

**Nimettyjen katsastajien, aluksenmittaajien ja
kemikaalilastien tarkastajien palkkiot**
Merenkulun vaikutusarviot

Jouni Lappalainen

Sisällys

Tiivistelmä	1
1 Lähtökohtien kuvaus ja toteuttamistapa.....	2
1.1 Tausta ja tutkimuskysymys	2
1.2 Tutkimusmenetelmä ja kohderyhmä	2
2 Voimassa oleva lainsäädäntö	4
2.1 Katsastus, aluksenmittaus ja kemikaalialusten tarkastukset ...	4
2.2 Katsastuksista, aluksenmittauksista ja kemikaalialusten tarkastuksista perittävät maksut	5
2.3 Trafin tekemistä julkisista suoritteista perittävät maksut	6
3 Julkisoikeudelliset maksut ja Hintasääntelyn teoria	8
3.1 Hintasääntelyn teoria	8
3.2 Maksut julkisoikeudellisista suoritteista	9
4 Tutkimuksen tulokset	12
4.1 Katsastustoiminta	12
4.2 Aluksenmittaus.....	12
4.3 Kemikaalialusten tarkastukset	12
4.4 Tutkimukseen osallistuneet vastaajat.....	13
4.5 Toiminnan luonne ja laajuus	13
4.6 Vaihtoehdot palkkioiden määräytymiselle	14
4.7 Hinnoitteluvaihtoehtojen vaikutukset	15
4.7.1 Nykyisen asetuksella säädellyn hinnoittelun vaikutukset ..	15
4.7.2 Kattohinnoittelun vaikutukset	17
4.7.3 Vapaan hinnoittelun vaikutukset.....	18
4.7.4 Hinnoitteluvaihtoehtojen vertailut.....	20
5 Yhteenveto ja johtopäätökset	23

Tiivistelmä

Tässä vaikutusarvioissa tutkittiin, mitä vaikutuksia olisi, jos nimettyjen katsastajien, aluksen mittaajien ja nimettyjen tarkastajien palkkioiden määräytyminen vapautettaisiin. Sidosryhmien kanssa käydyissä keskusteluissa oli tullut esille, että palkkioiden suuruus on jäänyt jälkeen yleisestä kustannuskehityksestä. Lisäksi on keskusteltu määräytymisen perusteista, onko palkkioiden suuruutta tarpeen säädellä asetuksella vai voitaisiinko palkkioiden hinnoittelu vapauttaa.

Tärkeimpänä tutkimusmenetelmänä käytettiin kyselytutkimusta. Kyselytutkimuksen kohderyhmänä olivat Trafín ylläpitämän katsastajaluettelon mukaiset nimetyt katsastajat, aluksenmittaajat ja nimetyt kemikaalialusten tarkastajat. Lisäksi kysely lähetettiin kotimaanliikenteen varustamoille ja laivameklareille. Kyselyyn vastasi 32 vastaajaa.

Selkeä enemmistö kaikista kyselytutkimukseen osallistuneista piti jonkinlaista hintojen sääntelyä tarpeellisenä palkkioita määrittäessä. Tutkimuksessa tarkasteltiin kyselyyn vastaajien näkemyksiä eri hinnoitteluvaihtoehtojen vaikutuksista. Sekä vapaan kilpailun että kattohinnoittelun uskottiin lisäävän kilpailua. Vastaajien enemmistön mielestä hinnat voisivat nousta merkittävästi mikäli kattohinnoittelu tai vapaa hinnoittelu otettaisiin käyttöön.

Tutkimukseen osallistuneiden vastaajien enemmistö mielestä täysin vapaaseen hinnoitteluun ei tulisi katsastuksissa, aluksenmittauksissa ja kemikaalilastien tarkastuksessa siirtyä. Joko nykyinen kiinteiden hintojen käytäntö pitäisi säilyttää tai harkita siirtymistä kattohinnoitteluun. Mikäli jatketaan nykyisellä kiinteiden hintojen sääntelyllä, tulisi palkkioiden tarkistamiseen luoda toimintamalli, joka takaisi, että palkkioiden suuruutta ja perusteita arvioitaisiin säännöllisesti. Vastaavanlainen toimintamalli tarvittaisiin myös, mikäli valitaan kattohinnoittelu.

Tämän tutkimuksen tuloksia voidaan pitää vain suuntaa antavina ja ehdottomien johtopäätösten tekeminen on vaikeaa. Tutkimuksen tulosten luotettavuutta heikentää kyselytutkimukseen osallistuneiden hyvin pieni määrä.

1 LÄHTÖKOHTIEN KUVAUS JA TOTEUTTAMISTAPA

1.1 Tausta ja tutkimuskysymys

Aluksen katsastuksella varmistetaan aluksen rakenteen, koneiston ja varustusten säännösten ja määräysten mukaisuus. Aluksenmittauksella määritetään aluksen brutto- ja nettovetoisuus. Katsastuksia ja aluksenmittauksia tekevät sekä Trafín virkamiehet että Trafín valtuuttamat nimetyt katsastajat ja aluksenmittaajat.¹ Kemikaalilastien tarkastuksella tarkoitetaan, kemikaalialusten säiliöiden ja putkistojen tarkastusta sekä näiden pesujen valvontaa MARPOL-yleissopimuksen¹ mukaisesti. Kemikaalilastien tarkastuksia suorittavat Trafín nimeämät tarkastajat.

Tässä vaikutusarvioissa tutkittiin, mitä vaikutuksia olisi, jos nimettyjen katsastajien, aluksen mittaajien ja nimettyjen tarkastajien palkkioiden määräytyminen vapautettaisiin. Nimettyjen katsastajien ja aluksenmittaajien palkkiot ovat säädeltyjä läpi koko itsenäisyyden ajan. Vastaavasti kemikaalilastien tarkastuksiin palkkioiden sääntelyyn sovellettiin suoraan alusten katsastuksista perittäviä palkkiota pitkän aikaa.

Sidosryhmien kanssa käydyissä keskusteluissa on tullut esille, että palkkiot ovat jääneet jälkeen yleisestä kustannuskehityksestä. Lisäksi on keskusteltu määräytymisen perusteista, onko niissä huomioitu riittävästi erilaiset kustannustekijät. On pohdittu myös ylipäänsä sääntelyn tarpeellisuutta ja mahdollisuutta vapauttaa palkkiot sääntelyn piiristä.

Tässä vaikutusarviossa vertaillaan kolmea vaihtoehtoista hinnoittelumallia nimettyjen katsastajien, aluksen mittaajien ja nimettyjen tarkastajien palkkioiden määrittämisessä.

1. Säilytetään nykyiset asetuksella määrätyt kiinteät palkkiot, joihin tehdään aika ajoin tarpeelliset indeksitarkistukset.
2. Määrätään asetuksella kattohinnat, jonka alapuolella toimija voisi hinnoitella palvelut itse mutta kattohintaa ei saisi ylittää.
3. Vapautetaan hinnoittelu, jolloin toimijat voisivat hinnoitella palvelut kertakorvauksena tai tehtyjen tuntien perusteella.

Tutkimuskysymys on, mitä vaikutuksia eri hinnoittelumalleilla olisi hintakehitykseen, palveluiden saatavuuteen ja laatuun sekä kilpailuun.

1.2 Tutkimusmenetelmä ja kohderyhmä

Tärkeimpänä tutkimusmenetelmänä käytettiin kyselytutkimusta, joka toteutettiin Webropol-kyselytyökalulla Internetissä. Lisäksi kyselytutkimuksen suunnittelun pohjaksi tehtiin kirjallisuustutkimus ja haastatteluita. Haastattelut tehtiin joko henkilökohtaisina haastatteluina puhelimitse tai tapaamalla haastateltavia. Henkilökohtaisia haastatteluja tehtiin 5 henkilölle.

¹ Alusturvallisuuslaki (2009/1686), Laki aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä.

Tutkimuskirjallisuuden hakusanoina käytettiin seuraavia termejä:

- hintasääntely - price regulation
- julkinen palvelu/suorite - public utilities
- hintakatto – price cap regulation

Kyselytutkimuksen kohderyhmänä olivat Trafin ylläpitämän katsastajaluettelon mukaiset nimetyt katsastajat, aluksenmittaajat ja nimetyt kemikaalialusten tarkastajat². Lisäksi sähköpostikutsu kyselyyn lähetettiin kotimaanliikenteen varustamoille ja laivameklareille. Varustamoille kutsu lähetettiin kahta kautta. Suomen matkustajalaivayhdistys lähetti kutsun omille jäsenilleen ja pienille kotimaanliikenteen varustamoille kutsu lähetettiin Turun yliopiston merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskuksen avustuksella. Laivameklareille kutsu lähetettiin Suomen laivameklariliiton jäsenpostituksena. Laivameklareille kutsu lähetettiin, koska heistä osa edustaa Suomen satamissa käyviä kemikaalialuksia.

² Katsastajaluettelo (2018), https://www.trafi.fi/merenkulku/katsastukset/alusten_katsastukset

2 VOIMASSA OLEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

2.1 Katsastus, aluksenmittaus ja kemikaalialusten tarkastukset

Alusten katsastuksista ja aluksenmittauksesta säädetään alusturvallisuuslaissa³. Aluksen katsastuksella varmistetaan, että aluksen rakenne, koneisto ja varustus ovat aluksen turvallisuutta koskevien säännösten ja määräysten mukaisia. Katsastuksia tekevät sekä Trafín virkamieskatsastajat että Trafín valtuuttamat nimetyt katsastajat, jotka eivät ole Liikenteen turvallisuusviraston palveluksessa. Nimetyiltä katsastajilta edellytetään, että he pystyvät suorittamaan katsastukset asianmukaisesti ja heidän pätevyysvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella.⁴ Aluksen katsastamisesta huolehtiminen on laivaisännän vastuulla. Alukselle tehtäviä meriturvallisuuskatsastuksia ovat peruskatsastus, uusintakatsastus, määräaikainen katsastus, välikatsastus ja vuosikatsastus.⁵ Trafín antamassa alusten katsastuksia koskevassa määräyksessä edellytetään että, määräaikainen katsastus, välikatsastus ja vuosikatsastus voidaan suorittaa aikaisintaan kolme kuukautta ennen vuosipäivää ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa vuosipäivästä.⁶

Aluksenmittauksella määritetään aluksen brutto- ja nettovetoisuus aluksenmittausyleissopimuksen mukaisesti. Myös aluksenmittauksia suorittavat Trafín virkamiestarkastajat tai Trafín nimeämät aluksenmittaajat, jotka eivät toimi Trafín palveluksessa. Näillä nimetyillä aluksenmittaajilla tulee olla sellainen pätevyys, että he pystyvät suorittamaan aluksenmittaukset asianmukaisesti. Nimetyn aluksenmittaajan pätevyysvaatimuksista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Aluksenmittauksen hakeminen on laivaisännän vastuulla. Alus, jonka pituus on vähintään 12 metriä, on mitattava ennen sen asettamista liikenteeseen suomalaisena aluksena.⁷

Kemikaalialusten tarkastuksista säädetään merenkulun ympäristönsuojelulaissa⁸, jolla on pantu täytäntöön kansainvälinen yleissopimus meren pilaantumisen ehkäisemisestä⁹. Merenkulun ympäristönsuojelulain 9 § mukaan kemikaalisäiliöaluksen päällikkö vastaa siitä, että haitallinen nestemäinen aine puretaan, säiliöt ja putkistot puhdistetaan, pesuvesi tyhjennetään ja merkinnät lastipäiväkirjaan tehdään. Liikenteen turvallisuusviraston valtuuttamien tarkastajien on tarkastettava, että yllämainitut toimenpiteet on suoritettu merenkulun ympäristönsuojelulain ja MARPOL 73/78 -yleissopimuksen sekä Helsingin sopimuksen mukaisesti¹⁰.

