisedellytykset Verohallinnolle maksettavien erien osalta

Miehistötuen nettomalli olisi ennakonpidätysten osalta tietyin edellytyksin teknisesti toteutettavissa Verohallinnon uudessa tietojärjestelmässä. Nettomalli edellyttää tukiviranomaisen eli Liikenne- ja viestintäviraston päätöstä tuen määrästä. Tulorekisteritiedoista ei käy ilmi, mitkä palkat oikeuttavat miehistötukeen. Tuen määrää ei siten voida muodostaa pelkästään tulorekisterissä olevien palkkatietojen perusteella.

Nettomalliin siirtyminen edellyttäisi sitä, että Verohallinto saisi varustamokohtaiset miehistötuen määrää koskevat tiedot Liikenne- ja viestintävirastolta sähköisessä muodossa ennen työnantajasuoritusten maksamisen yleistä eräpäivää eli palkanmaksukuukautta seuraavan kuukauden 12 päivää. Tällöin tukimäärä voitaisiin merkitä varustamon

oma-aloitteisten verojen tilille ja käyttää ennakonpidätysten suorituksiksi eräpäivänä. Kuittauksen ehdottomana edellytyksenä on, että Verohallinto saa tiedon tuen määrästä ennen eräpäivää. Jos tieto kuitattavasta määrästä tulisi vasta eräpäivän jälkeen, tukimäärää ei voitaisi käyttää ajallaan verojen suorituksiksi. Tällöin maksun viivästysseuraamukset alkaisivat juosta, koska maksu olisi suoritettu myöhässä.

Jotta ennakonpidätysten kuittaaminen olisi toteutettavissa edellä kuvatulla tavalla, tiedon tuen määrästä on tultava Liikenne- ja viestintävirastolta rakenteellisessa muodossa teknisen rajapinnan välityksellä. Tämä tarkoittaa sitä, että sekä Liikenne- ja viestintäviraston että Verohallinnon tietojärjestelmiin olisi rakennettava rajapinnat, jotka mahdollistavat tietojen antamisen. Tukitietojen käsittely manuaalisesti Verohallinnossa ei tule kysymykseen.

Ennakonpidätyksiä koskeva nettomalli soveltuisi myös palkasta perittyihin lähdeveroihin ja työntäjän sairausvakuutusmaksuihin. Myös nämä erät voitaisiin kuitata maksetuiksi vastaavalla menettelyllä tuen määrää koskevan päätöksen perusteella.

Verojen ja maksujen tilittäminen saajille

Nettomallissa keskeinen ratkaistava kysymys olisi, miten verojen ja maksujen saajat saisivat saatavansa, jos varustamoiden ei tarvitsisi enää maksaa ensin maksuja. Verojen tilityksestä veronsaajille säädetään verontilityslaisissa (532/1998). Veronsaajia ovat valtio, kunnat, seurakunnat ja Kansaneläkelaitos. Ennakonpidätysten osalta tilitykset veronsaajille määräytyvät tulorekisteriin tehtävien ilmoitusten perusteella. Veronsaajien jako-osuuden määräytymiseen ei siten vaikuta se, että varustamoiden ei tarvitsisi tosiasiallisesti maksaa merityötulona pidettävistä palkoista ennakonpidätyksiä Verohallinnolle. Nettomallista huolimatta kunnat, seurakunnat ja Kansaneläkelaitos saisivat siis oman jako-osuutensa ennakonpidätyksistä täysimääräisinä. Verojen tilitys valtiolle veronsaajana poikkeaisi muiden veronsaajien tilanteesta, koska valtio on myös tuen maksaja miehistötueessa. Nettomalliin siirryttäessä tulisi tarkemmin selvittää, miten tukimenon ja verotulon käsittely ja kirjaaminen valtion talousarviossa ja liikekirjanpidossa toteutetaan.

