Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenneväylien korjausvelan vähentäminen ja uusien rahoitus-mallien käyttö

Parlamentaarisen työryhmän ehdotus

Julkaisuja 35/2014

Liikenne- ja viestintäministeriön

visio
Hyvinvointia ja kilpailukykyä hyvillä yhteyksillä

toiminta-ajatus
Liikenne- ja viestintäministeriö edistää väestön hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä. Huolehdimme toimivista, turvallisista ja edullisista yhteyksistä.

arvot
Rohkeus
Oikeudenmukaisuus
Yhteistyö

Liikenne- ja viestintäministeriö

Julkaisun päivämäärä
12.12.2014

Julkaisun nimi
Liikenneväylien korjausvelan vähentäminen ja uusien rahoitusmallien käyttö. Parlamentaarisen työryhmän raportti.

Tekijät
Parlamentaarinen työryhmä kartoittamaan ratkaisuvaihtoehtoja liikenneverkon korjausvelan vähentämiseksi.
Puheenjohtaja Paula Risikko, pääsihteeri Mikael Nyberg

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä
Liikenne- ja viestintäministeriö 28.2.2014

Julkaisusarjan nimi ja numero
Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 35/2014

ISSN (verkkojulkaisu) 1795-4045
ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-436-4
URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-436-4

Asiasanat
korjausvelka, perusväylänpito, liikenneverkon kehittäminen, uudet rahoitusmallit

Yhteyshenkilö
Mikael Nyberg

Muut tiedot

Tiivistelmä
Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 28.2.2014 parlamentaarisen työryhmän kartoittamaan ratkaisuvaihtoehtoja liikenneverkon korjausvelan vähentämiseksi. Tavoitteeksi asetettiin saada yhteinen tilannekuva liikenneverkkojen tilasta sekä ehdotuksen tuottaminen Suomen kilpailukyvyn kannalta tarkoituksenmukaisesta liikenneverkkojen kunnosta ja laatutasosta sekä sen vaatimasta perusväylänpidon ja liikenneverkon kehittämisen rahoitustasosta pitkällä aikavälillä ottaen huomioon erilaiset mahdollisuudet toiminnan tehostamiseen. Korjausvelan vähentäminen vaihtoehdot pitkällä aikavälillä tuli kartoittaa.

Työryhmä esittää, että hallituksen tulee sitoutua siihen, ettei korjausvelka kasva ja jo syntynyttä korjausvelkaa vähennetään. Tämä tarkoittaa perusväylänpidon priorisointia väylänpidon rahoituksessa, määrärahan tasokorotusta ja ostovoiman turvaamista. Työryhmä toteaa, että korjausvelan kasvun pysäyttäminen edellyttää vähintään 100 milj. euron tasokorotusta. Jotta korjausvelkaa voidaan myös vähentää, tasokorotuksen tulisi olla 150 milj. euroa perusväylänpitoon. Ostovoiman varmistamiseksi tarvittaisiin 50 milj. euron lisäys eli yhteensä 200 milj. euron lisäys perusväylänpitoon. Liikenneverkon parantamisessa tulee painottaa alueellisesti merkittäviä pieniä ja keskisuuria investointeja ja sitä varten suunnata rahoitusta kehittämisestä perusväylänpitoon 50 milj. euroa vuodesta 2018 alkaen.

Työryhmän toteaa edelleen, että talousarviorahoituksen tulee jatkossakin olla keskeinen tapa rahoittaa kehittämisinvestointeja. Talousarviorahoitusta on kuitenkin täydennettävä muilla rahoitusmalleilla. Uusia rahoitusmalleja on kokeiltava ennakkoluulottomasti.

Sisällysluettelo

Esipuhe
Työryhmän esitysten taustaa
Työryhmän esitykset
1. Johdanto ... 6
2. Perusväylänpito ... 7
3. Liikenneväylien kunto, korjausvelka ja sen poistaminen ... 9
3.1 Liikenneväylien nykykunto ... 9
3.2 Korjausvelka ... 12
3.3 Väylien kunnon ja korjausvelan ennustettu kehitys ... 14
3.4 Korjausvelan vähentämisen mahdollisuudet ... 17
3.5 Korjausvelan vähentämisen rahoitustarve ... 17
3.6 Korjausvelan vähentämisen rahoittaminen ... 19
3.6.1 Määrärahojen uudelleen kohdentaminen ... 19
3.6.2 Muu mahdollinen lisärahoitus ... 19
3.7 Budjetoinnin kehittäminen ... 20
3.8 Valtionapu yksityisteille ... 20
4. Liikenneverkon kehittäminen ... 21
4.1 Tilannekatsaus liikenneverkon kehittämisen nykytilaan ... 21
4.2 Eri hallitusten päättämät kehittämishankkeet ja miten sitovat vuosittaisia kehyksiä ... 22
4.3 Liikenneverkon kehittämistarpeet ... 24
4.4 Tuottavuuden parantaminen kehittämishankkeissa ... 25
5. Liikenneverkon rahoitusmallit ... 26
5.1 Nykyisin käytössä olevat rahoitusmallit ... 26
5.1.1 Talousarviorahoitus ... 26
5.1.2 Jälkirahoitusmalli ... 27
5.1.3 Elinkaarimalli ... 27
5.1.4 Muut mallit ... 28
5.1.5 EU:n tukirahoitus ... 28
5.1.6 Eri mallien osuus kehittämishankkeiden rahoittamisesta ... 29
5.2 Uudet toiminta- ja rahoitusmallit ... 30
5.2.1 Uudet toimintamallit ... 30
5.2.2 Infra Oy ... 31
5.2.3 Valtion sisäisen lainanannon malli ... 32
5.2.4 Valtion liikennerahasto ... 33
5.2.5 Yksityinen rahasto ... 34
5.2.6 Käyttäjämaksut ... 35
5.3 Päätelmiä rahoitusmalleista ... 36
5.3.1 Talousarviorahoitus keskeinen rahoitustapa ... 36
5.3.2 Hyötyjien osallistuminen investointihankkeiden rahoittamiseen ... 36
5.3.3 Käyttömenobudjetoinnista johtuvat ongelmat ... 37
5.3.3.1 Pääomabudjetointi ... 37
5.3.3.2 Valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto ... 38
Raportissa käytetty terminologia ... 39

Esipuhe

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 28.2.2014 parlamentaarisen työryhmän kartoittamaan ratkaisuvaihtoehtoja liikenneverkon korjausvelan vähentämiseksi. Tavoitteeksi asetettiin saada yhteinen tilannekuva liikenneverkkojen tilasta sekä ehdotuksen tuottaminen Suomen kilpailukyvyn kannalta tarkoituksenmukaisesta liikenneverkkojen kunnosta ja laatutasosta sekä sen vaatimasta perusväylänpidon ja liikenneverkon kehittämisen rahoitustasosta pitkällä aikavälillä ottaen huomioon erilaiset mahdollisuudet toiminnan tehostamiseen. Korjausvelan vähentäminen vaihtoehdot pitkällä aikavälillä tuli kartoittaa.

Työryhmän jäsenet edustavat eduskunnassa edustettuina olevia puolueita eduskuntaryhmiensä nimeäminä.

Parlamentaarinen työryhmä on työssään tarkastellut monipuolisesti liikenneväylien korjausvelkaa ja tehnyt esityksen, jolla korjausvelan kasvu voidaan pysäyttää ja korjausvelkaa vähentää. Työryhmä on tarkastellut myös erilaisia rahoitusmalleja. Työryhmän esitämiä rahoitusmalleja tulee kokeilla ennakkoluulottomasti.

Työryhmä pitää tärkeänä perusväylänpidon rahoituksen turvaamista, jotta liikenneväylät voivat toimia toimivana ja turvallisena alustana elinvoimalle, elinkeinotoiminnalle ja hyvinvoinnille.

Helsingissä joulukuun 12. päivänä 2014

Paula Risikko
työryhmän puheenjohtaja

Mikael Nyberg
työryhmän pääsihteeri

Kalle Jokinen

Kari Rajamäki

Raimo Piirainen

Ari Jalonen

Reijo Tossavainen

Mirja Vehkaperä

Markku Rossi

Johanna Karimäki

Kari Uotila

Eila Tiainen

Sauli Ahvenjärvi

Esa Erävalo

Thomas Blomqvist

Mats Nylund

Työryhmän esitysten taustaa

Perusväylänpito (valtion tien-, radan- ja vesiväylien pito) on elinkeinoelämän kannalta budjetin tärkeimpiä kohteita. Sillä on merkittävä vaikutus elinkeinoelämän kilpailukykyyn, alueiden kehittymiseen ja työllisyyteen sekä ihmisten arkipäivän liikkumiseen. Liikenneverkko tulee pitää asiakastarpeita riittävästi vastaavassa kunnossa.