³ Alusturvallisuuslaki (2009/1686)

⁴ Valtioneuvoston asetus nimetyn katsastajan, aluksenmittaajan ja tarkastajan pätevyysvaatimuksista (1796/2009)

⁵ Alusturvallisuuslaki (2009/1686)

⁶ Liikenteen turvallisuusviraston määräys alusten katsastuksista (TRAFI/372160/2016)

⁷ Alusturvallisuuslaki (2009/1686)

⁸ Merenkulun ympäristönsuojelulaki (2009/1672)

⁹ Alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehty kansainvälinen yleissopimus ja siihen liittyvä vuoden 1978 pöytäkirja (SopS 51/1983) sekä siihen myöhemmin tehtyjä muutokset; (MARPOL 73/78 –yleissopimus)

¹⁰ Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskevaa yleissopimus (SopS 2/2000) ja siihen myöhemmin tehdyt muutokset; (Helsingin sopimus)

Liikenteen turvallisuusviraston tehtävään nimeämän tarkastajan pätevyysvaatimuksiin sekä nimityskirjan myöntämiseen ja peruuttamiseen sovelletaan, mitä aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annetussa laissa säädetään nimetystä katsastajasta. Tarkempia säännöksiä nimetyn tarkastajan pätevyysvaatimuksista annetaan valtioneuvoston asetuksella.¹¹

2.2 Katsastuksista, aluksenmittauksista ja kemikaalialusten tarkastuksista perittävät maksut

Nimettyjen katsastajien tekemien katsastuksien ja aluksenmittaajien tekemien aluksenmittauksien maksullisuudesta säädetään alusturvallisuuslaissa¹² ja nimettyjen tarkastajien tekemien tarkastusten maksullisuudesta säädetään merenkulun ympäristösuojelulaissa¹³. Maksettavien palkkioiden suuruudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella¹⁴. Alusturvallisuuslaissa sanotaan, että maksuvelvollisuus on katsastutuksen tai aluksenmittauksen tilaajalla eli käytännössä laivaisännällä¹⁵ ja vastaavasti merenkulun ympäristösuojelulaissa sanotaan, että alus vastaa tehtyjen tarkastuksien kustannuksista¹⁶.

Tällä hetkellä voimassa olevan asetuksen mukaiset palkkiot on esitetty alla olevassa taulukossa.

Taulukko 1 Palkkioiden suuruudet¹⁷

Nimetyt katsastajan palkkion suuruus aluksen katsastuksesta

Bruttovetoisuus	Proomu	Lastialus	Matkustaja-alus
alle 150	105 euroa	125 euroa	205 euroa
150–500	125 euroa	205 euroa	290 euroa
yli 500	165 euroa	265 euroa	370 euroa

Palkkion suuruus vuokraveneen katsastuksesta

Vuokravene alle 12 metriä	Muun vuokraveneen katsastus
105 euroa	145 euroa

Nimetyt aluksenmittaajan palkkion suuruus

Peruspalkkio 182 euroa + 0,54 euroa x aluksen kansainvälisessä mittakirjassa oleva bruttovetoisuus.
Palkkiota suoritetaan aluksenmittauksesta kuitenkin enintään 2730 euroa.

Nimetyt tarkastajan palkkion suuruus kemikaalisäiliöaluksen tarkastuksesta

¹¹ (1796/2009)

¹² Alusturvallisuuslaki (2009/1686)

¹³ Merenkulun ympäristösuojelulaki (2009/1672)

¹⁴ Valtioneuvoston asetus nimetyille katsastajille, aluksenmittaajille sekä nimetyille tarkastajille maksettavista palkkioista määrätään (143/2013).

¹⁵ Alusturvallisuuslaki (2009/1686)

¹⁶ Merenkulun ympäristösuojelulaki (2009/1672)

¹⁷ Valtioneuvoston asetus nimetyille katsastajille, aluksenmittaajille sekä nimetyille tarkastajille maksettavista palkkioista määrätään (143/2013).

	Arkipäivinä klo 06–18	Arkipäivinä Pyhäpäivinä klo 18–06
Sisältäen säiliöiden ja putkistojen pesun valvonta	360 euroa	600 euroa 840 euroa
Ilman säiliöiden ja putkistojen pesun valvonta	180 euroa	300 euroa 420 euroa

Katsastajien, aluksenmittaajien ja nimettyjen tarkastajien palkkiot ovat ns. kiinteähintaisia kertakorvauksia eli niiden suuruuteen ei vaikuta se, kuinka paljon toimenpiteeseen kuluu aikaa. Palkkion lisäksi nimetyillä katsastajilla ja aluksenmittaajilla ja nimetyillä tarkastajilla on oikeus veloittaa matkakulut sekä päivärahat valtion matkustussäännön mukaan^{18;19}.

2.3 Trafin tekemistä julkisista suoritteista perittävät maksut

Trafin tekemien katsastusten, aluksenmittausten ja kemikaalialusten tarkastusten maksullisuus perustuu valtion maksuperustelakiin²⁰ ja maksujen suuruudesta on säädetty liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella²¹.

Trafin perimissä maksuissa noudatetaan maksuperustelain mukaisesti ja asetuksen mukaisesti omakustannusperiaatetta. Trafin perimät maksut on hinnoiteltu tehtyjen tuntien mukaisesti. Trafin maksut perustuvat kustannusvastaavuuden laskentaan, jota varten valtiokonttori on antanut ohjeet²². Omakustannusperiaate tarkoittaa, että suoritteesta perittävän maksun tulisi vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvia kokonaiskustannuksia²³.

Trafin perimien maksujen suuruudet tutkimuksen tekohetkellä on kuvattu alla olevassa taulukossa.

Taulukko 2 Trafin perimät maksut

Alusten katsastukset, aluksenmittaukset ja tarkastukset	maksu / työtunti
Toimenpide virastoaikana	350 euroa
Toimenpide muuna aikana	530 euroa
Lisämaksu toimenpiteen suorittamisesta nopeutetussa aikataulussa	1 100 euroa

Toisin kuin nimettyjen katsastajien ja tarkastajien perimät maksut Trafin perimät maksut määräytyvät työhön käytetyn ajan perusteella. Maksut on ilmoitettu työtuntikohtaisesti ja tuntiveloitus peritään kultakin alkavalta puolelta työtunnilta²⁴.

Tuntiperusteisen veloituksen lisäksi Trafi perii valtion matkustussäännön mukaiset korvaukset.

¹⁸ Alusturvallisuuslaki (2009/1686)

¹⁹ Merenkulun ympäristönsuojelulaki (2009/1672)

²⁰ Valtion maksuperustelaki (1992/150)

²¹ Liikenne- ja viestintäministeriön asetus Liikenteen turvallisuusviraston maksullisista suoritteista 937/2017.

²² Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman laatiminen (20.11.2014 Dnro VK/1078/00.01/2014)

²³ Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion maksuperustelaiksi (HE 176/1991)

²⁴ Liikenne- ja viestintäministeriön asetus Liikenteen turvallisuusviraston maksullisista suoritteista 937/2017.

3 JULKISOIKEUDELLISET MAKSUT JA HINTASÄÄNTELYN TEORIA

3.1 Hintasääntelyn teoria

Yleisen talousteorian mukaan hintasääntelyä käytetään ja sen nähdään olevan tarpeen, kun markkinoilla vallitsee epätasapainotilanne, jonka voi aiheuttaa esimerkiksi monopoli tai oligopolistinen tilanne markkinoilla²⁵. Hintasääntelyllä pyritään luomaan sääntelyn keinoin tasapainotilanne myyjän ja ostajan välille. Hintasääntelyllä suojataan ostajaa niin, ettei tämä joudu kärsimään monopolin tai oligopolin hyväksikäytöstä ylisuurten hintojen vuoksi. Vastaavasti hintasääntelyllä pyritään suojaamaan myyjän tuotantoonsa tekemiä investointeja niin, että tämä saisi investoinneilleen kohtuullisen tuoton esimerkiksi harvojen ostajien tilanteessa. Julkisen vallan tavoitteena on taata reilu toimintaympäristö molemmille osapuolille²⁶.

Kianderin ja Lönnqvistin mukaan²⁷ taloustieteessä ja talouspolitiikassa katsotaan yleisesti, ettei julkisen vallan tulisi kovin paljoa pyrkiä ohjailemaan markkinoita esim. hintasääntelyn avulla. Lähtökohtaisesti hintasääntelyä pidetään huonona markkinoiden ohjauskeinona²⁸. Katsotaan, että julkiselta vallalta puuttuu riittävä informaatio myyjän todellisista tuotantokustannuksista tai tuottavuudesta samoin kuin ostajan maksukyvystä tai tämän saamasta tuotteeseen perustuvasta lisäarvosta^{29,30,31,32}.

Tyypillisin hintasääntelyn keino on julkisen vallan säätämä kiinteä hinta tai kattohinta (Price Cap Regulation)^{33,34}. Kiinteään hintaan perustuva sääntely tarkoittaa sitä, että julkinen valta arvioi tuotteen tai palvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset ja lisää siihen kohtuulliseksi katsomansa tuoton, minkä perusteella asetetaan hinta, joka myyjän on perittävä³⁵. Vastaavasti kattohinta tarkoittaa, että julkinen valta asettaa maksimihinnan, jota ei voi ylittää mutta toimijat voivat hinnoitella tuotteen sen alapuolella vapaasti³⁶.

Sekä kiinteän hinnan että kattohinnan heikkoudet ovat monessa kohtaa samansuuntaiset. Silloin kun kiinteä hinta tai kattohinta on säädetty alhaisemmaksi kuin vapaasti muodostuva markkinahinta olisi, tämä voi johtaa lyhyellä tähtäimellä siihen, että toimijat joutuvat tinkimään tuotteen tai palvelun laadusta kattaakseen

²⁵ Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford University Press on Demand.

²⁶ Baldwin, et al. (2012).

²⁷ Kiander, J. & Lönnqvist, H. (2002). Hyvinvointivaltio, sosiaalipolitiikka ja taloudellinen kasvu. Sosiaali-ja terveysministeriö.

²⁸ Bade, R., & Parkin, M. (2007). *Foundations of economics*. Pearson/Addison Wesley.

²⁹ Spence, A. M. (1975). Monopoly, quality, and regulation. *The Bell Journal of Economics*, 417-429.