Rajoitettuihin verovelvolliselle maksetuista palkoista perityissä lähdeveroissa veronsaajana on ainoastaan valtio. Työntäjän sairausvakuutusmaksu puolestaan tilitetään Kansaneläkelaitokselle. Myös näiden erien osalta maksujen tilittäminen saajalle hoituisi edellä kuvatulla tavalla.

Valtion talousarviossa miehistötuki olisi edelleen tuki, joka olisi omalla momentillaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla. Budjetin kannalta edellä kuvatun kaltaisessa tukimallissa ei siten olisi kysymys verosta vapauttamisesta. Merityötulo olisi edelleen veronalaista tuloa ja varustamot olisivat velvollisia ilmoittamaan ja maksamaan ennakonpidätykset. Tosiasiassa varustamoiden ei kuitenkaan tarvitsisi maksaa tuen alaisia

ennakonpidätyksiä, koska Liikenne- ja viestintäviraston päätöksen mukainen miehistötuki kuittaisi maksettavan ennakonpidätyksen teknisesti Verohallinnon veronkannon tietojärjestelmässä.

Muutosten toteuttaminen viranomaisten tietojärjestelmiin

Nettomallin toteuttaminen Verohallinnolle tilitettävien tukierien osalta edellyttäisi, että Liikenne- ja viestintäviraston ja Verohallinnon tietojärjestelmiin toteutettaisiin mahdollisuus tukitietojen välittämiseen Verohallinnolle teknisen rajapinnan kautta. Työryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta arvioida, kuinka merkittäviä muutoksia Liikenne- ja viestintäviraston tietojärjestelmiin vaadittaisiin, tai miten suuria kustannuksia tietojärjestelmämuutoksista aiheutuisi, jos nettomalli toteutettaisiin. Joka tapauksessa kyse olisi merkittävästä uudistuksesta Liikenne- ja viestintäviraston nykyiseen järjestelmään, jossa ei tällä hetkellä ole valmiuksia välittää tukitietoja teknisen rajapinnan kautta muille viranomaisille, kuten Verohallinnolle. Liikenne- ja viestintävirastossa on tosin joka tapauksessa käynnissä uuden tietojärjestelmän rakentaminen johtuen vuoden 2019 alusta tapahtuneista organisaatiomuutoksista. Työryhmälle on kuitenkin viestitty, että tietojärjestelmäasiantuntijaresurssit ovat jo käynnissä olevan muutoksen takia tiukoilla, mikä tekee teknisen rajapinnan toteuttamisesta haastavaa, ellei virastolle kohdenneta lisäresursseja järjestelmä uudistuksen toteuttamiseen.

Alustavan arvion mukaan kuittausmenettelyn toteuttaminen Verohallinnon tietojärjestelmään olisi toteuttavissa kohtuullisilla muutostöillä. Miehistötuen maksamiseen liittyvät tehtävät eivät kuulu Verohallinnon perustehtävään eli verotuksen toimittamiseen. Jos nettomalli toteutetaan, syntyy tästä Verohallinnolle siten myös ylimääräisiä, omaan perustehävään kuulumattomia kustannuksia.

Verohallinnolla on parhaillaan käynnissä tietojärjestelmän uudistamishanke. Tietojärjestelmän uudistamiseen liittyvät resurssit on pitkälti sidottu vuoteen 2021 asti. Tämä tuo haasteita myös mahdollisille miehistötukeen liittyvien muutosten aikataulutukselle. Muutoksilla ei voida vaarantaa Verohallinnon käynnissä olevien hankkeiden toteuttamista.

5.3.2 Eläke- ja tapaturmavakuutusmaksut

Merimieseläkelain mukaisten eläkkeiden rahoittamiseksi maksetaan MEL-maksua, joka jakautuu työnantajan ja työntekijän osuuteen. Valtio palauttaa työnantajan osuuden varustamoille miehistötukena. Tukeen oikeuttaa nykysääntelyssä myös työnantajan osuus tapaturmavakuutusmaksusta. Näistä eristä eläkevakuutusmaksu muodostaa huomattavasti merkittävämmän osan (noin 40 milj. euroa vuodessa). Toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa, meillä Verohallinto ei tilitä näitä maksuja vaan eläkemaksut maksetaan varustamoista suoraan eläkeyhtiöille ja tapaturmavakuutusmaksu vakuutusyhtiöille.