Liikenneväylien kunto on kehittymässä huolestuttavaan suuntaan. Liikenneväylien korjausvelka on jatkuvasti kasvanut, koska perusväylänpidon rahoitus on ollut viime vuosina alhaisella tasolla ja rahoituksen ostovoimaa ei ole korjattu.

Korjausvelalla tarkoitetaan sitä rahasummaa, joka tarvittaisiin väylien saattamiseksi nykytarpeita vastaavaan hyvään kuntoon. Hyvä kunto on sellainen teknis-taloudellinen taso, jolla väylien rakenteellinen kunto ja palvelutaso ovat väylän liikennemäärään ja merkittävyyteen nähden riittävät ja niiden ylläpitäminen ei tule kohtuuttoman kalliiksi. Korjausvelan määrä on tällä hetkellä noin 2,4 miljardia euroa ja kasvaa nykyisellä rahatasolla noin 100 milj. euroa vuodessa toimintojen merkittävästä tehostamisesta huolimatta.

Korjausvelan kasvun pysäyttäminen edellyttäisi 100 milj. euron lisärahoitusta perusväylänpitoon. Jotta korjausvelkaa voitaisiin myös vähentää, tarvitaan lisäksi 50 milj. euroa vuodessa eli yhteensä vähintään 150 milj. euron tasokorotus vuodessa perusväylänpidon määrärahaan. Jos 2,4 mrd. euron korjausvelka poistettaisiin kokonaisuudessaan koko liikenneverkolta, tarkoittaisi se 300 milj. euron vuosittaista tasokorotusta. 150 milj. euron tasokorotuksen vaikutus olisi huomattava, sillä tällöin vuonna 2027 korjausvelkaa olisi noin puolet vähemmän eli noin 1,9 mrd euroa kuin nykyrahoitustason jatkuessa, jolloin korjausvelka kasvaisi 3,7 mrd euroon.

Liikenneyhteydet tulee nähdä elinvoiman, kilpailukyvyn ja hyvinvoinnin moottorina ja mahdollistajana. Suomen kilpailukyvyn kannalta korjausvelka tulisi poistaa ensiksi asiakastarpeiden kannalta kriittisiltä verkon osilta. Korjausvelan maksuohjelmasta tulee päättää hallituskauden alussa.

Yksi perussyy korjausvelan kasvuun on ollut se, että perusväylänpidon määrärahan ostovoima on jatkuvasti vähentynyt kustannustason noustessa. Ostovoiman säilyttäminen edellyttäisi perusväylänpidon määrärahan nostamista kustannustason nousun mukaisesti. Ostovoimakorjauksen tarve tulisi tarkastella aina hallituskauden alussa. Ostovoimakorjaus kohdentuisi kaikkiin perusväylänpidon toimenpiteisiin.

Valtiontalouden tilanne on heijastunut myös yksityisteiden valtionavustuksiin. Valtionavustuksen määrä on vaihdellut suuresti. Se oli 13,9 milj. euroa vuonna 2005, kun se vuoden 2015 talousarvioesityksen mukaan on 3 milj. euroa, josta vain 1 milj. euroa on osoitettu yksityisteiden kunnossapitoon. Yksityistiet ovat merkittävä osa Suomen liikenneverkkoa.

Valtion talousarviorahoitus on ollut liikenneinvestointien pääasiallinen rahoitustapa. Muut käytetyt rahoitustavat ovat lähinnä jaksottaneet valtiolle kohdistuvia menoja pidemmälle aikavälille.

Liikenneväylien tämän hetken ajankohtaiset haasteet ovat moninaisia ja sen vuoksi on löydettävä monipuolisia keinoja niihin vastaamiseksi. Tämä merkitsee mm. uudenlaisten suunnittelu- ja rakentamismenetelmien sekä uusien hankintamenettelyjen kehittämistä. Myös liikenteen digitalisoitumiseen tulee varautua. Digitalisoituminen luo merkittäviä mahdollisuuksia uusille palveluille ja liikennejärjestelmän suorituskyvyn parantumiselle.

Työryhmän esitykset

Työryhmä pitää yksimielisesti Suomen tulevaisuuden ja kilpailukyvyn kannalta välttämättömänä perusväylänpidon rahoitustason nostamista, jotta 2,4 miljardiin euroon kasvanutta korjausvelkaa voidaan vähentää ja jotta perusväylänpidon määrärahojen ostovoima voidaan turvata. Liikenneväylät on pidettävä turvallisesti liikennöitävässä kunnossa. Kyse on välttämättömästä rakenneuudistuksesta kestävyysvajeen korjaamiseksi. Asiasta tulee päättää hallitusneuvotteluissa.

Perusväylänpito

1. *Jatkossa tulee sitoutua siihen, ettei väyläverkon korjausvelka kasva ja sitä saadaan vähennettyä. Tämä tarkoittaa perusväylänpidon priorisointia väyläverkon rahoituksessa, perusväylänpidon määrärahan tasokorotusta sekä ostovoiman turvaamista.*

a) Liikenneverkon **korjausvelan kasvun pysäyttäminen** vaatii perusväylänpitoon lisärahoitusta 100 milj. euroa vuodessa nykytasoon verrattuna. Ryhmän toimeksiannon mukainen **korjausvelan vähentäminen** vaatii edellisen lisäksi lisärahoitusta vähintään 50 milj. euroa vuodessa**,** jolloin esim. 12 vuoden kuluttua korjausvelkaa olisi jäljellä 1,9 mrd euroa. Tämä yhteensä **150 milj. euron** lisärahoitustaso on välttämätön minimi korjausvelan kasvun pysäyttämiseksi ja vähentämiseksi.

b) Lisäksi **ostovoiman turvaaminen** edellyttää vuositasolla arviolta **50 milj. euron lisäystä** perusväylänpitoon. Ostovoimakorjaus kohdentuu kaikkiin perusväylänpidon toimenpiteisiin ml. päivittäinen kunnossapito, ylläpito, liikenteen palvelut ja parantaminen.

Kuva korjausvelan kehityksestä eri rahoitustasoilla on sivulla 18.

Muu liikenneverkko

2. Pääosa tieverkosta on yksityisteitä, joilla on runsaasti elinkeinotoiminnan harjoittamiseen liittyvää sekä yleistä liikennettä. Yksityisteiden avustamiseen on varattava niiden merkitykseen nähden, mm. maaseutu- ja metsäpoliittiset tarpeet huomioiden, riittävä ja vakaa määräraha. Määrärahan nykytaso on täysin riittämätön.

Väyläverkon parantaminen

3. Alueellisesti tärkeisiin pieniin liikenneolosuhteiden parannustoimiin kuten alikulut, kevyen liikenteen väylät, liittymät jne. lisätään 50 milj. euroa vuodessa. Tämä toteutetaan kohdentamalla kyseinen summa kehittämisinvestoinneista vuodesta 2018 alkaen.

4. Suomen TEN-T-verkkoa kehitetään osana Euroopan liikenneverkkoa huomioiden Suomen liikennetarpeet harvaanasuttuna ja EU:n muusta liikenneverkosta erillisenä maana sekä Suomen strateginen asema Euroopan liikenneverkossa. Varmistetaan EU-tukien saanti.

Rahoitusmallit

5. Talousarviorahoituksen tulee jatkossakin olla keskeinen tapa rahoittaa kehittämisinvestointeja. Talousarviorahoitusta on täydennettävä muilla rahoitusmalleilla, joita ovat esimerkiksi elinkaarirahoitus, valtion sisäinen laina, liikennerahasto ja hyötyjä maksaa –malli. Näitä on kokeiltava ja otettava käyttöön ennakkoluulottomasti.

6. Investointimenoja voidaan jaksottaa pidemmälle ajanjaksolle elinkaarimallin ja/tai valtion sisäisen lainamallin avulla. Jaksottamisen yhteenlasketut vuosikustannukset eivät saa kuitenkaan sitoa liian suurta osaa kehittämisinvestointeihin osoitetuista määrärahoista valtion talousarviossa.