³⁰ Bade & Parkin (2007).

³¹ Jamison, M. (2007). Regulation: price cap and revenue cap. Public Utility Research Center, University of Florida

³² Weisman, D. L. (2005). Price regulation and quality. *Information Economics and Policy*, 17(2), 165-174.

³³ Baldwin, et al. (2012).

³⁴ Cowan, S. (2002). Price-cap regulation. *Swedish Economic Policy Review*, 9(2), 167-188.

³⁵ Baldwin, et al. (2012).

³⁶ Jamison (2007).

kustannukset^{37,38}. Pidemmällä tähtäimellä liian alhaiseksi säädetty hinnat voivat johtaa siihen, että heikommin kannattavat toimijat lopettavat toiminnan³⁹. Vastaavasti liian korkeaksi säädellyt hinnat voivat aiheuttaa ongelmia tuotteiden ostajien puolella. Yleisesti liian korkeat hinnat voivat aiheuttaa yltäarjontaa ja alikysyntää⁴⁰. Koska julkisoikeudellisen suoritteiden kysyntä ei lyhyellä tähtäimellä ole mitenkään joustavaa, voi liian korkeat hinnat pitkällä aikavälillä johtaa siihen, että suoritteita ostavat toimijat lopettavat tai supistavat toimintaansa kohonneiden kustannusten vuoksi.

Markkinatasapainon saavuttaminen ja toimivan kilpailuympäristön kehittymisen nähdään olevan säädellyillä hinnoilla vaikeaa. Tietyllä markkina-alueella vallitsevan kilpailun nähdään olevan toimivaa silloin, kun alalle on tulossa toimijoita ja markkinarakenteen on hajautunut⁴¹. Toimivalla kilpailulla on suotuisia vaikutuksia hintatasoon ja palveluiden saatavuuteen⁴².

Saarnin ja muiden mukaan Suomen autokatsastusmarkkinoiden kilpailu on kehittynyt niiden yksityistämisen ja hintojen vapauttamisen jälkeen hyvin toimivaksi⁴³. Alkuun autokatsastusten hinnat nousivat, kun markkinoilla oli vain harvoja toimijoita. Myöhemmin hinnat ovat laskeneet, kun alalla on tullut useita uusia toimijoita⁴⁴. Toimivan kilpailuprosessin ylläpitämistä pidetäänkin hintojen sääntelyä tehokkaampana keinona markkinatasapainon saavuttamisessa⁴⁵.

3.2 Maksut julkisoikeudellisista suoritteista

Alusten katsastuksien, aluksenmittauksien ja kemikaalialuksille tehtävien tarkastuksien voidaan katsoa olevan julkisoikeudellisia suoritteita⁴⁶, joiden hankkiminen on laivaisännälle tai alukselle pakollista, jolloin niiden maksullisuudesta ja maksujen suuruudesta tulee säätää lailla^{47,48}.

Käsite ”julkisoikeudellinen suorite” on määritelty valtion maksuperustelaissa, jonka mukaan sillä tarkoitetaan valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Julkisoikeudellisena suoritteena pidetään esimerkiksi ajoneuvon rekisteröintiä ja katsastusta⁴⁹.

³⁷ Cowan (2002).

³⁸ Jamison (2007).

³⁹ Bade & Parkin (2007).

⁴⁰ Bade & Parkin (2007).

⁴¹ Saarni, J., Pohjola, M., & Koponen, A. (2012). Tutkimus autokatsastusalan markkinoiden kehityksestä ja kilpailusta.

⁴² Saarni et al. (2012).

⁴³ Saarni et al. (2012).

⁴⁴ Saarni et al. (2012).

⁴⁵ Karhu, J (2004). Velvoiteoikeuden professori, Lapin yliopisto, Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunta torstaina liittyen hallituksen esitykseen 74/2004 laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta

⁴⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion maksuperustelaiksi (HE 176/1991)

⁴⁷ Suomen perustuslaki (1999/731)

⁴⁸ Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion maksuperustelaiksi (HE 176/1991)

⁴⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion maksuperustelaiksi (HE 176/1991)

Hallituksen esityksessä valtion maksuperustelaiksi annetaan yleisiä perusteita julkisoikeudellisen hyödykkeen maksullisuudella sekä maksun määräytymiselle. Julkisoikeudellisen suoritteiden tulee olla maksullista etenkin silloin, kun suoritetta tai siihen verrattavaa tuotetaan maksullisena myös muun kuin valtion viranomaisen toimesta tai suoritteiden tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan. Hallituksen esityksessä valtion maksuperustelaiksi katsotaan, että julkisoikeudelliset suoritteet kuten maksullinen lupa-, tarkastus- ja valvontatoiminta eivät voisi määräytyä vapaasti liiketaloudellisten perusteiden mukaan, koska näille suoritteille ei yleensä voi muodostua samanlaista markkinatilannetta kuin liiketoiminnanluonteiselle, vapaaharkintaiselle maksulliselle toiminnalle. Liiketaloudellisia perusteita ja hintojen vapaata harkintaa voitaisiin käyttää sellaisten suoritteiden osalta, joihin ei liity julkisen vallan käyttämisestä tai suoritteiden hankkiminen perustuu asiakkaan vapaaseen harkintaan. Julkisista suoritteista valtion perimien maksujen suuruuden tulee perustua tuottamisesta aiheutuneisiin kokonaiskustannuksiin suoritteiden omakustannusarvoon. Maksuperustelaki antaa mahdollisuuden hinnoitella suoritteet joko kiinteän maksun mukaan tai suoritekohtaisesti esim. käytettyjen työtuntien mukaan.⁵⁰

Trafin katsastuksista, aluksen mittauksista ja kemikaalialusten tarkastuksista perimät maksut perustuvat maksuperustelakiin ja ne on hinnoiteltu suoritekohtaisesti käytettyjen työtuntien mukaan.

Vastaavasti yksityisten toimijoiden tekemien katsastuksien, aluksen mittauksien ja kemikaalialusten tarkastuksien maksullisuudesta on säädetty erillislaeilla^{51;52} ja maksujen suuruudesta asetuksella⁵³. Nimettyjen katsastajien ja aluksenmittaajien tekemien suoritteiden maksullisuus ja maksujen kiinteähintaisuus on ollut periaatteena koko Suomen itsenäisyyden ajan. Katsastajien palkkioista on määrätty erillisellä asetuksella⁵⁴ ja aluksenmittauksesta maksettavista palkkioista on määrätty aikaisemmin samalla asetuksella, jolla on määrätty yleisesti aluksenmittauksesta⁵⁵. Alusten katsastuksissa hinnoitteluun on vaikuttanut aluksen tyyppi ja koko. Katsastusten ja aluksenmittauksen palkkioiden hinnoittelun periaatteita ei ole muutettu mutta aika ajoin niihin on tehty indeksitarkastuksia.

Kemikaalilastien tarkastuksien maksullisuudesta on ensimmäisen kerran säädetty alusjäteasetuksen muutoksella vuonna 1987⁵⁶ ja maksujen suuruudesta on säädetty asetuksella eräistä alusten katsastuksiin ja tarkastuksiin sekä jäämaksuluokan määrittämiseen liittyvistä palkkioista ja korvauksista annetun asetuksen

⁵⁰ Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion maksuperustelaiksi (HE 176/1991)

⁵¹ Alusturvallisuuslaki (2009/1686)

⁵² Merenkulun ympäristönsuojelulaki (2009/1672)

⁵³ Valtionneuvoston asetus nimetyille katsastajille, aluksenmittaajille sekä nimetyille tarkastajille maksettavista palkkioista määrätään (143/2013).

⁵⁴ Katso esim. Asetus kauppa-aluksen katsastamisesta ja jäämaksuluokan määrittämisestä suoritettavista palkkioista (36/1918, kumottu); katso myös Asetus kauppa-alusten katsastuksesta (262/1920, kumottu)

⁵⁵ Katso esim. Asetus aluksenmittauksesta (264/1920, kumottu)

⁵⁶ Asetus aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun asetuksen muuttamisesta (324/1987)

muuttamisesta saman vuonna⁵⁷. Kemikaalilastien tarkastuksien hinnoittelussa sovellettiin pitkään samoja hintoja ja hinnoitteluperiaatteita kuin alusten katsastuksissa⁵⁸. Kemikaalilastien tarkastusten hinnoitteluperiaatteet muuttuivat ja hinnat eriytyivät katsastushinnoista valtioneuvoston vuonna 2013 antamassa katsastajien, aluksenmittaajien ja tarkastajien palkkioita koskevassa asetuksessa⁵⁹. Tuolloin otettiin käyttöön tarkastusten hinnoittelussa vuorokauden ja viikon ajankohdan perusteella määräytyvät hinnat. Aluksen koolla ei ollut enää vaikutusta kemikaalilastien tarkastushintoihin. Vuoden 2013 jälkeen hintoihin ei ole tehty tarkistuksia.

Vastaavia perusteluita kuin on esitetty hallituksen esityksessä valtion maksuperustelaiksi ei ole käytettävissä katsastus-, aluksenmittaus- ja kemikaalilastien tarkastuspalkkioista miltään aikakaudelta.

⁵⁷ Asetus eräistä alusten katsastuksiin ja tarkastuksiin sekä jäämaksuluokan määrittämiseen liittyvistä palkkioista ja korvauksista annetun asetuksen muuttamisesta (343/1987)

⁵⁸ Valtioneuvoston asetus eräistä alusten katsastuksiin ja tarkastuksiin sekä jäämaksuluokan määrittämiseen liittyvistä palkkioista ja korvauksista annetun asetuksen muuttamisesta (1163/2003)

⁵⁹ Valtioneuvoston asetus nimetyille katsastajille, aluksenmittaajille sekä nimetyille tarkastajille maksettavista palkkioista (143/2013).

4 TUTKIMUKSEN TULOKSET

4.1 Katsastustoiminta

Trafín nimeämät katsastajat tekevät katsastuksia alle 24 metrin pituisille kotimaanliikenteen aluksille. Vuoden 2018 alussa nimettyjä katsastajia oli 26 henkilöä, joilla oli valtuutus katsastaa kotimaanliikenteen lastialuksia, kalastusaluksia, erikoisaluksia, ammattiveneitä ja vuokraveneitä. Lisäksi näistä kahdelletoista katsastajalle (12) on myönnetty valtuutus katsastaa myös alle 24 metrin pituisia kotimaanliikenteen matkustaja-aluksia.

Nimettyjen tarkastajien tekemiä katsastuksia tai niihin liittyviä toimenpiteitä tehtiin vuoden 2017 aikana 708 kappaletta. Nimettyjen katsastusten määrä nousi vuodesta 2016, jolloin niitä tehtiin 436 kappaletta.⁶⁰

Katsastukset tapahtuvat niin, että laivaisäntä tilaa katsastuksen. Laivaisäntä ja nimetty katsastaja voivat sopia alukselle tehtävän katsastuksen ajankohdan hyvin joustavasti. Alusten katsastuksien tekemiseksi on säädetty kuuden kuukauden aikaikkuna, minä aikana katsastus on suoritettava.⁶¹ Käytännössä alusten katsastuksia tehdään vain arkisin virka-aikana.