Merimieseläkevakuutusmaksu maksetaan varustamoista Merimieseläkekassalle. Edellä raportissa kuvatussa sekamallissa on lähdetty siitä lähtökohdasta, että varustamot jatkosakin maksaisivat eläkemaksut Merimieseläkekassalle. Muutos olisi, että työnantajan osuus eläkemaksusta palautettaisiin varustamolle tukipäätöksen perusteella aikaisempaa nopeammalla aikataululla. Jos myös eläkemaksujen osalta haluttaisiin siirtyä ennakonpidätyksen tavoin kuittaustenmenettelyyn, eläkevakuutusmaksun osalta olisi luotava oma menettelynsä, jossa tukiviranomainen hyvittäisi eläkekassalle kuukausittain tukeen oikeuttavan varustamon osuuden eläkemaksusta. Tältäkin osin uudistus edellyttäisi lainsäädäntöön tehtävien muutosten lisäksi Liikenne- ja viestintäviraston sekä Merimieseläkekassan tietojärjestelmiin luotavaa rajapintaa. Muutosten hallinnollisia kustannuksia ei työryhmän työn aikana ollut mahdollista selvittää. Työryhmä toteaa, että nettomalliin siirtyminen myös eläkemaksujen osalta edellyttäisi tarkempaa selvitystä mallin toteuttamiskelpoisuudesta.

Tapaturmavakuutusmaksun osalta järjestelmässä on mukana yksityisiä vakuutusyhtiöitä, joiden kanssa varustamot tekevät sopimusneuvottelujen perusteella määrittyvän sopimuksen. Tapaturmavakuutusmaksut määrää kilpailuilla markkinoilla kukin vakuutusyhtiö itse. Toisin kuin esimerkiksi työeläkejärjestelmässä, yhteisiä laskuperusteita maksuille ei ole. Järjestelmä, jossa vakuutuksen ottaja ei itse hoitaisikaan vakuutuslaitokseen nähden keskeisintä velvoitettaan eli vakuutusmaksun maksamista, ei liene mahdollinen. Työnantajat maksavat tapaturmavakuutusmaksun kerran vuodessa vakuutuslaitoksille. Nettomalliin siirtyminen tapaturmavakuutusmaksujen osalta ei ole mahdollista. Tapaturmavakuutusmaksut tulisi palauttaa nykymallin mukaisesti jälkikäteen joko kerran tai kahdesti vuodessa. Työnantajan osuus tapaturmavakuutusmaksusta on vuositasolla noin 3 milj. euroa.

5.3.3 Sekamalliin siirtymisen hyödyt ja vaikutukset Suomessa

Tuensaajien eli varustamoiden näkemyksen mukaan Ruotsin mallin kaltaiseen tukijärjestelmään siirtyminen poistaisi nykyjärjestelmässä olevan pitkän odotusajan, mahdollistaisi tasaisemman kassavirran ja helpottaisi rahoitussuunnittelua ja parantaisi varustamoiden maksuvalmiutta. Erityisesti tämä hyödyttäisi varustamoiden mukaan pienempiä lastivarustamoita.

Työryhmän työssä on havaittu, että muissa maissa sovellettavien nettotukimallien hyödyt liittyvät keskeisesti tuen nopeampaan maksuaikatauluun. Esimerkiksi Ruotsissa varustamot saavat tuen hyväkseen aikaisemmin kuin Suomessa, jossa tuki maksetaan jälkikäteen palautusmenettelyssä. Suomessa tuen maksamisen nopeuttaminen hyödyttäisi etenkin lastivarustamoita, jotka hakevat tukea tällä hetkellä puolivuositaisessa hakumenettelyssä.