7. Valtion talousarvion ulkopuolisen liikennerahaston perustaminen toisi joustoa uusien kehittämisinvestointien rahoittamiseen. Liikennerahaston pääasiallisena tehtävänä olisi täydentää valtion vastuulle kuuluvien sekä valtion ja muiden osapuolien yhteisten liikennehankkeiden rahoittamista.

8. Kehittämisinvestointien rahoittamispohjaa täytyy laajentaa. On perusteltua, että hankkeista hyötyvät tahot osallistuvat hankkeiden rahoitukseen nykyistä enemmän. Hyötyjä maksaa –mallin yleisistä periaatteista tulee laatia ohjeet eri ministeriöiden ja muiden tahojen yhteistyönä.

Liikennehankkeista seuraa usein maankäyttö- ja kaavoitushyötyjä. Osa näistä hyödyistä tulisi ohjata kyseisten liikennehankkeiden rahoittamiseen.

Tapauksissa, joissa tehtävä investointi hyödyttää selkeästi yritystä/yrityksiä, tulee niiden osallistua investoinnin rahoitukseen.

9. Kustannuksiltaan suuria liikenneinvestointihankkeita on hankala sisällyttää budjettiin ja valtion talouden menokehykseen. Liikenneinvestointien toteuttamiseen saadaan liikkumavaraa myös muuttamalla budjetointimenettelyä siten, että vuosittaisilla käyttömenoilla ja pitkäkestoisilla investoinneilla olisi omat, erilliset budjettinsa (ns. pääomabudjetointi).

Rakenneuudistukset

10. Liikennejärjestelmän suunnitteluun tarvitaan poliittista ohjausta ja pitkäjänteisyyttä. Jatkossa tulisi laajassa poikkihallinnollisessa ja parlamentaarisessa yhteistyössä laatia aina hallituskauden alussa pitkäjänteinen 12-vuotinen liikennepoliittinen tavoitesuunnitelma. Tavoitesuunnitelman tulisi sisältää liikennepoliittiset tavoitteet ja periaatteet liikenneinfrastruktuurin ja -palvelujen jatkuvalle ylläpidolle ja kehittämiselle. Tavoitteena olisi täysimääräisesti ottaa käyttöön liikennepolitiikan uusiin keinoihin sisältyvä potentiaali hyvinvoinnin, työllisyyden, taloudellisen kasvun ja Suomen kilpailukyvyn parantamiseksi.

11. Nykyisten ja kehitteillä olevien liikenteen digitaalisten palvelujen yhteentoimivuuden varmistamiseksi laaditaan soveltuva tietoarkkitehtuuri.

Laaditaan internetiin paikkatietoihin pohjautuva kartta Suomen tiestöstä ja rautateistä, josta visuaalisesti ilmenevät myös tiestön kuntoluokat ja korjausaikataulut, ja kehitetään tähän yhteyteen väylänpitoon liittyvä palautemahdollisuus.

12. Jokaisen hallituksen tulee varmistaa riittävä rahoitus päättämiensä liikenneinvestointien toteuttamiseen. Kehittämishankkeelle varataan sen tarvitsema rahoitus kokonaisuudessaan samalla kun hankkeen aloituksesta päätetään (pl. elinkaarihankkeet). Käytössä on myös viisivuotinen siirtomääräraha, josta laki on jo olemassa.

13. Liikenneverkon määrärahojen kohdentamisen tulee olla suunnitelmallista, läpinäkyvää, pitkäjänteistä ja vaikutuksia arvioivaa.

1. Johdanto

Liikenneverkon korjausvelan vähentämistä käsittelevä parlamentaarinen työryhmä perustettiin etsimään ratkaisuja pitkän aikavälin kuluessa syntyneeseen ongelmaan. Väyläverkon korjausvelka on kasvanut vuosien kuluessa. Pääsyy tähän on ollut, että perusväylänpidon rahoitus on ostovoimaltaan laskenut vuodesta 2001 alkaen noin neljänneksen ja kehitys on jatkumassa.

Korjausvelan kasvu näkyy teiden ja ratojen kunnossa ja liikennöitävyydessä. Korjausvelan jatkaessa kasvuaan tarvittavat korjaukset tulevat huomattavasti nykyistä kalliimmiksi korjausvelan yltäessä väylien rakenteisiin saakka. Korjausvelan kasvu tulee pysäyttää.

Väyläverkolla suurin ongelma on laajan ja suurelta osin vähäliikenteisen verkon ylläpito. Nopeita ratkaisuvaihtoehtoja ei ole näköpiirissä ilman rahoitustason nostoa. Toiminnan vaikuttavuutta ja tehokkuutta on parannettu ja parannetaan jatkuvasti, uutta teknologiaa otetaan käyttöön, tietopohjaa parannetaan, mutta kaikki vaikuttavat vasta pidemmällä aikavälillä. Näiden vaikutukset ovat myös rajalliset eikä niillä voida ratkaista rahoitusvajetta kuin vähäiseltä osalta.

Liikennepolitiikka on osa laajaa yhteiskuntapolitiikkaa. Liikennepolitiikan tarkoituksena on luoda hyvinvointia, kasvua ja kilpailukykyä. Liikennejärjestelmän kehittäminen ei ole arvo itsessään, vaan se palvelee yhteiskunnan muita, nopeastikin muuttuvia toimintoja. Liikennejärjestelmän suunnittelu ja toteuttaminen on monialaista ja poikkihallinnollista yhteistyötä. Erityisesti korostuu tarve liikenne-, alue-, elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tavoitteelliseen yhteistyöhön. Liikenteen ongelmia ei ratkaista yksinomaan liikennehallinnon sisällä.

Yhteiskunta näyttäisi olevan siirtymässä digitaaliseen palveluyhteiskuntaan. Digitaalinen kehitys läpäisee koko yhteiskunnan, ja digitaalisen tiedon hyödyntämisestä on tullut kasvun ja kilpailuedun keskeinen kiihdytin sekä pohja tulevaisuuden hyvinvoinnille. Liikenteen digitalisoituminen on aluillaan ja tulevaisuudessa sen luomat mahdollisuudet lisääntyvät merkittävästi. Tiedon hyväksikäyttö lisääntyy myös erilaisten palvelujen tuottamisessa. Liikenteen tietovarannot ja -arkkitehtuurit vaativat lähivuosina strategista kokonaisnäkemystä sekä huomiota myös lainsäädäntötyössä.

Globaalissa taloudessa liikenteen merkitys entisestään korostuu, kun tuotanto erikoistuu, maiden ja mannerten välinen riippuvuus kasvaa ja siten yhteydenpito ja kuljetustarpeet lisääntyvät. Suomelle liikenne on keskeinen kilpailukykytekijä, koska keskeiset markkinat ovat kaukana, maa on laaja ja kuljetusetäisyydet pitkiä. Logistiikkaketjujen tulee toimia saumattomasti ja on siis aina katsottava koko ketjun toimivuutta ja liikenneinfran sallimaa mahdollisuutta kustannustehokkaisiin kuljetuksiin. Asutuksen keskittyessä kaupunkiseuduille liikenneongelmien ratkaisuun ja ennaltaehkäisyyn on löydettävä monipuolisia tehokkaita keinoja yhteistyössä valtion ja kaupunkiseutujen välillä. Kaupunkiseuduilla tulee kehittää erityisesti joukkoliikennettä sekä pyöräilyn ja kävelyn edellytyksiä. Logistiset kuljetukset tulevat edelleen jakautumaan laajasti liikenneverkolle.

Liikenneinfrastruktuurin ja -palveluiden on kyettävä reagoimaan elinkeinoelämän ja ihmisten tarpeiden muutoksiin nopeasti ja tehokkaasti. Reagoinnissa korostuu asiakastarpeen ymmärtäminen sekä reaaliaikainen tilan seuranta ja systemaattinen ennakointi. On kehitettävä tapoja, siihen, miten asiakkaat osallistetaan sekä kertomaan ongelmistaan että miettimään ratkaisuvaihtoehtoja. Jotta pystyttäisiin valitsemaan mahdollisimman tehokkaat toimet, myös vaikutustarkasteluja on laajennettava siten, että voidaan arvioida erilaisten toimenpiteiden vaikutuksia sekä asiakastarpeiden että yhteiskunnallisten tavoitteiden kannalta. Poliittisella päätöksentekijällä täytyy olla käytössään tältä osin riittävän kattava ja laadukas tietopohja. Liikennehallinnon tehtävänä on hankkia, analysoida

ja jalostaa asiakastarvetietoa suhteessa nykytilaan ja tulevaisuuteen poliittiselle päätöksentekijälle strategisten linjausten tueksi.