4.2 Aluksenmittaus

Trafín valtuuttamia aluksenmittaajina toimii Suomessa kymmenen (10) henkilöä. Laivaisäntä tilaa aluksenmittauksen ennen aluksen ottamista liikenteeseen. Laivaisäntä ja aluksenmittaaja voivat sopia mittauksen ajankohdan vapaasti. Aluksenmittauksia tehdään selvästi vähemmän ja harvemmin verrattuna alusten katsastuksiin ja kemikaalialusten tarkastuksiin. Taulukossa 3 on esitetty lukumäärät suomalaisten aluksenmittaajien tekemistä uusien aluksien mittauksista aikavälillä 2012 – 2017. Sen lisäksi aluksenmittaajat tekevät joitakin uusintamittauksia vuosittain.

Taulukko 3 Aluksenmittaajien tekemät mittaukset

Vuosi	Mittaajan mittaamia
2012	53
2013	42
2014	33
2015	31
2016	34
2017	29

4.3 Kemikaalialusten tarkastukset

Kemikaalialusten tarkastuksia tehdään vuosittain hiukan yli 300 kappaletta Suomessa. Kemikaalialusten tarkastukset tehdään päivystysluoteisesti eli ne

⁶⁰ Trafi (2018)

⁶¹ Liikenteen turvallisuusviraston määräys alusten katsastuksista (TRAFI/372160/2016)

tilataan ja tehdään hyvin lyhyellä varoitusaajalla ja niitä tehdään kaikkina vuorokauden aikoina ja myös viikonloppuisin.

4.4 Tutkimukseen osallistuneet vastaajat

Trafin valtuuttamia henkilöitä, jotka tekevät katsastuksia, aluksenmittausta ja kemikaalialusten tarkastuksia oli tutkimusentekohetkellä yhteensä 43. Heistä 21 henkilöä osallistui tutkimukseen.

Nimettyjä katsastajia on 26, joista tutkimukseen vastasi 16 nimettyä katsastajaa, mikä on edustava otos suhteutettuna katsastajien lukumäärään. Heistä kuusi ilmoitti toimivansa myös kemikaalialusten tarkastajana tai aluksenmittaajana.

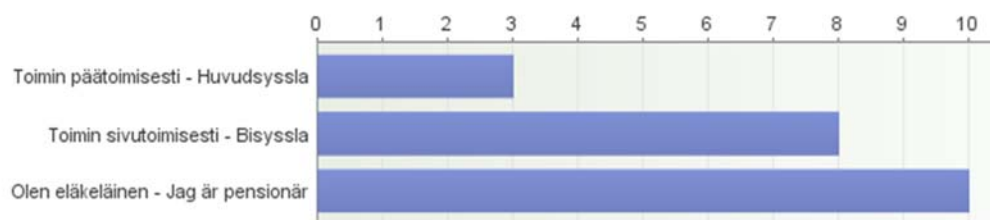
Trafin valtuuttamia kemikaalialusten tarkastajia on 13. Kyselytutkimuksessa kuusi vastaajaa ilmoitti toimivansa kemikaalialusten tarkastajana. Heistä kaksi ilmoitti toimivansa yksinomaan kemikaalialusten tarkastajana ja neljä ilmoitti toimivansa myös nimettynä katsastajana tai aluksenmittaajana.

Trafin valtuuttamia aluksenmittaajia oli tutkimuksen tekohetkellä 10 henkilöä. Kuusi vastaajaa ilmoitti toimivansa aluksenmittaajana. Heistä kaksi ilmoitti toimivansa pelkästään aluksenmittaajan ja neljä myös joko nimettynä katsastajana tai kemikaalialusten tarkastajana.

Lisäksi tutkimukseen osallistua 9 laivaisäntää ja kaksi laivameklaria, jotka edustavat tässä tutkimuksessa asiakasnäkökulmaa.

4.5 Toiminnan luonne ja laajuus

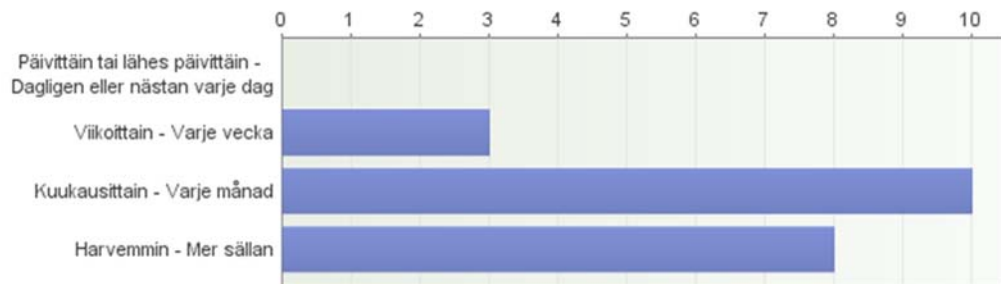
Nimetyiltä katsastajilta, aluksenmittaajilta ja nimetyiltä kemikaalialusten tarkastajilta kysyttiin heidän toimintansa luonteeseen liittyen, toimivatko he päätoimisesti, sivutoimisesti vai ovatko he eläkkeellä. Kolme henkilöä vastasi toimivansa päätoimisesti, kahdeksan vastasi toimivansa sivutoimisesti ja kymmenen vastaaja oli eläkkeellä (ks. kaavio 1. Toiminnan luonne). Sivutoimisesti toimivista neljä vastaajaa kertoi, että he toimivat merenkulun tehtävissä päätoimisesti.



Kaavio 1 Toiminnan luonne

Katsastajien, aluksenmittauksen ja kemikaalitarkastuttajien toiminnan laajuutta pyrittiin arvioimaan kysymällä, kuinka usein katsastuksia, aluksenmittauksia tai kemikaalitarkastuksia tehdään. Suurin osa vastaajista (10) ilmoitti tekevänsä

toimenpiteitä kuukausittain. Kahdeksan ilmoitti tekevänsä harvemmin kuin kuukausittain. Kolme vastaajaa teki toimenpiteitä viikoittain mutta kukaan ei tehnyt niitä päivittäin.

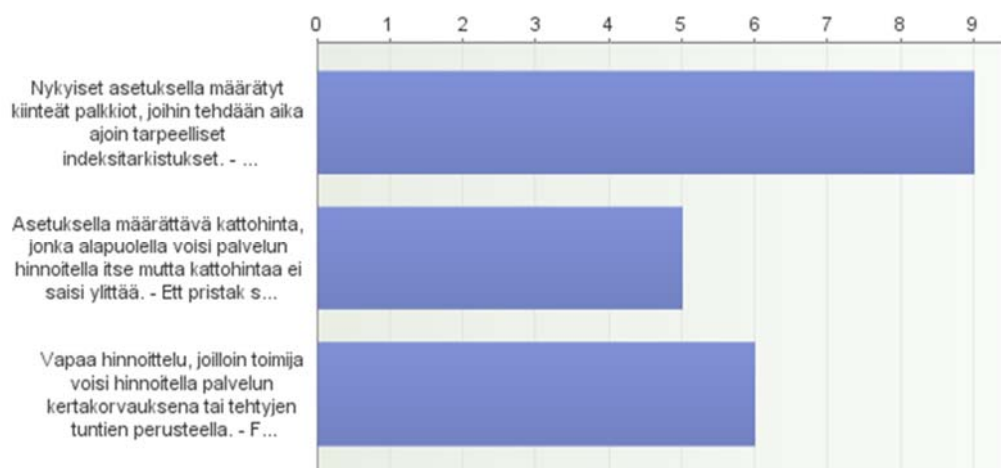


Kaavio 2 Toiminnan laajuus

4.6 Vaihtoehdot palkkioiden määräytymiselle

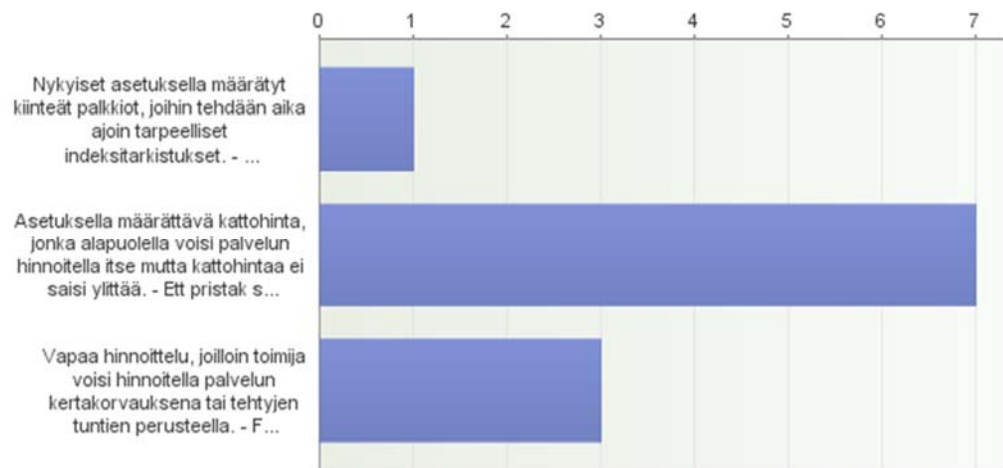
Tutkimuksessa tarkasteltiin kolmea vaihtoehtoista tapaa palkkioiden määräytymiselle. Ensimmäinen vaihtoehto oli, että säilytetään asetuksella määrättävät kiinteät hinnat, joihin tehdään aika ajoin indeksitarkistuksia. Toinen vaihtoehto oli asetuksella määrättävä kattohinta, jonka alapuolella suoritteiden voisi hinnoitella vapaasti mutta kattohintaa ei saisi ylittää. Kolmas vaihtoehto oli täysin vapaa hinnoittelu, jolloin toimija voisi hinnoitella suoritteiden vapaasti joko kertakorvauksena tai tehtyjen tuntien perusteella.

Katsastajat, aluksenmittaajat ja tarkastajat antoivat tähän kysymykseen 20 vastausta. Lähes puolet vastaajista (9) piti parhaana vaihtoehtona nykyistä käytäntöä eli kiinteiden hintojen määräämistä asetuksella. Viisi (5) vastaajaa kannatti kattohinnoittelua ja kuusi (6) vastaajaa kannatti vapaata hinnoittelua. Alla olevassa kaaviossa on esitetty vastausten jakaumat graafisesti (Kaavio 3.)



Kaavio 3 Hinnoitteluvaihtoehtojen suosituimmuus katsastuksia, aluksenmittauksia ja tarkastuksia tekevien keskuudessa

Vastaavasti asiakkaita edustaneiden laivaisäntien ja laivameklareiden edustajilta saatiin 11 vastausta kysymykseen, mikä olisi suosituin vaihtoehto palkkioiden määräytymiselle. Seitsemän vastaajaa kannatti asetuksella määrättävää kattohintaa, yksi kannatti nykyistä asetuksella määrättävää kiinteää hintaa ja kolme vastaajaa kannatti täysin vapaata hinnoittelua (Kaavio 4).