Suomessa miehistötukea haki vuonna 2018 yhteensä 33 varustamoita, joista kolme oli matkustajavarustamoita. Loput varustamoista olivat lastivarustamoita. Pienillä lastivarustamoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä varustamoita, jotka omistavat 1-7 lastialusta.

Suomessa on 13 pientä lastivarustamoita, jotka työllistävät yhteensä noin 1000 henkilöä. Edellä raportissa kuvattuun niin sanottuun sekamalliin siirtymisen vaikutukset kohdistuisivat eritoten pieniin varustamoihin, joiden maksuvalmius on heikko. Näiden varustamoiden osalta kassavirran tasaisuuteen, rahoitussuunnittelun helpottumiseen ja maksuvalmiuden parantumiseen liittyvät hyödyt olisivat selvimmät. Nämä pienet, maksuvaikeuksissa olevat lastivarustamot työllistävät tällä hetkellä noin 650 henkilöä. Suomalaisilla kauppa-aluksilla työskentelee tällä hetkellä yhteensä noin 6 000 Suomen kansalaista. Huomattava on kuitenkin, että palautusjärjestelmän muutos lisäisi varustamoiden kilpailukykyä kiistatta vain silloin, jos tukierien palautus on yleisesti ennakoitavissa.

Suuret matkustaja-alusvarustamot ovat jo kuukausittaisen tukijärjestelmän piirissä, eikä uudistuksella olisi vaikutusta niiden toimintaan. Muutoksella ei todennäköisesti olisi myöskään vaikutusta suomalaisten merimiesten työllisyyteen. Varustamoiden kilpailukykyä vahvistavat muutokset tukevat myös välillisesti Suomen huoltovarmuutta. Käsitellyn tukijärjestelmän muutoksen osalta on kuitenkin vaikea arvioida, olisiko muutoksella havaittavia vaikutuksia Suomen huoltovarmuuteen.

Edellä kuvattuun sekamalliin siirtyminen tarkoittaisi, että varustamoiden ei tarvitsisi tilittää Verohallinnolle työntekijöidensä ennakonpidätyksiä. Tällöin varustamon ei tarvitsisi sitoa varoja ennakonpidätysten maksamiseen, vaan varat olisivat varustamon käytettävissä välittömästi. Toisaalta sekamallissa varustamon hallinnollista taakkaa lisäisi se, että tukihakemus olisi tehtävä Liikenne- ja viestintävirastolle nykyistä huomattavasti kireämmällä aikataululla ja huomattavasti useammin. Varustamot joutuisivat myös hakemaan tukiviranomaiselta vuosittain erillistä ennakkopäätöstä siitä, että varustamon alukset ovat lähtökohtaisesti oikeutettuja miehistötukeen seuraavana tukivuotena.

Sekamalliin siirtymisen haittapuolena on, että se monimutkaistaisi tukijärjestelmää, kun tuen tosiasiallinen maksaminen tapahtuisi eri menettelyillä tukierästä riippuen. Eri maksutapoihin perustuva järjestelmä olisi myös tukiviranomaisen kannalta vaikeammin hallinnoitava. Tukiviranomaisen työmäärä ja tuen hallinnoinnin kustannukset todennäköisesti kasvaisivat. Uskottavan tukivalvonnan tason säilyttäminen edellyttäisi todennäköisesti myös lisäresursseja tukiviranomaiselle eli Liikenne- ja viestintävirastolle. Lisäksi muutoksesta aiheutuisi tietojärjestelmän muutostarpeita niin Liikenne- ja viestintävirastossa kuin Verohallinnossa.