Liikenneväylät ovat palvelujen alusta ja alusta elinvoimalle, elinkeinotoiminnalle ja hyvinvoinnille. Liikenneväylät on pystyttävä pitämään näitä tarpeita vastaavassa kunnossa.

Työryhmälle on esitetty vertailua Suomen ja Ruotsin välillä. Suomessa valtion liikenneverkon ylläpitoon ja kehittämiseen käytettiin vuonna 2013 0,8 % bruttokansantuotteesta, kun Ruotsi käytti 1,1 %. Ruotsin panostukset valtion teiden ja rautateiden ylläpitoon ovat 2,5–kertaiset Suomeen verrattuna. Kuljetussuoritteeseen nähden Ruotsin panostukset ovat 30 % suuremmat kuin Suomen.

2. Perusväylänpito

Nykyisten väylien riittävä kunto ja palvelutaso on välttämätöntä Suomen kilpailukyvyn kannalta. Nykyistä kuntoa ja palvelutasoa ei ole mahdollista ylläpitää, ellei määrärahoja nosteta. Toimintaa on tehostettu voimakkaasti ja tehostetaan jatkuvasti.

Perusväylänpidon merkitys ja vaikutukset tulee kuvata päätöksentekijöitä varten selkeästi ja läpinäkyvästi.

Perusväylänpidon tarkoituksena on turvata kansalaisten ja elinkeinoelämän sujuva ja turvallinen liikkuminen ympäri vuoden**.** Perusväylänpito rahoitetaan valtion talousarviossa päätettävällä määrärahalla.

Väylänpito jaetaan neljään tuoteryhmään: päivittäinen kunnossapito, ylläpito, parantaminen ja liikenteen palvelut.

Päivittäinen kunnossapito tarkoittaa väylien välttämätöntä hoitoa, jolla varmistetaan liikenneverkon päivittäinen liikennöitävyys. Tyypillisiä tehtäviä ovat mm. lumen auraus, liukkauden torjunta, reikien paikkaus, rakenteiden ja laitteiden huolto ja järjestelmien tukipalvelut. Päivittäinen kunnossapito sisältää myös kanavien käytön kustannukset sekä energiakustannukset, joista merkittävimpiä ovat teiden ja ratapihojen valaistus- sekä rautateiden vaihteiden lämmityskustannukset.

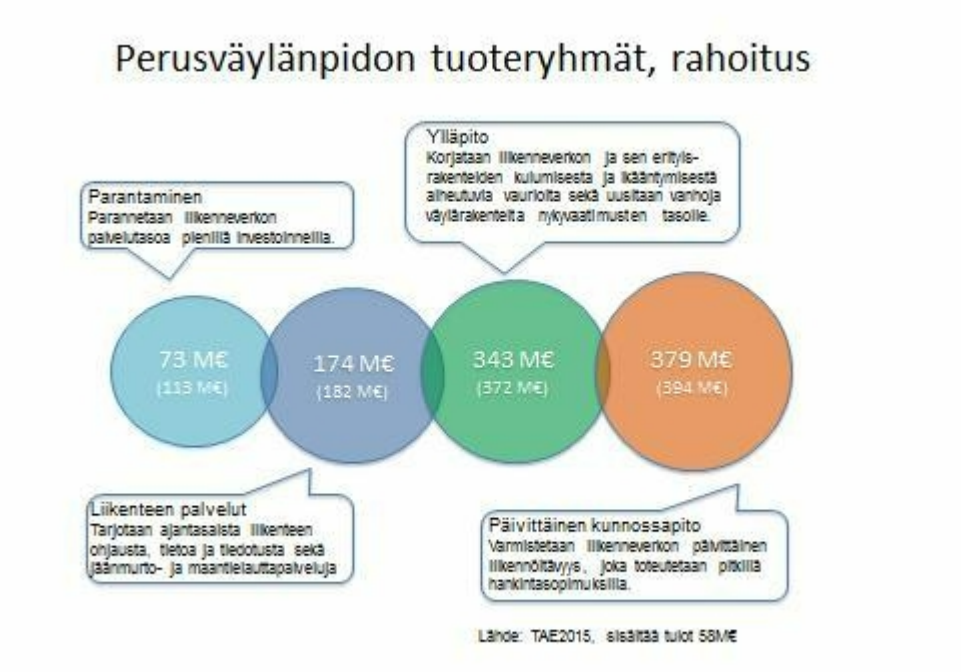
Ylläpito tarkoittaa väylien jaksoittaista kunnossapitoa ja väylärakenteiden uusimista. Näillä toimilla korjataan liikenneverkon ja sen laitteiden kulumisesta ja ikääntymisestä aiheutuvia vaurioita ja puutteita. Ylläpidolla varmistetaan, että väylät ovat toimintakuntoisia koko niiden pitkän elinkaaren. Rakenteet tai laitteet uusitaan entiselleen, mutta nykytekniikan mukaisiksi, eikä toimilla varsinaisesti paranneta liikenteen palvelutasoa väylän alkuperäisestä suunnitellusta palvelutasosta. Tyypillisiä tehtäviä ovat päällysteiden uusiminen, sorateiden kelirikkokorjaukset, ratojen päällysrakenteen kuten kiskojen, pölkkyjen sekä tukikerroksen uusiminen sekä turvalaitteiden uusiminen. Ylläpitoa ovat myös siltojen ja muiden taitorakenteiden peruskorjaus ja erilaisten laitteistojen uusiminen.

Parantaminen tähtää liikenteellisen palvelutason parantamiseen. Se tarkoittaa väylien ja liikenteen ohjausjärjestelmien sellaista rakentamista, jolla parannetaan liikenneverkon alkuperäistä palvelutasoa ja toimivuutta. Parantamistoimenpiteillä parannetaan myös liikenteen turvallisuutta ja vähennetään haitallisia ympäristövaikutuksia. Tyypillisiä toimia ovat uudet kevyen liikenteen väylät, ohituskaistat, uudet liittymät, ratojen nopeustason tai akselipainojen nosto ja vesiväylien syventäminen. Parantamisen suunnittelu kuuluu myös tähän tuoteryhmään. Kaiken kaikkiaan on kyse pienehköistä täsmähankkeista, joil-

la parannetaan liikenteen palvelutasoa mm. ylläpitotoimien yhteydessä. Suuret kehittämishankkeet eivät kuulu tämän tuotteen piiriin ja ne rahoitetaan omalta momentiltaan. Suurin osa kehittämishankkeista on nykyisen väyläverkoston parantamista ja uusia teitä ja ratoja toteutetaan vain muutamana hankkeena. Kehittämishankkeita käsitellään tarkemmin kohdassa 4.