Kaavio 4 Hinnoitteluvaihtoehtojen suosituimmuus laivaisäntien ja laivameklareiden keskuudessa

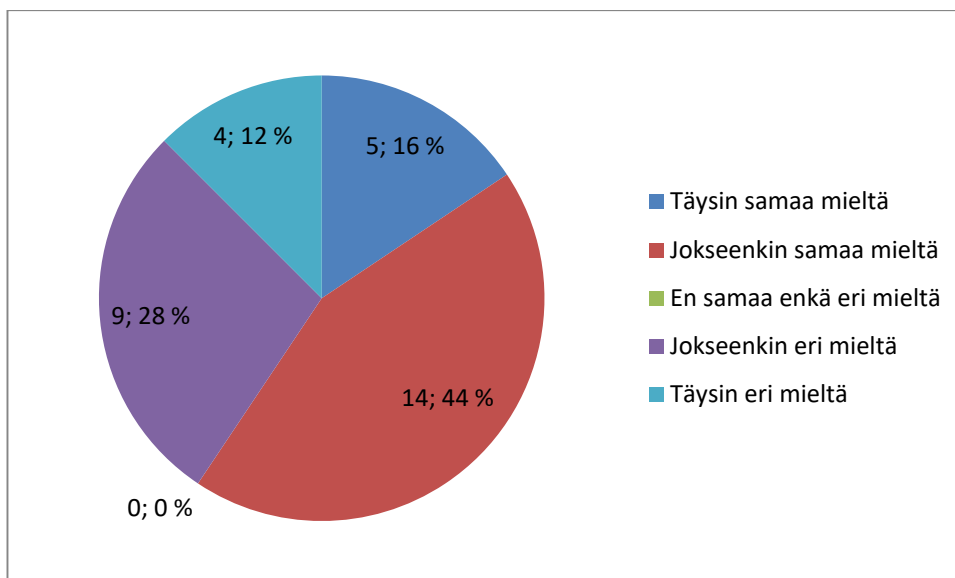
4.7 Hinnoitteluvaihtoehtojen vaikutukset

Vastaajia pyydettiin arvioimaan eri hinnoitteluvaihtoehtojen vaikutuksia palveluiden saatavuuteen, palveluiden laatuun sekä mahdolliseen vaikutukseen kilpailun lisääntymiseen. Lisäksi pyydettiin arvioimaan kattohinnoittelun ja vapaan hinnoittelun vaikutuksia hintakehitykseen. Tulisivatko hinnat nousemaan tai mahdollisesti jopa laskemaan valittavan hinnoitteluvaihtoehdon vaikutuksesta?

Lisäksi vastaajille annettiin mahdollisuus perustella valintojaan sekä tuoda esiin mahdollisia muita vaikutuksia, joita kyseisen hinnoittelumallin valinnalla heidän mielestään voisi olla.

4.7.1 Nykyisen asetuksella säädellyn hinnoittelun vaikutukset

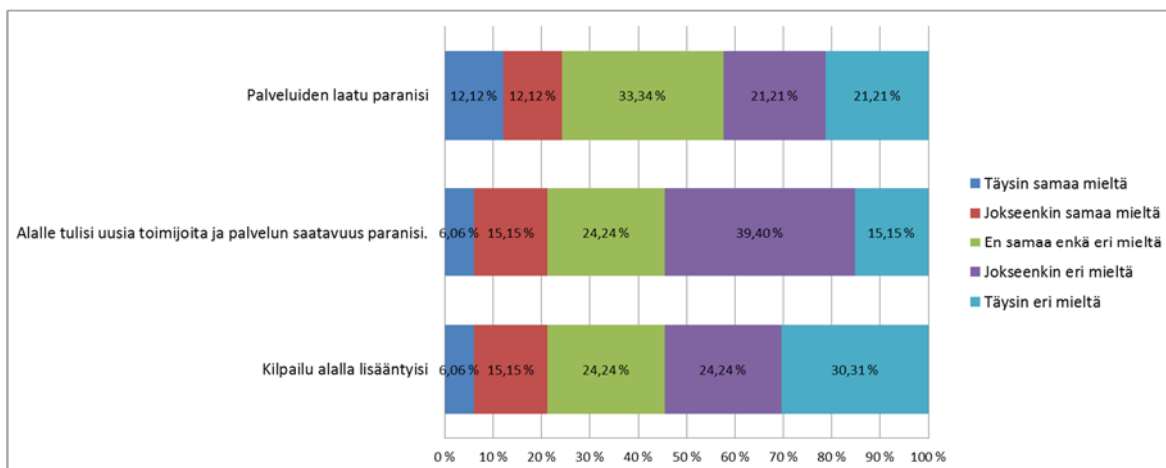
Vastaajia pyydettiin mielipidettä nykyisen asetuksella säädetyn hinnoittelun toimivuudesta. Kaikista vastaajista 16 prosenttia (5 vastaajaa) oli täysin samaa mieltä, että nykyinen tapa määrätä asetuksella kiinteät hinnat on toimiva. Vastaajista 44 prosenttia (14 vastaajaa) oli asiasta jokseenkin samaa mieltä. Yhteensä 40 prosenttia (13 vastaajaa) vastaajista oli joko jokseenkin eri mieltä tai täysin eri mieltä. (Katso kaavio 5).



Kaavio 5 Nykyisen hinnoittelun toimivuus

Vastaavasti asiakkaita edustaneiden laivaisännistä ja laivameklareiden edustajista neljä oli joko täysin samaa mieltä tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että nykyinen asetuksella säädelty hinnoittelu on toimiva. Yhteensä kuusi vastaajaa oli joko täysin eri mieltä tai jokseenkin eri mieltä nykyisen järjestelmän toimivuudesta.

Seuraavassa kaaviossa (kaavio 6) on yhteenveto kaikkien vastaajien mielipiteiden jakautumisesta eri vaikutusten osalta siinä tapauksessa, että säilytetään nykyisen asetuksella säädellyt kiinteät hinnat. Nykyisen hinnoittelun vaikutuksia tarkasteltiin palveluiden laadun ja saatavuuden kannalta. Lisäksi vastaajia pyydettiin arvioimaan, olisiko nykyisen mallin säilyttämisellä vaikutuksia kilpailutilanteeseen.



Kaavio 6 Nykyisen hinnoittelumallin vaikutukset

Vastaajille annettiin mahdollisuus täydentää yllä oleviin vaihtoehtoihin antamia vastauksia vapailla kommentteilla ja lisäyksillä. Lisäksi heiltä kysyttiin, mitä asioita pitäisi ottaa huomioon jos nykyinen käytäntö jatkuisi mutta hintoja tarkistettaisiin.

Vapaissa kommentteissa sekä kannatettiin että vastustettiin asetuksella tehtävää hintojen säätelyä. Jotkut vastaajat vastustivat hintojen säätelyä vapaa kilpailun ja yrittäjyyden vastaisina. Hintasäätelyn nähtiin vääristävän kilpailua. Toisaalta

nähtiin, että kysymyksessä on viranomaistoiminta [julkisoikeudellinen suorite], mistä tulisi säätää asetuksella. Myöskään kilpailua ei näissä vastauksissa pidetty suotavana, kun on kyseessä viranomaistoiminta.

Monet vastaajat, jotka kannattivat nykyisen käytännön säilyttämistä, olivat kuitenkin sitä mieltä, että nykyiset palkkiot ovat liian pienet ja niihin pitäisi tehdä nopeasti tarkistuksia. Vastaajien mielestä nykyiset palkkiot eivät kata kunnolla työn kustannuksia, jos haluaa tehdä työn kunnolla ja laadukkaasti.

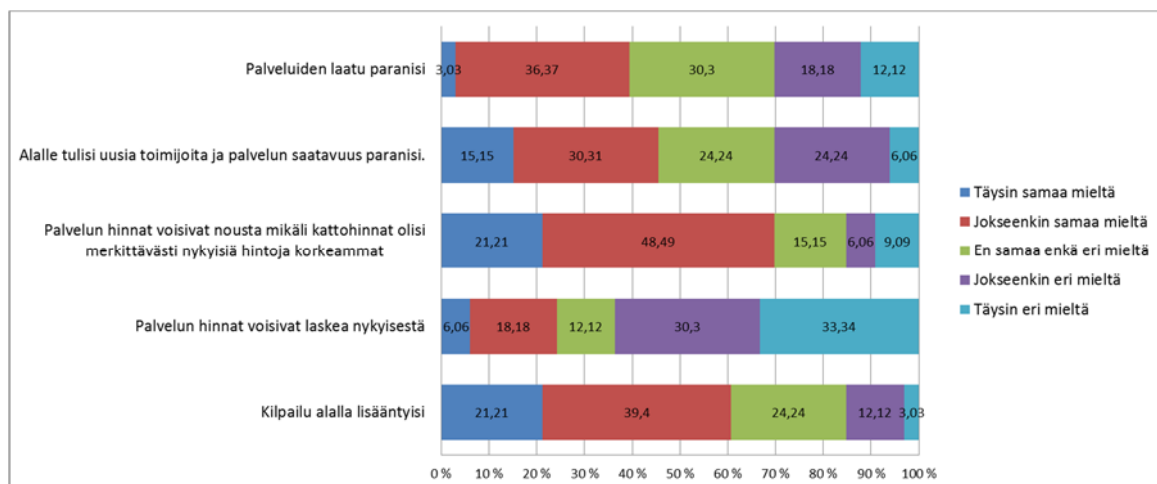
Indeksikorotuksia pitäisi tehdä säännöllisesti ja riittävän tihein väliajoin, etteivät ne jäisi jälkeen yleisestä kustannuskehityksestä. Hinnantarkistuksia tehtäessä pitäisi ottaa huomioon myös Trafín tekemien suoritteiden hinnoittelun kehitys nimettyjen henkilöiden palkkiota määritettäessä.

Lisäksi kysyttiin, mitä asioita pitäisi ottaa huomioon kiinteitä palkkioita määrättäessä. Tärkeimmäksi asiaksi kiinteiden palkkioiden määrittämisessä nousi suoritteeseen käytettävän ajan parempi huomioiminen. Vastaajien mukaan alustyyppi ja aluksen koko vaikuttavat katsastuksissa siihen, kuinka paljon aikaa työhön kuluu. Aluksenmittauksien kohdalla koettiin, että pienimmissä aluksissa, joita vastaajien mukaan oli enemmistö, asetuksen mukainen palkkio ei kata kunnolla mittauksen kustannuksia. Lisäksi jossain vastauksissa kiinnitettiin huomiota matka-aikoihin, jolle pitäisi määritellä oma laskutusperuste varsinkin siellä, missä etäisyydet asiakkaan luo ovat pitkiä.

Kemikaalitarkastuksien hinnoittelussa pitäisi huomioida paremmin mahdolliset odotusajat sekä eritellä lauantaina tehtävä työ virka-ajan ulkopuoliseksi työksi.