Sekamalliin siirtyminen lisäisi myös Liikenne- ja viestintävirastossa tehtyjen tuki- ja maksuspäätösten määrää merkittävästi, mikä myös edellyttäisi lisäresursseja tukiviranomaisen toimintaan. Jotta tukijärjestelmä toimisi sujuvasti ja sillä saavutettaisiin sille asetettu tavoite järjestelmän nopeuttamisesta, tulisi varustamoiden valitusoikeutta kuukausittaisista tukipäätöksistä välttämättä rajata. Tämä olisi heikennys varustamoiden nykyiseen valitusoikeuteen nähden. Lisäksi nopeutettu tukimenettely tarkoittaisi tukiviranomaisen

valvonnan painopisteen siirtymistä etukäteisvalvonnasta enemmän jälkivalvontaan, kun tukimäärät olisi käytännössä pakko täsmäyttää jälkikäteen vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Tämä voisi tarkoittaa myös sitä, että tukipäätöksiä olisi tarpeen korjata aiempaa enemmän jälkikäteen, mikä lisäisi tukijärjestelmän epävarmuutta tuen saajien näkökulmasta.

Sekamalliin siirtymisellä ei olisi vaikutusta valtion budjettikirjauksiin, vaan miehistötukimääräraha olisi edelleen osoitettu yhdelle liikenne- ja viestintäministeriön momenteista valtion talousarviossa. Muutoksella ei olisi suoraa vaikutusta valtion menoihin, jos tukierät pysyvät samoina. Mikäli pääasiallisuusvaatimus poistettaisiin tukiprosessin nopeuttamiseksi, se saattaisi lisätä tukeen oikeutettujen alusten määrää, minkä myötä myös myönnettyjen miehistötukien määrä nousisi. Kustannusten nousua on vaikea arvioida tässä vaiheessa. Jos meriliikenteen pääasiallisuusvaatimus poistettaisiin, nykyisin kauppaluettelossa olevien tukeen oikeutettujen alusten määrä ei todennäköisesti nousisi, koska hinaajilta ei voi poistaa meriliikenteen pääasiallisuusvaatimusta komission suuntaviivoista johtuen. Loput kauppaluettelossa nykyisin olevat alukset ovat pääosin sisävesiliikenteessä käytettyjä lastialuksia, jotka eivät olisi muutenkaan tuen piirissä. Liikenne- ja viestintävirasto on arvioinut, että pääasiallisuusvaatimuksen poistamisella ei siis olisi suuria taloudellisia vaikutuksia hyvinä taloudellisina aikoina, kun töitä olisi joka tapauksessa hyvin tarjolla. Muutoksen vaikutukset näkyisivät paremmin vasta yleisen taloustilanteen heikentyessä ja tältä osin vaikutuksia tulisi arvioida erikseen tarkemmin ennen pääasiallisuusvaatimuksen poistamista. Pääasiallisuusvaatimuksen poistaminen edellyttäisi todennäköisesti notifiointia komissiolle. Muutoksella ei myöskään todennäköisesti olisi vaikutusta varustamoiden tekemiin investointeihin. Huomattavaa on kuitenkin, että tukilainsäädännön ja tukipäätösten vakaus ja ennakoitavuus osaltaan edistävät varustamoiden edellytyksiä investointisuunnittelulle.

LÄHTEET

Busk, Henna ja Härmälä, Valtteri 2016. Katsaus kauppamerenkulun tilanteeseen Suomessa, PTT raporteja 252.

European Shipowners Association

International Chamber of Shipping

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

Liikenneviraston tilastoja 4/2018. Ulkomaan meriliikennetilasto 2017.

Liikenneviraston tilastoja 5/2015. Ulkomaan meriliikennetilasto 2014.

Trafin julkaisu 14/2015. Kauppalaivatilasto 2014.

Trafin tilastojulkaisu 9/2018. Kauppalaivaston kuukausitilasto, Månadsstatistik över handelsflottan, Syyskuu – September 2018.

Tulli 2018. Ulkomaankaupan kuljetukset 2017.

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista 1048/2018


VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIOEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-999-3 (pdf)

Maaliskuu 2019