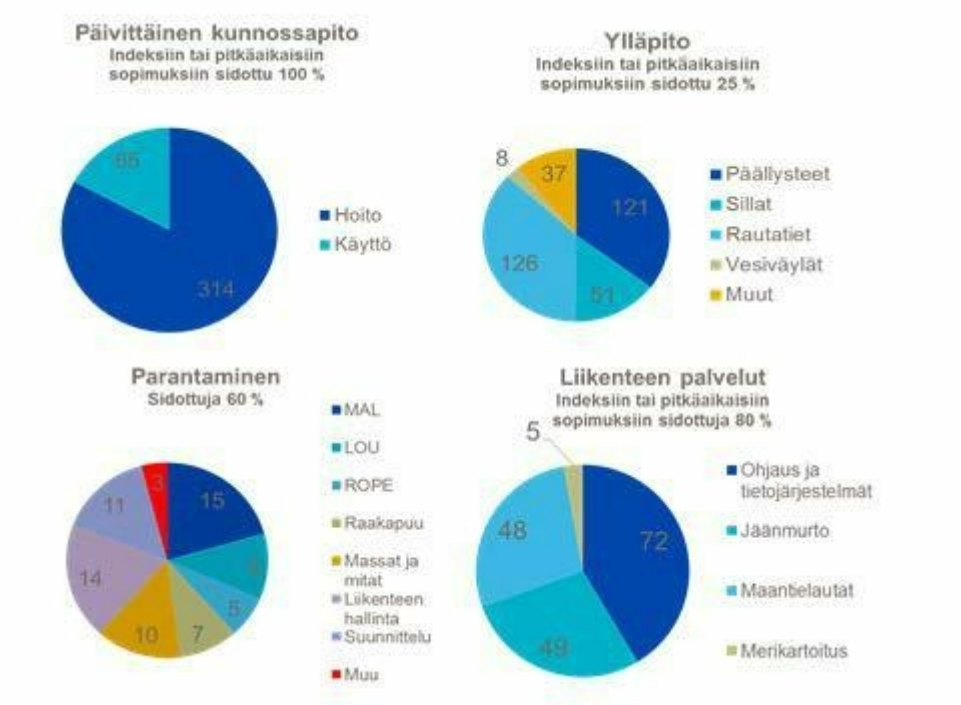
Liikenteen palvelut sisältää liikenteelle kohdennetut palvelut ja liikenteen edellyttämän ohjauksen ja informaation. Palveluja ovat maantielauttaliikenne, jäänmurto, merikartoitus sekä liikenteen ohjaus ja informaatio. Liikenteen ohjaus sisältää mm. tie- rata- ja meriliikenteen operatiivisen ohjauksen ja häiriönhallinnan sekä näiden edellyttämien ohjauskeskusten ja järjestelmien ylläpidon ja kehittämisen. Tuotteeseen kuuluvat myös väyläomaisuuteen ja liikenteeseen kuuluvat tiedot, niiden hankinta, varastointi ja tarvittavat tietojärjestelmät.

Tuoteryhmiin vuosina 2014-2015 suunniteltu rahoitus on esitetty kuvassa 1. Rahoituksesta runsaat puolet (53 %) kohdistuu maanteille, rautateille 38 % ja vesiväylille 9 %. Hieman tarkennettu jako merkittävimpiin tuotteisiin on esitetty kuvassa 2. Perusväylänpidon määrärahakehys on taulukossa 1.



Kuva 1. Perusväylänpidon tuoteryhmät ja rahoitus

Perusväylänpidossa priorisoidaan kaikkien väylien päivittäinen kunnossapito, vilkkaiden ja verkollisesti tärkeiden väylien ylläpidon taso sekä taitorakenteiden (sillat, tunnelit ja kanavien sulut) kunto. Tienpidon perusväylänpidon alueellisiin investointeihin ELY-keskuksilla on vuonna 2014 rahaa käytössä yhteensä noin 5 M€. Lähivuosille vastaavaa rahoitusta on käytettävissä keskimäärin 1 M€ vuodessa.



Kuva 2. Perusväylänpidon tuoteryhmien rahoituksen tarkempi jako.
MAL = maankäyttö, asuminen ja liikenne; LOU = liikenteen ohjausjärjestelmien uusiminen, ROPE = raakapuuterminaalien kehittäminen

Seuraavassa taulukossa on esitetty perusväylänpidon määrärahat vuosina 2014-2018. Vuodelta 2014 on varsinainen talousarvio ja lisätalousarviot, vuoden 2015 luku on vuoden 2015 talousarvioesityksen mukainen ja vuodet 2016-2018 keväällä 2014 hyväksytyn kehyksen mukaiset määrärahat. Luvuissa ei ole mukana tuloja.

Taulukko 1: Perusväylänpidon määrärahat, milj. euroa

	TAE ja LTA:t 2014	TAE2015	KEHYS 2016	KEHYS 2017	KEHYS 2018
Perusväylänpito	990+27	917	954	964	962

3. Liikenneväylien kunto, korjausvelka ja sen poistaminen

3.1 Liikenneväylien nykykunto

Keskeisen maantie- ja rataverkon sekä vesiväylien kunto on Liikenneviraston mittausten perusteella hyvä, joskin asiakaspalautteen perusteella myös keskeisellä verkolla on kuntopuutteita. Muulla verkolla kuntopuutteita on runsaasti sekä Liikenneviraston mittausten että asiakaspalautteen perusteella.

Liikenneviraston vastuulla oleva väyläomaisuus jaetaan tarkasteluissa niiden merkittävyyden mukaan seuraavasti:

Maantiet:
- keskeinen verkko eli valta- ja kantatiet sekä muut vilkasliikenteiset tiet (keskimääräinen vuorokausiliikenne yli 3000 ajoneuvoa), noin 13200 km (25 % päällystetyn tieverkon pituudesta);

- muu tieverkko, josta päällystetty verkko 41600 km, soratiet 27000 km, kevyen liikenteen väylät 5300 km. Lisäksi mm. siltoja 14700 kpl.

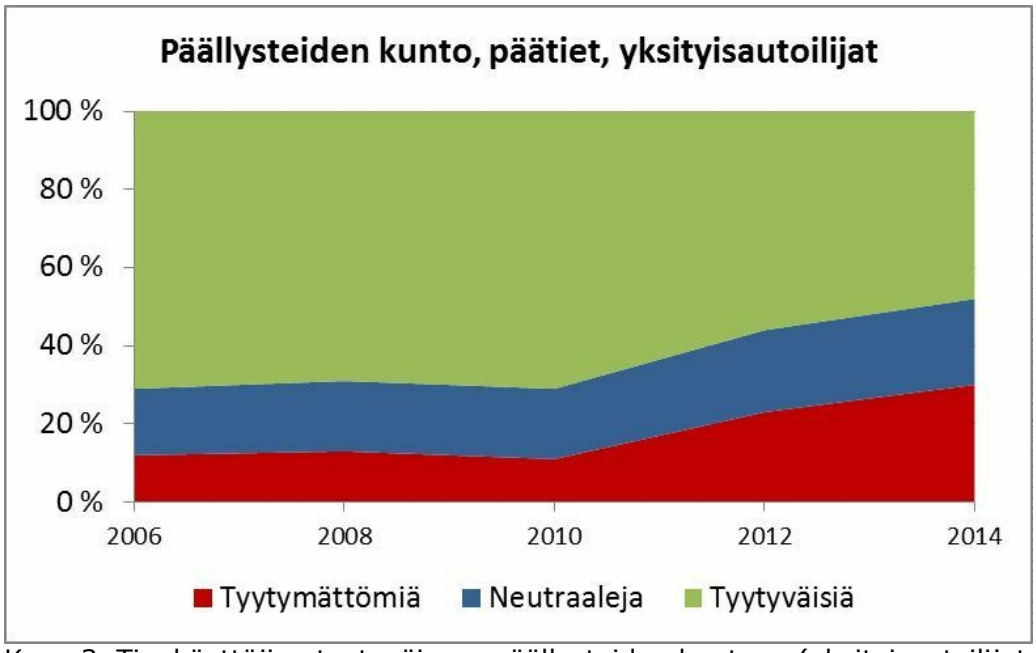
Rautateitä on noin 6000 km, josta keskeistä verkkoa noin 3000 kilometriä. Erittäin vähäliikenteisiä ratoja on 650 km. Rautatiesiltoja on noin 2500 ja ratapihoja 30 kappaletta.

Kauppamerenkulun väyliä noin 4000 km, muita Liikenneviraston vesiväyliä noin 12000 km.

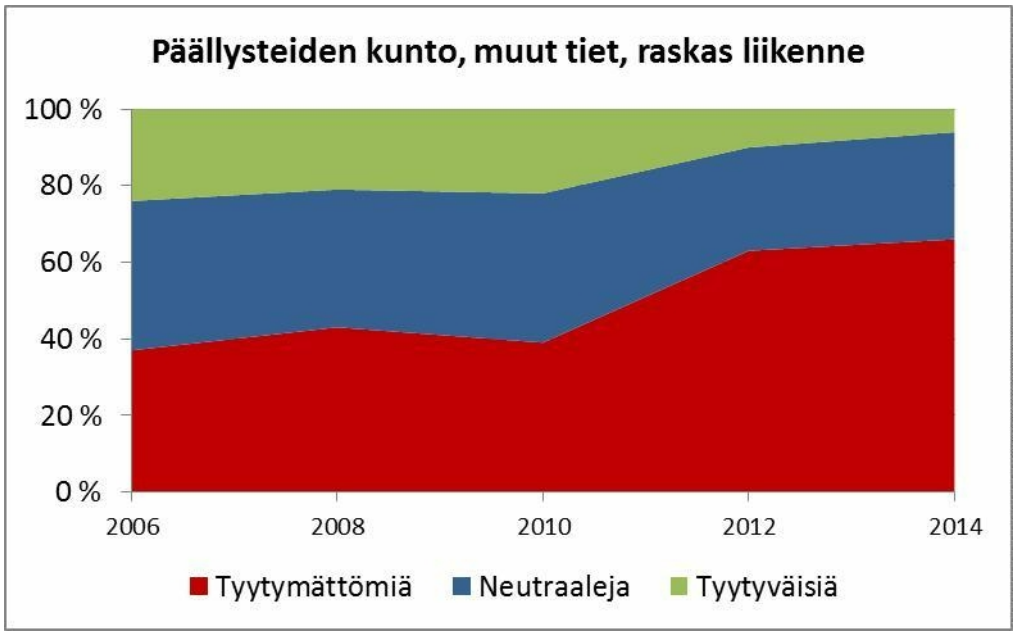
Liikenneväylät luokitellaan mittausten perusteella kuntoluokkiin erittäin hyvä, hyvä, tyydyttävä, huono ja erittäin huono. Luokitus riippuu väylän merkityksestä ja liikennemäärästä.