4.7.2 Kattohinnoittelun vaikutukset

Seuraavaksi vastaajia pyydettiin arvioimaan, minkälaisia vaikutuksia kattohinnoittelulla voisi olla palveluiden laatuun ja saatavuuteen. Lisäksi heitä pyydettiin arvioimaan, mitä vaikutuksia kattohinnoittelulla olisi hintakehitykseen ja kilpailutilanteeseen. Tulisivatko hinnat laskemaan vai kohoamaan nykyisestä? Ja tulisiko alalle uusia toimijoita, mikä voisi lisätä kilpailua. Alla olevassa kaavioissa on esitetty vastausten jakaumat (kaavio 7).



Kaavio 7 Kattohinnoittelun vaikutukset

Palveluiden laadun paranemiseen uskoi yhteensä alle 40 prosenttia vastaajista (”täysin samaa mieltä” tai ”jokseenkin samaa mieltä” vastanneet). Vajaalla kolmanneksella ei ollut mielipidettä palveluiden laadun paranemiseen. Samoin vajaa kolmannes vastaajista (”jokseenkin eri mieltä tai ”täysin eri mieltä” vastanneet) uskoi, ettei palveluiden laatu paranisi.

Noin 45 prosenttia vastaajista katsoi, että kattohinnoittelun käyttöön oton myötä alalle voisi tulla uusia toimijoita ja tätä kautta palveluiden saatavuus voisi parantua. Vastaavasti vajaa kolmannes vastaajista arveli, ettei alalle tulisi uusia toimijoita eikä näin ollen saatavuus paranisi.

Reilusti yli kaksi kolmannesta vastaajista oli sitä mieltä, että palveluiden hinnat nousisivat, mikäli kattohinnat olisivat merkittävästi nykyisiä kiinteitä hintoja korkeammat. Vastaavasti 64 % vastaajista oli joko täysin eri mieltä tai jokseenkin eri mieltä siitä, että hinnat laskisivat. Reilulla 15 prosentilla vastaajista ei ollut kantaa hintojen mahdolliseen nousuun. Samoin noin 12 prosentilla vastaajista ei ollut kantaa hintojen mahdolliseen laskuun. Noin neljännes uskoi, että hinnat voisivat kattohinnoittelun vaikutuksesta laskea nykyisestä.

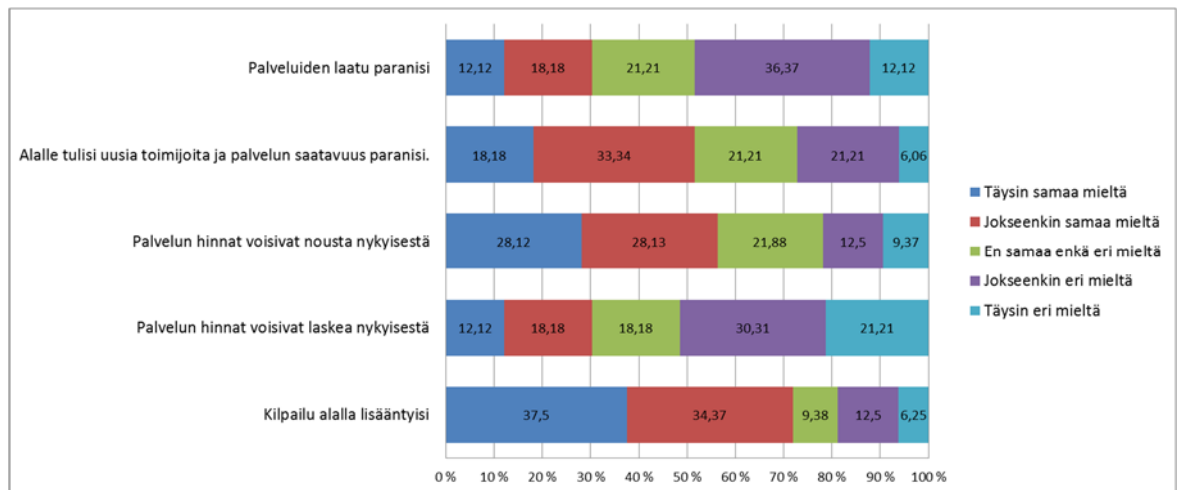
Yhteensä 60 prosenttia uskoi, että kilpailu alalla voisi lisääntyä kattohinnoittelun vaikutuksesta. Vajaalla neljänneksellä ei ollut mielipidettä asiaan ja noin 15 prosenttia vastaajista oli eri mieltä tai jokseenkin eri mieltä siitä, että kilpailu voisi lisääntyä.

Vapaissa kommentteissa esitettiin kattohinnoittelulle sekä hyviä että huonoja puolia. Jos kattohinnoittelu olisi selvästi korkeammalla tasolla kuin nykyinen hinnoittelu, voisi sen vaikutuksesta tulla alalla uusia toimijoita ja sen myötä kilpailu lisääntyä ja toiminnan laatu parantua. Toisaalta joissain vastauksissa epäiltiin, että laatu voisi heiketä vaikka hinnat nousisivat. Ylipäänsä joissain vastauksissa nähtiin, että hintataso nousisi vääjäämättä kattohinnoittelun vaikutuksesta, koska nykyinen taso on niin alhainen.

Vastauksissa kysymykseen, mitä asioita pitäisi ottaa huomioon kattohintoja määrättäessä, tuli esille osittain samoja asioita kuin kiinteiden hintojen kohdalla. Tärkeimpänä tekijänä kattohintojenkin kohdalla esitettiin, että suoritteeseen kuluva aika pitäisi ottaa paremmin huomioon. Samoin alustyyppi ja aluksen koko tulisi ottaa huomioon katsastuksissa. Myös kattohintojen kohdalla todettiin, että niitä olisi tarkistettava riittävän usein, etteivät ne jäisi jälkeen yleisestä kustannuskehityksestä. Kattohinnat olisi myös suhteutettava joidenkin vastaajien mielestä Trafin hintatasoon.

4.7.3 Vapaan hinnoittelun vaikutukset

Seuraavaksi vastaajia pyydettiin arvioimaan, minkälaisia vaikutuksia mahdollisella vapaaseen hinnoitteluun siirtymisellä voisi olla palveluiden laatuun ja saatavuuteen sekä hintakehitykseen ja kilpailutilanteeseen. Tulisivatko hinnat laskemaan vai kohoamaan nykyisestä? Ja tulisiko alalle uusia toimijoita, mikä voisi lisätä kilpailua. Alla olevassa kaavioissa on esitetty vastausten jakaumat (kaavio 8).



Kaavio 8 Vapaan hinnoittelun vaikutukset

Palveluiden laadun paranemiseen uskoi yhteensä hiukan yli 30 prosenttia vastaajista (”täysin samaa mieltä” tai ”jokseenkin samaa mieltä” vastanneet). Noin viidenneksellä ei ollut mielipidettä palveluiden laadun paranemiseen. Lähes puolet vastaajista (”jokseenkin eri mieltä” tai ”täysin eri mieltä” vastanneet) uskoi, ettei palveluiden laatu paranisi.

Yli puolet vastaajista katsoi, että kattohinnoittelun käyttöön oton myötä alalle voisi tulla uusia toimijoita ja tätä kautta palveluiden saatavuus voisi parantua. Noin viidenneksellä ei ollut mielipidettä palveluiden saatavuuden paranemiseen. Reilu neljännes vastaajista arveli, ettei alalle tulisi uusia toimijoita eikä näin ollen saatavuus paranisi.

Reilusti yli puolet vastaajista oli sitä mieltä, että palveluiden hinnat nousisivat, mikäli vapaa hinnoittelu mahdollistettaisiin. Vastaavasti hiukan yli puolet vastaajista oli joko täysin eri mieltä tai jokseenkin eri mieltä siitä, että hinnat laskisivat. Noin viidenneksellä vastaajista ei ollut kantaa hintojen mahdolliseen nousuun. Samoin vajaalla viidenneksellä vastaajista ei ollut kantaa hintojen mahdolliseen laskuun. Noin 30 prosenttia vastaajista uskoi, että hinnat voisivat vapaan hinnoittelun vaikutuksesta laskea nykyisestä.

Yhteensä 72 prosenttia uskoi, että kilpailu alalla voisi lisääntyä vapaan hinnoittelun vaikutuksesta. Noin 18 prosenttia vastaajista oli eri mieltä tai jokseenkin eri mieltä siitä, että kilpailu voisi lisääntyä.

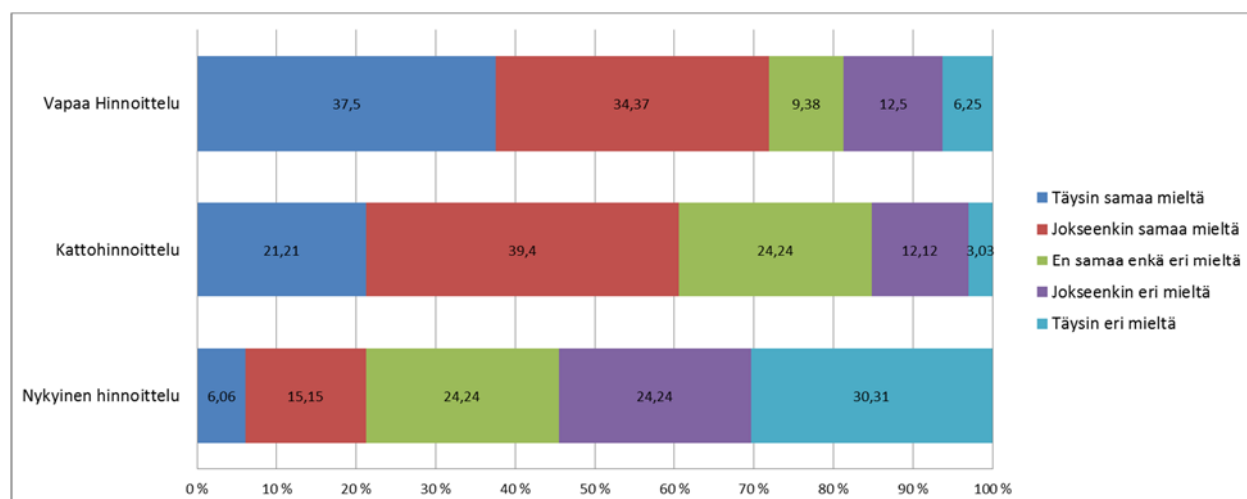
Myös vapaan hinnoittelun kohdalla vastaajat esittivät sanallisia kommentteja puolesta ja vastaan. Yhtenä etuna vapaasta hinnoittelusta nähtiin olevan sen mahdollistamat erilaiset hinnoittelumallit. Toimija voisi sopia asiakkaan kanssa useamman aluksen katsastuksesta urakkahinnan. Kemikaalilastien tarkastuksien kohdalla toimija ja asiakas voisivat tehdä pidempi aikaisia palvelusopimuksia, joissa maksut veloitettaisiin esimerkiksi kuukausihinnan perusteella.