Maanteiden kunto

Maanteiden tärkeimmät rakenteet ovat päällysteet, sillat, soratiet, tierakenteet ja varusteet. Päällysteiden pintakunto oli hyvällä tasolla vielä muutama vuosi sitten, mutta vähäinen rahoitus on kääntänyt huonokuntoisten määrän voimakkaaseen nousuun. Keskeinen verkko on pystytty pitämään pääosin hyvässä kunnossa, mutta vaikeat säät ja ohuet päällystetoimenpiteet ovat lisänneet päällysteiden reikiintymistä ja vaurioitumista myös tällä verkon osalla. Muun päällystetyn tiestön kunto on alkanut heikentymään nopeasti. Kunnon huononeminen näkyy tienkäyttäjien tyytyväisyydessä (kuvat 3 ja 4).

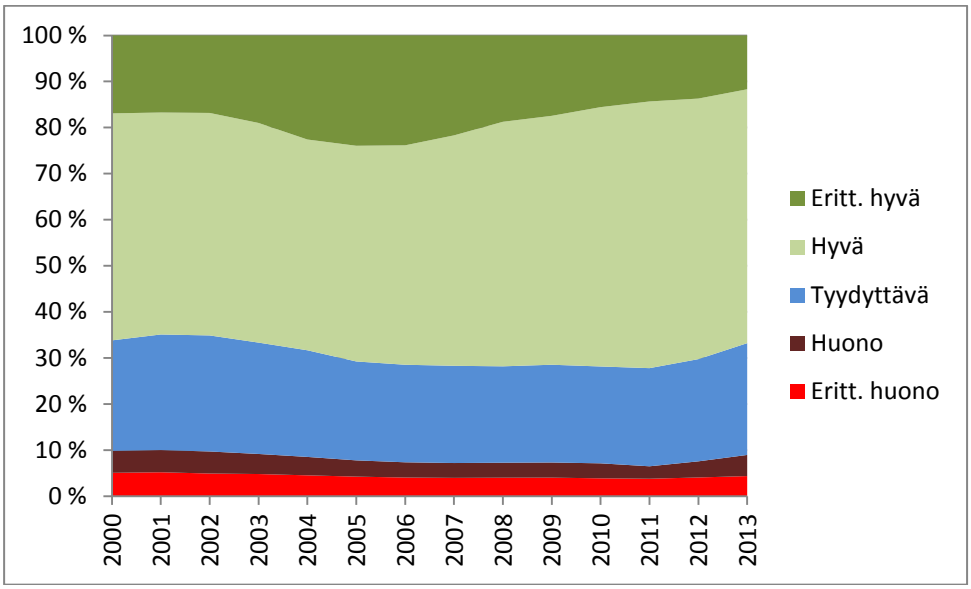


Kuva 3. Tienkäyttäjien tyytyväisyys päällysteiden kuntoon (yksityisautoilijat, keskeinen tieverkko)



Kuva 4. Tienkäyttäjien tyytyväisyys päällysteiden kuntoon (raskas liikenne, muu päällystetty tiestö).

Päällystetyn tieverkon kunto on kuitenkin 2000-luvulla pysynyt suhteellisen hyvänä. Vasta vuodesta 2012 huonokuntoisten määrä on alkanut lisääntyä. Kuntojakauma on 2000-luvulla kehittynyt seuraavasti:



Kuva 5: Päällystetyn tieverkon kuntoluokkajakaumat vuosina 2000-2013

Lisäksi maantiestöllä on erittäin paljon erilaisia varusteita ja rakenteita, joiden systemaattiseen korjaukseen ja uusimiseen ei ole viime vuosina ollut juurikaan mahdollisuuksia. Tällaisia rakenteita ovat mm. meluesteet, riista-aidat, kaiteet, liikennemerkit ja telemaattiset laitteet.

<u>Rautateiden kunto</u>

Rataverkolle viime vuosina tehtyjen investointien seurauksena keskeisen rataverkon päällysrakenteen kunto on viime vuosina parantunut. Ratapihojen päällysrakenteiden kunto on kuitenkin heikentynyt, samoin ratasiltojen ja vähäliikenteisten ratojen, sillä näi-

hin ei ole pystytty juurikaan investoimaan 2000-luvulla. Routavaurioista johtuvia nopeus- ja painorajoituksia on keskimäärin 300–400 km vuodessa ja ne tulevat lisääntymään. Sähkö- ja turvalaitteiden uusimiseen ei ole kyetty investoimaan riittävästi, mikä tulee lähivuosina näkymään liikenteen täsmällisyyden heikkenemisenä.

Vesiväylien kunto

Vesiväylät ovat pääosin riittävän hyvässä kunnossa. Turvalaitteet ja kanavien tekniikka ovat vanhenemassa, mutta mitään suuria ongelmia ei ole. Vesiväylien rahoitustarpeet ovat merkittävästi pienempiä kuin muilla väylämuodoilla.

3.2 Korjausvelka

Korjausvelalla tarkoitetaan sitä rahasummaa, joka tarvittaisiin väylien saattamiseksi nykytarpeita vastaavaan hyvään kuntoon. Hyvä kunto on sellainen teknis-taloudellinen taso, jolla väylän palvelutaso on väylän liikennemäärään ja merkittävyyteen nähden riittävä ja palvelutason ylläpitäminen ei tule kohtuuttoman kalliiksi.

Korjausvelan määrä on tällä hetkellä noin 2,4 miljardia euroa.

Liikenneviraston hallinnoimien väylien korjausvelka arvioitiin vuonna 2011 tehdyssä tutkimuksessa. Korjausvelan kokonaismäärä oli tuolloin vajaat 2,2 miljardia euroa. Korjausvelan silloinen jakautuminen väyläomaisuuden eri osiin on esitetty taulukossa 2. Merkittävimmät korjausvelan kohteet ovat itse väylät (tiet, radat), taitorakenteet (sillat), ratapihat ja ratojen sähkö- ja turvalaitteet.

Taulukko 2. Korjausvelka (Liikennevirasto, 2011)

Korjausvelka yhteensä 2165M€				
Väyläomaisuustyyppi	**Tieverkko**	**Rataverkko**	**Vesiväylät**	**Yhteensä**
linjaosuudet	737	788	14	1539
taitorakenteet	231	73	2	306
laitteet	0	255	17	271
varusteet	46	1	3	49
Yhteensä	**1014**	**1115**	**36**	**2165**

Korjausvelka yhteensä 2165M€				
Väyläomaisuustyyppi	**Tieverkko**	**Rataverkko**	**Vesiväylät**	**Yhteensä**
linjaosuudet	34 %	36 %	1 %	71 %
taitorakenteet	11 %	3 %	0 %	14 %
laitteet	0 %	12 %	1 %	13 %
varusteet	2 %	0 %	0 %	2 %
Yhteensä	47 %	52 %	2 %	100 %

Vuoden 2011 tutkimuksen jälkeen korjausvelka on lisääntynyt varsinkin päällystetyillä teillä, silloilla, ratapihoilla sekä sähkö- ja turvalaitteilla. **Arvio korjausvelan nykytasosta vuonna 2014 on noin 2,4 miljardia**. Korjausvelasta keskeisellä verkolla on vajaat puolet, 1,0 miljardia, ja muilla väylillä 1,4 miljardia.