Kommentit vapaan hinnoittelun vaikutuksesta hintatasoon olivat keskenään vastakkaisia. Joidenkin vastaajien mielestä vapaa hinnoittelu voisi johtaa voimakkaaseen hintakilpailuun ja jopa hintojen polkemiseen. Vastaavasti jotkut pelkäsivät, että hinnat voisivat nousta voimakkaastikin. Kuitenkin, jos hinnat

nousisivat, olivat jotkut vastaajat sitä mieltä, että se voisi lisätä tarjontaa ja parantaa myös tätä kautta toiminnan laatua.

4.7.4 Hinnoitteluvaihtoehtojen vertailut

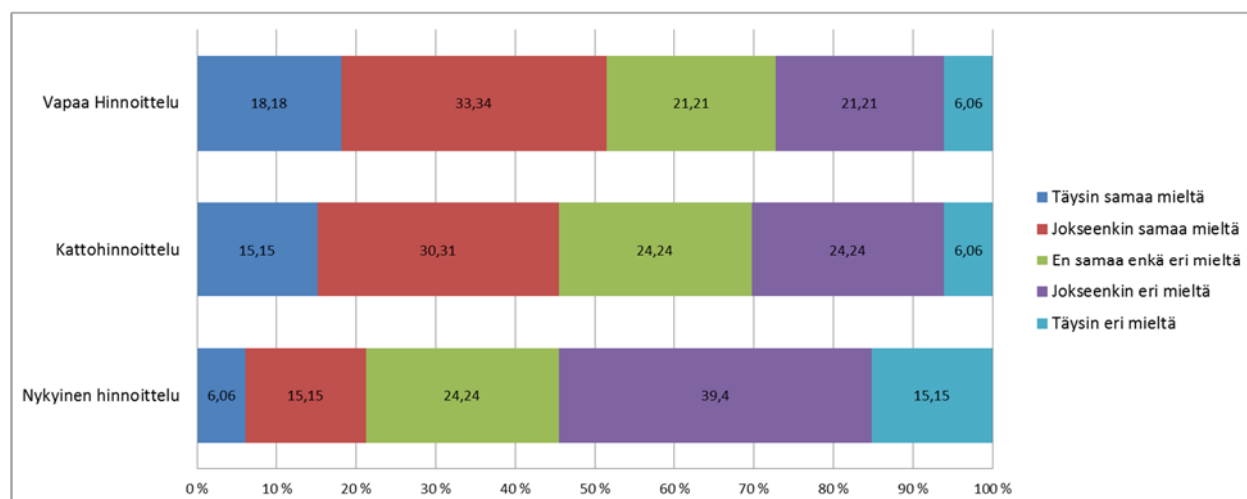
Alla olevassa kaaviossa (kaavio 9) on vertailtu eri hinnoitteluvaihtoehtoja, kuinka niiden uskotaan vaikuttavan kilpailun lisääntymiseen. Sekä vapaan hinnoittelun että kattohinnoittelun kohdalla enemmistö vastaajista näki, että nämä vaihtoehdot voisivat lisätä kilpailua.



Kaavio 9 Vastaajien näkemys siitä, lisääntyykö kilpailu

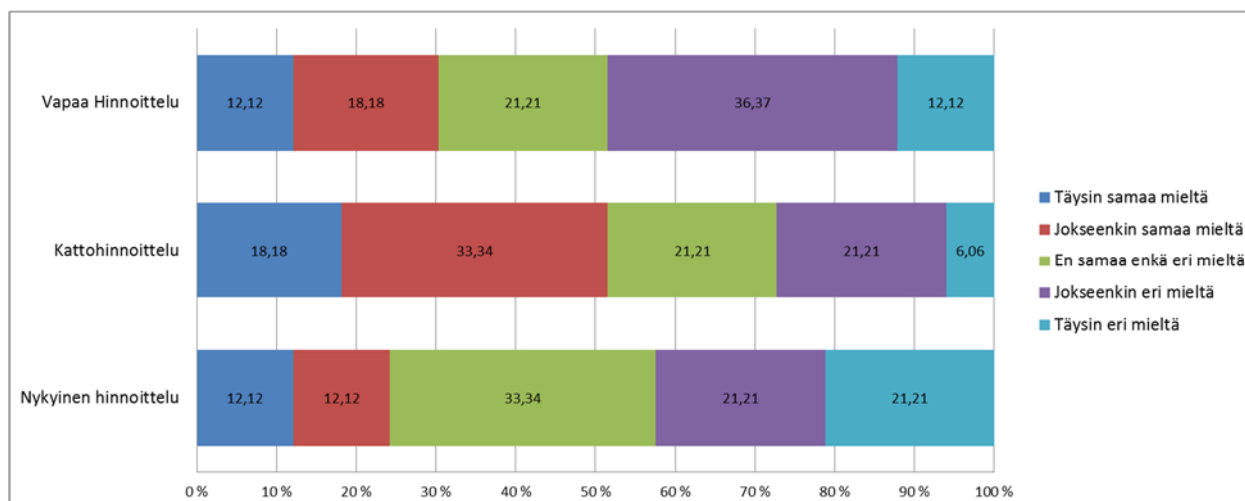
Vastaavasti vain viidennes vastaajista uskoi, että nykyisen mallin säilyttäminen vaikuttaisi kilpailua lisäävästi.

Kysyttäessä hinnoitteluvaihtoehtojen vaikutuksia siihen, tulisiko alalle uusia toimijoita, mikä parantaisi palveluiden saatavuutta, nähtiin samankaltainen tilanne kuin hinnoittelumallien vaikutuksilla kilpailun lisääntymiseen. Hiukan yli puolet vastaajista uskoi, että vapaan hinnoittelun myötä alalle voisi tulla uusia toimijoita ja palveluiden saatavuus paranee. Vastaavasti kattohinnoittelun kohdalla alalle tulijoiden lisääntymiseen ja palveluiden saatavuuden paranemiseen uskoi hiukan alle puolet vastaajista. (Kaavio 10).



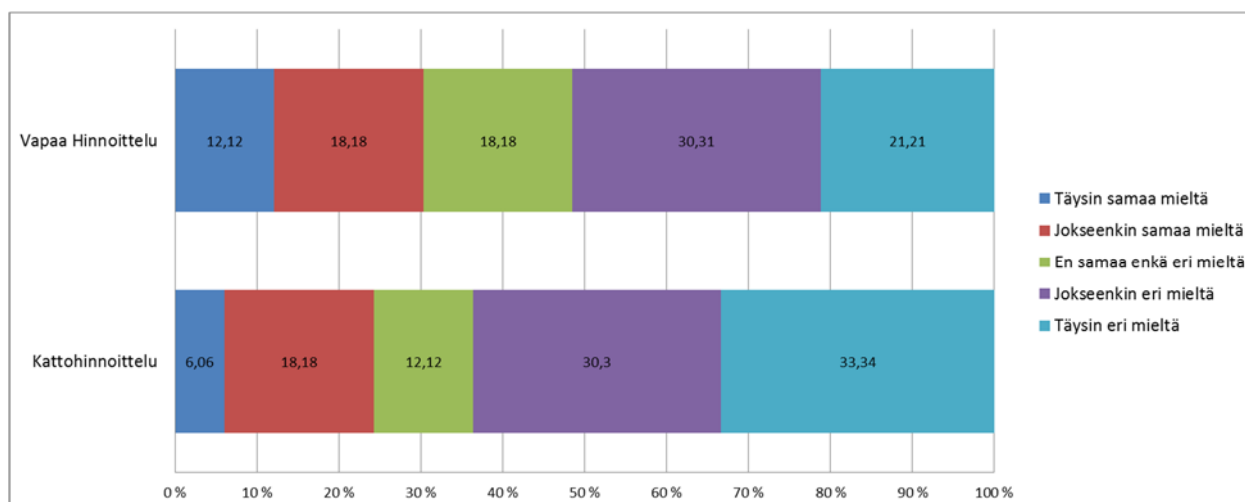
Kaavio 10 Vastaajien näkemys valitun hinnoittelumallin vaikutuksesta alalle tuloon ja palveluiden saatavuuteen

Kaaviossa 11 on vertailtu eri hinnoittelumallien vaikutusta palveluiden laatuun. Vastaajien enemmistön mielestä kattohinnoittelun käyttöönotto voisi parantaa palveluiden laatua ainakin jossain määrin. Hiukan yli puolet vastaajista oli tästä asiasta täysin samaa mieltä tai jokseenkin samaa mieltä. Vastaavasti lähes puolet vastaajista oli joko täysin eri mieltä tai jokseenkin eri mieltä siitä, että vapaa hinnoittelu parantaisi palvelua. Nykyisen hinnoittelumallin katsottiin olevan melko neutraali palvelun paranemisen suhteen. Yli 40 prosenttia vastaajista oli joko täysin eri mieltä tai jokseenkin eri mieltä siitä, että palvelut paranisivat nykyisellä hinnoittelumallilla paranemaan. Lisäksi kolmasosalla vastaajista ei ollut tähän asiaan mielipidettä.



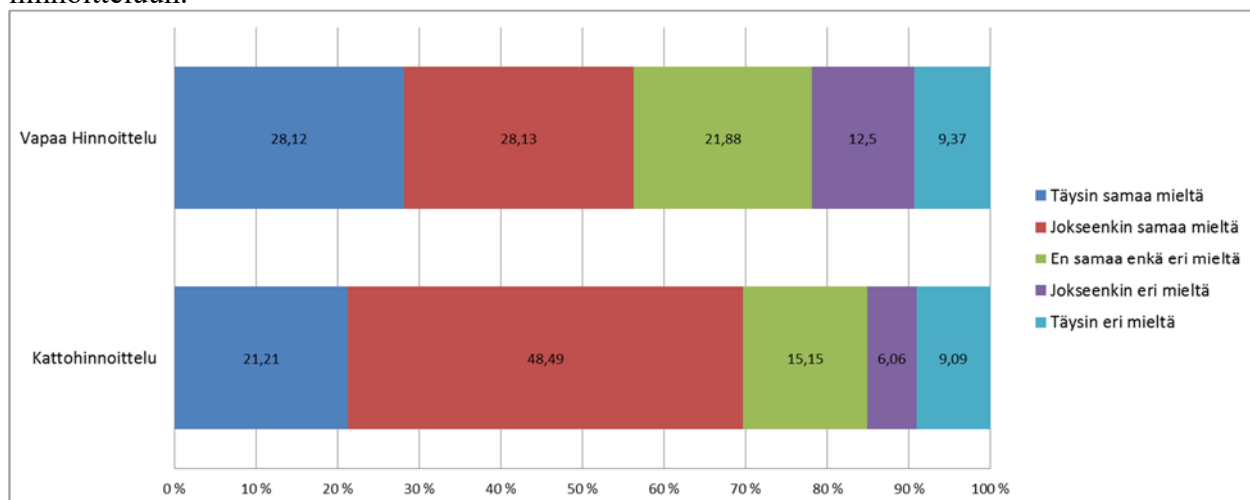
Kaavio 11 Vastaajien näkemys valitun hinnoittelumallin vaikutuksesta palveluiden laatuun

Kattohinnoittelun ja vapaan hinnoittelun kohdalla vastaajilta kysyttiin, tulisiko hinnat laskemaan tai nousemaan, mikäli kyseinen hinnoittelumalli otettaisiin käyttöön. Kaaviossa 12 on esitetty, kuinka vastaajien mielipiteet jakautuvat mahdollisen hintojen laskun suhteen. Molemmissa vaihtoehdoissa yli puolet vastaajista oli joko täysin eri mieltä tai jokseenkin eri mieltä siitä, että hinnat voisivat laskea.



Kaavio 12 Vastaajien näkemys vapaan hinnoittelun ja kattohinnoittelun vaikutuksesta hintojen laskuun

Vastaajien enemmistön mielestä palveluiden hinnat voisivat nousta merkittävästi nykyisestä, jos hinnoittelumallia muutettaisiin. Varsinkin kattohinnoittelun kohdalla vastaajista 70 prosenttia oli joko täysin samaa mieltä tai jokseenkin samaa mieltä, että hinnat voisivat nousta. Vapaan hinnoittelun hintoja nostavaan vaikutukseen uskoi reilut puolet (56 %) vastaajista. oli joko täysin samaa mieltä tai jokseenkin samaa mieltä, että hinnat voisivat nousta, mikäli siirryttäisiin vapaaseen hinnoitteluun.



Kaavio 13 Vastaajien näkemys vapaan hinnoittelun ja kattohinnoittelun vaikutuksesta hintojen nousuun

5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä vaikutusarvioissa tutkittiin, mitä vaikutuksia olisi, jos nimettyjen katsastajien, aluksen mittaajien ja nimettyjen tarkastajien palkkioiden määräytyminen vapautettaisiin.

Nimettyjen katsastajien ja aluksenmittaajien palkkiot ovat olleet säädeltyjä läpi koko itsenäisyyden ajan. Vastaavasti kemikaalilastien tarkastuksiin palkkioiden sääntelyyn sovellettiin suoraan alusten katsastuksista perittäviä palkkiota pitkän aikaa kunnes ne eriytettiin uudella asetuksella vuonna 2013. Nykyiset palkkiot perustuvat tuohon vuoden 2013 asetukseen.

Tutkimuksessa vertailtiin kolmea vaihtoehtoista hinnoittelumallia palkkioiden määrittämisessä:

1. Säilytetään nykyiset asetuksella määrätyt kiinteät palkkiot, joihin tehdään aika ajoin tarpeelliset indeksitarkistukset.
2. Määrätään asetuksella kattohinnat, jonka alapuolella toimija voisi hinnoitella palvelut itse mutta kattohintaa ei saisi ylittää.
3. Vapautetaan hinnoittelu, jolloin toimijat voisivat hinnoitella palvelut kertakorvauksena tai tehtyjen tuntien perusteella.

Tutkimuskysymys oli, mitä vaikutuksia eri hinnoittelumallilla olisi hintakehitykseen, palveluiden saatavuuteen ja laatuun sekä kilpailuun. Tärkeimpänä tutkimusmenetelmänä käytettiin kyselytutkimusta. Lisäksi kyselytutkimuksen suunnittelun pohjaksi tehtiin kirjallisuustutkimus ja haastatteluita.

Hallituksen esityksessä valtion maksuperustelaiksi katsotaan, että julkisoikeudelliset suoritteet kuten maksullinen lupa-, tarkastus- ja valvontatoiminta eivät voisi määräytyä vapaasti liiketaloudellisten perusteiden mukaan, koska näille suoritteille ei yleensä voi muodostua samanlaista markkinatilannetta kuin liiketoiminnanluonteiselle, vapaaharkintaiselle maksulliselle toiminnalle. Toisaalta talousteorian valtavirta pitää hintasääntelyä huonona markkinoiden ohjauskeinona. Nähdään, että julkisella vallalla ei ole käytössä riittävää informaatiota markkinoista, jotta sen asettamilla hinnoilla voitaisiin löytää toimiva tasapaino.

Kotimaanliikenteen alusten katsastusten, aluksenmittausten ja kemikaalilastien tarkastuksiin liittyvät markkinat ovat hyvin pienet. Palveluita tarjoavien katsastajien, aluksenmittaajien ja nimettyjen tarkastajien määrät ovat hyvin pienet. Myös suoritteiden määrät ovat hyvin pienet. Juuri kukaan ei tee näitä toimenpiteitä päivittäin. Markkinoiden pienuutta kuvaa hyvin se tutkimuksessa esiin tullut seikka, että päätoimisesti toimii vain kolme henkilöä. Loput 43 katsastajasta, aluksenmittaajasta ja nimetystä tarkastajasta toimivat sivutoimisesti tai ovat jo eläkkeellä. Myös toimenpiteiden vuosittaiset lukumäärät kertovat pienistä markkinoista.

Markkinatilanteeseen vaikuttaa myös se, että katsastuksia, aluksenmittauksia ja kemikaalilastien tarkastuksia voi tarvittaessa tilata myös Trafilta. Trafín tekemissä suoritteissa sovelletaan liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella määäämiä

tuntihintoja. Trafin tavoitteena on kuitenkin ollut, että nimetyt henkilöt tekisivät mahdollisimman suuren osan.

Lisäksi markkinatilanteeseen vaikuttaa se, että katsastukset, aluksenmittaukset ja kemikaalilastien tarkastukset ovat julkisoikeudellisia hyödykkeitä, vaikka niitä tuottavat myös yksityiset toimijat. Asiakkaiden on pakko hankkia palvelut jatkaakseen toimintaa. Tästä syystä markkinoiden kysyntä on hyvin jäykkää.

Selkeä enemmistö kaikista kyselytutkimukseen osallistuneista piti jonkinlaista hintojen sääntelyä tarpeellisenä palkkioita määrättäessä. Kiinteiden hintojen kannatus oli vastaajien keskuudessa suurinta (9 henkilöä) ja 60 prosenttia vastaajista piti hinnoittelumallia toimivana. Lisäksi viisi vastaajaa kannatti kattohintojen käyttöönottoa. Täysin vapaata hinnoittelua kannatti kuusi henkilöä.

Tutkimuksessa tarkasteltiin myös kyselyyn vastaajien näkemyksiä eri hinnoitteluvaihtoehtojen vaikutuksista. Sekä vapaan kilpailun että kattohinnoittelun uskottiin lisäävän kilpailua. Vapaan hinnoittelun uskottiin lisäävän kilpailua eniten. Kilpailua ja tarjontaa voisi lisätä se, että hinnoittelun vapautuessa ala voisi kiinnostaa uusia toimijoita enemmän. Lisäksi nähtiin, että kattohinnoittelun ja vapaan hinnoittelun kohdalla voisi tulla kilpailua hinnoilla ja joidenkin vastaajien kommentteissa esitettiin epäilyksiä jopa mahdollisesta polkuhinnoittelusta.

Toisaalta näkemykset kattohinnoittelun ja vapaan hinnoittelun vaikutuksista hintakehitykseen olivat kaksijakoiset. Hyvin pieni osa vastaajista uskoi, että hinnat laskisivat. Enemmistö vastaajista arveli, että hinnat voisivat nousta merkittävästi mikäli kattohinnoittelu tai vapaa hinnoittelu otettaisiin käyttöön.

Palveluiden laadun paranemiseen näyttäisi tutkimukseen osallistuneiden mielestä johtavan parhaiten kattohinnoittelu. Vapaan hinnoittelun ja nykyisen mallin ei uskottu kovin suuresti vaikuttavan palveluiden laadun paranemiseen.

Kun otetaan huomioon maksuperustelain säätämisen yhteydessä esitetyt perustelut julkisten suoritteiden hinnoittelusta, markkinoiden koko sekä tutkimukseen osallistuneiden enemmistön kanta, voidaan päätellä, että täysin vapaaseen hinnoitteluun ei tulisi katsastuksissa, aluksenmittauksissa ja kemikaalilastien tarkastuksessa siirtyä. Joko nykyinen kiinteiden hintojen käytäntö pitäisi säilyttää tai harkita siirtymistä kattohinnoitteluun.

Mikäli jatketaan nykyisellä kiinteiden hintojen sääntelyllä, tulisi palkkioiden tarkistamiseen luoda toimintamalli, joka takaisi, että palkkioiden suuruutta ja perusteita arvioitaisiin säännöllisesti. Nykyisten palkkioiden suuruutta on viimeksi tarkistettu vuonna 2013, kun kemikaalilastien tarkastuksille määrättiin omat palkkiot. Palkkioiden määräytymisen perusteista ei ole saatavissa tietoa koko siltä noin sadan vuoden ajalta, kun käytäntö on ollut voimassa. Näistä perusteista tulisi tehdä oma tutkimus ja käydä perusteellinen keskustelu, jotta lopputulos ottaisi huomioon sekä palveluiden tuottajien että asiakkaiden tarpeet. Tulisi tarkastella sitä, miten otetaan paremmin huomioon suoritteisiin kuluva aika, alustyyppi ja aluksen koko.

Mikäli siirryttäisiin kattohinnoitteluun, pitäisi luoda vastaavanlainen toimintamalli kattohintojen säännölliselle tarkastelulle. Myös kattohinnoittelun kohdalla täytyisi

huolellisesti arvioida palkkioiden määräytymisen perusteita. Lisäksi täytyisi luoda jonkinlainen toimintatapa hintakehityksen seurantaan.

Vapaan hinnoittelun mahdollistaminenkaan ei ole tämän tutkimuksen valossa täysin pois suljettua. Vaikka vapaa hinnoittelu sai vain vähän kannatusta vastaajien keskuudessa, nähtiin sillä vaihtoehdolla olevan myös hyviä puolia. Vapaa hinnoittelu voisi tuoda alalle lisää kilpailua ja toiminnan laatu voisi parantua. Suurin pelko oli ehkä hintojen voimakas nousu. Mikäli hintoja ei säädeltäisi näillä markkinoilla, jossa palvelun hankkiminen on pakollista ja markkinat ovat pienet, tulisi julkisen vallan pyrkiä vaikuttamaan muilla toimin markkinoiden tasapainoon. Tavalla tai toisella julkisen vallan pitäisi huolehtia, että markkinoille tulo on mahdollisimman helppoa ja palveluiden tarjonta olisi riittävää. Tässä kohtaa jossain määrin tasapainottavana tekijä on se, että palveluita on mahdollisuus tilata myös Trafilta maksuasetuksen mukaisin hinnoin.

Tämän tutkimuksen tuloksia voidaan pitää vain suuntaa antavina ja ehdottomien johtopäätösten tekeminen on melko mahdotonta. Tutkimuksen tulosten luotettavuutta heikentää kyselytutkimukseen osallistuneiden kovin pieni määrä. Varsinkin palveluja käyttävien asiakkaiden osuus jäi pieneksi. Tutkimukseen olisi pitänyt saada mukaan jonkin verran lisää laivaisäntiä ja varsinkin Suomen satamissa käyviä kemikaalialuksia edustavia tahoja.