Korjausvelka on syntynyt pitkän aikavälin kuluessa, eikä sen vähentäminen tapahdu nopeasti. Keskeisin syy korjausvelan syntymiselle on ollut perusväyläpidon määrärahojen liian alhainen taso. Perusväylänpito on harkinnanvarainen meno valtion talousarviossa, jonka takia sen suuruutta ei ole voitu sitoa mihinkään kustannusindeksiin. Tästä on seu-

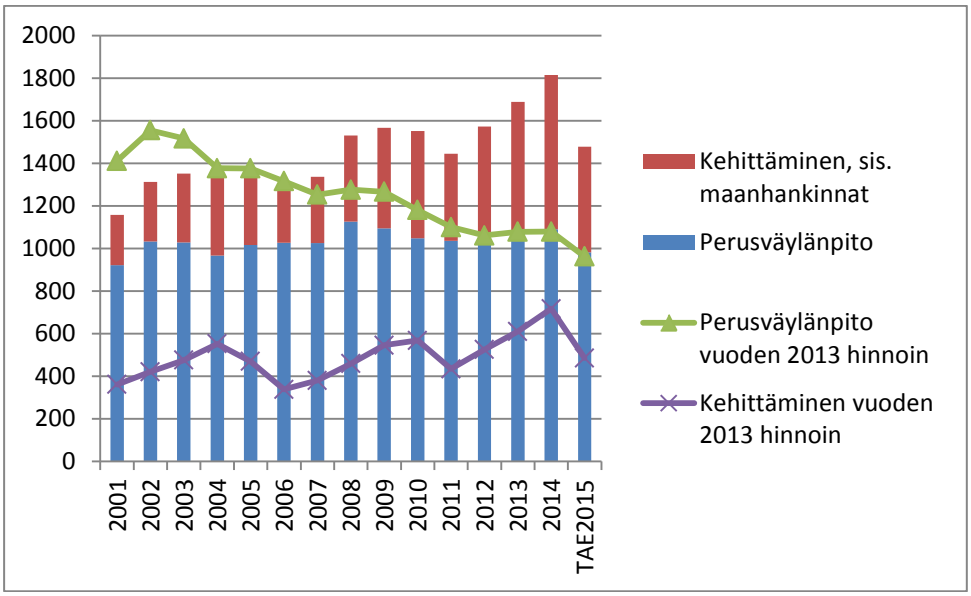
rannut perusväylänpidon ostovoiman lasku, mikä osaltaan on lisännyt korjausvelan kasvua.

Vaikka perusväylänpidon määrärahan suuruus ei ole indeksisidonnainen, on suuri osa perusväylänpidon määrärahojen käytöstä käytännössä sidottu indeksiin. Tämä johtuu siitä, että perusväylänpidon toimet ostetaan kilpailuttamalla markkinoita. Tehokkainta on tehdä useampivuotiset (5-7 v.), indeksiin sidotut hoito- ja ylläpitotoimia koskevat sopimukset. Ilman indeksisidonnaisuutta tuottajat saattaisivat tarjouksissaan hinnoitella kustannusten nousun kaikki riskit minimoiden, jolloin uhkana olisi tarjousten ylihinnoittelu.

Useampivuotiset sopimukset, jotka on sidottu indeksiin, merkitsevät, että perusväylänpidon määrärahoista on vuoden 2013 laskelmien mukaan sidottu 61 %. Päivittäisen kunnossapidon rahoituksesta on sopimuksin sidottu 91 %; kunnossapidon rahoituksesta 24 %, liikenteen palveluiden rahoituksesta 58 % ja parantamisen rahoituksesta 61 %.

Väylänpidon kustannusten noususta iso osa on sellaisia, joihin väylänpidon tehostamisella ei voida vaikuttaa. Näitä on mm. öljyn hinta, mikä näkyy mm. bitumin hinnassa ja siten päällystetöissä.

Maarakennuskustannusindeksillä mitaten perusväylänpidon ostovoima on laskenut vuodesta 2001 vuoteen 2013 neljänneksen. Jos kustannustason nousuksi arvioidaan jatkossa kolme prosenttia vuodessa, perusväylänpidon rahoituksen ostovoima laskee vuoteen 2018 vuoden 2013 tasosta noin 16 %. Viime vuosina maarakennuskustannusindeksin nousu on pienentynyt ja vuoden 2014 elokuussa verrattuna edellisen vuoden elokuuhun nousu oli 0,9 prosenttia.



Kuva 6. Perusväylänpidon ja kehittämisen rahoitus (milj. euroa) vuosina 2001-2015.

On huomattava, että budjetoinnin muutokset vaikeuttavat pitkän aikavälin vertailua. Yllä olevassa kuvassa vuodet 2001–2013 kuvaavat määrärahan käyttöä, vuosi 2014 on talousarvion määräraha sekä I ja II lisätalousarvio. Vuosina 2001–2006 väylänpidon määrärahoihin sisältyivät toimintamenot. Yllä olevassa kuvassa on karkeasti arvioiden poistettu myöhemmin toimintamenomomentille siirretyt osuudet vertailukelpoisuuden saavuttamiseksi.

Yksi edellytys korjausvelan kasvun hidastamiseen on, että perusväylänpidon ostovoiman väheneminen saadaan poistettua. Jos hintatason arvioidaan nousevan vuodessa maara-

kennuskustannusindeksillä mitatun pidemmän aikavälin keskiarvon mukaisesti keskimäärin 3 prosenttia, perusväylänpidon ostovoima vähenee yhden hallituskauden aikana yhteensä 180 miljoonaa euroa nykykehyksestä laskettuna. Jos hintataso nousee prosentin vuodessa, perusväylänpidon ostovoiman vähenemä on hallituskaudella yhteensä 60 milj. euroa. Vaikka maarakennuskustannusindeksin nousu hidastuisikin tulevalla vaalikaudella esimerkiksi yhteen prosenttiin, ostovoimakorjaus tulisi tehdä pitkän aikavälin perusteella, jotta myös mennyttä kehitystä voitaisiin kuroa kiinni. Vuoden 2014 syyskuuhun mennessä maarakennuskustannusindeksin nousu on ollut vuodesta 2010 yhteensä 12,6 %.

Käytännössä ostovoiman säilyttäminen on mahdollista tehdä neljä vuoden välein eli silloin kun hallitus vaihtuu. Hallitus laatii menokehyksen hallituskaudelle. Tässä yhteydessä perusväylänpitoon tulisi tehdä ostovoiman säilyttävä korotus, jonka tulisi seuraavalla hallituskaudella olla suuruudeltaan noin 50 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä summa jakautuisi kaikkien neljän perusväylänpidon tuoteryhmän kesken.

3.3 Väylien kunnon ja korjausvelan ennustettu kehitys

Nykyrahoituksella korjausvelka lisääntyy nykyisestä 2,4 mrd eurosta noin 100 milj. euroa vuodessa eli vuoteen 2018 mennessä eli 2,8 mrd. euroon ja vuoteen 2027 mennessä 3,7 mrd euroon.

Toimittaessa nykyisellä rahoitustasolla ja sovittujen linjausten mukaisesti korjausvelan lisääntyminen näkyy aluksi vähäliikenteisillä väylillä, rautateiden sähkö- ja turvalaitteissa, ratapihoilla sekä silloilla. Vähäliikenteisillä maanteillä nopeus- ja painorajoitukset lisääntyvät ja aivan vähäliikenteisintä päällystettyä tiestöä muutetaan edelleen sorateiksi. Sen sijaan matkat ja kuljetukset sujuvat pääväylillä edelleen kohtuullisen hyvin.

Mikäli rahoitustaso jatkuu nykyisellä tasolla vielä useiden seuraavien vaalikausien ajan ja kustannustason jatkaessa nousuaan myös keskeisen liikenneverkon kunto tulee heikkenemään ja päivittäisestä liikennöitävyydestä on tingittävä. Vähäliikenteisen verkon palvelutaso laskee rajusti. Vähäliikenteisillä maanteillä nopeus- ja painorajoitukset lisääntyvät merkittävästi ja aivan vähäliikenteisintä päällystettyä tiestöä muutetaan entistä enemmän sorateiksi. Rautateillä korjausvelka näkyy erityisesti sähkö- ja turvalaitteissa, ratapihoilla sekä silloilla. Myös valtion väyläverkon laajuus on otettava tässä tilanteessa tarkasteluun.

Alla on arvioitu eri liikenneverkon kunnon ja korjausvelan kehittymistä olettamalla, että perusväylänpidon rahoitus on vuoden 2015 talousarvioesityksen ja kevään 2014 kehyspäätöksen mukainen. Lisäksi on oletettu, että väylänpidossa noudatetaan liikennepoliittisen selonteon linjauksia eli priorisoidaan elinkeinoelämälle tärkeiden ja muiden vilkasliikenteisten väylien ja taitorakenteiden kunto.

Korjausvelan lisääntyminen nostaa päivittäisen kunnossapidon kustannuksia ja merkitsee tarpeellisten ylläpitotöiden siirtymistä, mikä johtaa siihen, että tarvittavat toimenpiteet ovat jatkossa kalliimpia.

<u>Maantiet</u>

Keskeisen päällystetyn maantieverkon kunto pystytään pitämään lähes nykytasolla (huonokuntoisia 7 prosenttia tiepituudesta). Ongelmia tulee silti talvisin ja keväisin, jolloin nopeusrajoituksia joudutaan asettamaan siihen saakka, kun talven vauriot saadaan korjattua. Päällysteiden rakenteellista kuntoa heikentävät viime vuosina tehdyt ohuet päällysteet ja paikkaukset, mikä pitkällä tähtäimellä johtaa raskaampien toimenpiteiden lisääntyvään tarpeeseen.

Muun päällystetyn verkon kunto jatkaa nopeaa heikkenemistään. Vuonna 2018 arvioidaan tällä verkonosalla huonokuntoisia päällysteitä olevan jo 20 % tiepituudesta, kun niitä vuonna 2013 oli 10 %. Tämä johtaa merkittävässä määrin lisääntyviin nopeus- ja painorajoituksiin ja aivan vähäliikenteisimmän päällystetyn tiestön muuttamista sorateiksi joudutaan jatkamaan. Nopea teiden rappeutuminen johtaa myös tulevaisuudessa kalliimpiin ylläpitotoimenpiteisiin.

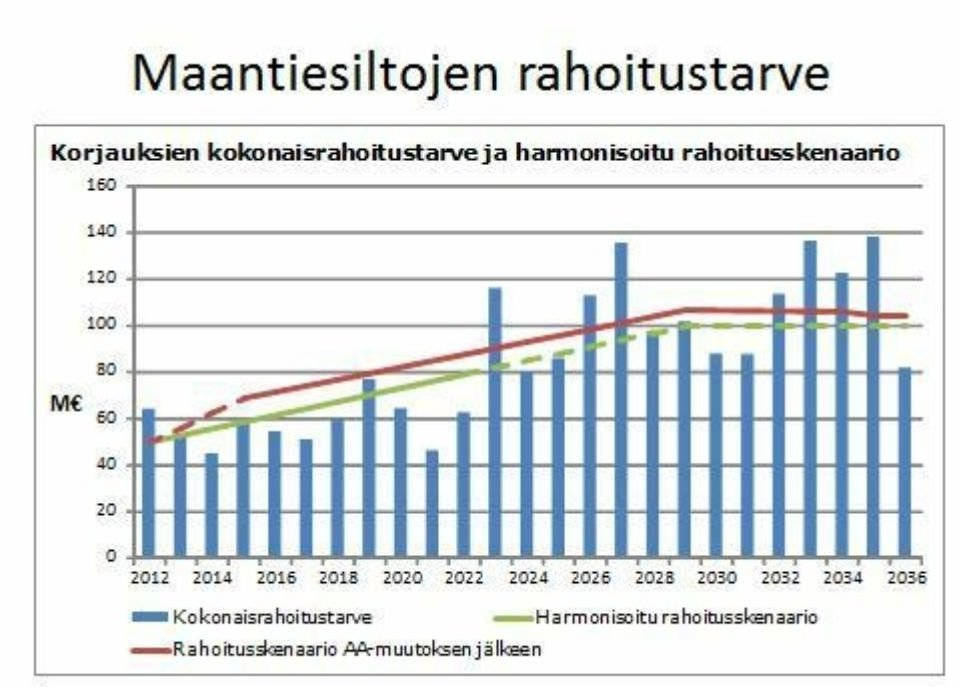
Kuva 7. Päällystetyn tieverkon kunnon ennustettu kehitys. Huonokuntoisten lisäys kohdistuu lähes yksinomaan vähäliikenteiselle tieverkolle.

Sorateiden kelirikko-ongelmat lisääntyvät hieman sekä keväisin ja syksyisin, sillä kaikkiin tarvittaviin korjauksiin ei ole mahdollisuuksia. Samalla nopeus- ja painorajoitukset lisääntyvät ja päivittäistä käytettävyyttä ei voida välttämättä taata.

Siltojen korjaustarve lisääntyy, sillä peruskorjauksen piiriin on tulossa merkittävä määrä 1960-70 -luvuilla rakennettuja siltoja ja raskaan liikenteen uusien mittojen ja massojen takia korjattavia siltoja. Samalla rahoitus jää jälkeen tarvittavasta, mikä lisää korjausvelkaa (kuva 8).

Viimeaikaiset selvitykset ovat osoittaneet, että maantiesiltojen kunnon ja kestävyyden suhteen ongelmia tulee esille selvästi nopeammin kuin aiemmin on arvioitu. Painorajoitettuja siltoja on maantieverkolla nykyisin noin 520 kappaletta. Seuraavan 10 vuoden aikana painorajoitusten määrä nousee 700-900 siltaan. Mikäli rahoitustaso jatkuu siitä yhä eteenpäin samalla tasolla, seuraavan 10 vuoden aikana painorajoitusten määrä tulee nousemaan vielä nopeammin, mahdollisesti kahdenkymmenen vuoden kuluttua jo 1500 siltaa voi olla painorajoitettua. Näistä osa on valtateillä olevia siltoja.

Tämän lisäksi arvioidaan, että kymmenen vuoden kuluttua lähes joka kymmenes (1300 - 1400 kpl) on huonokuntoinen (nyt niitä on vajaat 700), mikäli siltarahoitus säilyy nykytasolla.



Kuva 8: Maantiesiltojen rahoitustarve ja ennustettu rahoitus vuosille 2015-2020.

Rautatiet

Keskeinen rataverkko pystytään pitämään liikennettä tyydyttävässä kunnossa, varsinkin kun suuret korvausinvestointihankkeet (kuten Seinäjoki-Oulu, Oulu-Kontiomäki ja Lielahti-Kokemäki) valmistuvat. Routavaurioiden korjauksiin ei ole jatkossakaan riittävää rahoitusta, joten tilanne ei siinä suhteessa parane ja voi jopa huonontua, jolloin liikennerajoitukset lisääntyvät ja liikenteen täsmällisyys heikkenee.

Ratapihojen kunto on muodostumassa suureksi ongelmaksi, jolloin niiden liikennöitävyyden säilyttäminen vaikeutuu ja johtaa väistämättä liikennerajoituksiin. Ratapihat ovat myös monessa kaupungin keskustassa liian laajoja, mutta raiteet lyhyitä nykyisen junaliikenteen tarpeisiin. Kaupungeilla on tarve tehostaa omaa maakäyttöön kaupunkien usein hyvin keskeisillä alueilla. Nykyrahoituksella ratapihoihin ei ole osoitettavissa lainkaan rahoitusta. Lisäksi suurten ratapihojen korjaukset ovat erittäin kalliita, jopa 50-100 miljoonaa ratapihaa kohden. Niiden korjaaminen on mahdollista vain erikseen osoitetulla kehittämisrahoituksella.

Vähäliikenteisten ratojen korjaamiseen ei ole lähivuosina rahoitusta ja niillä on käytettävä enemmän liikennerajoituksia ja harkittava vakavasti osan radoista sulkemista. Jonkinlaisessa käytössä olevia vähäliikenteisiä ratoja on noin 500 km. Nämä ovat pistoraiteita ja niillä ei siten ole varsinaista verkollista merkitystä. Vaikka näiden ratojen yhteenlaskettu vuosittainen kunnossapitokustannus on noin 5 M€, niin lähivuosina osalla yhteyksiä on tulossa merkittäviä päällysrakenteen ja siltojen korjauksia jotta rataosuus voidaan ylipäätään pitää auki. Tällöin puhutaan useamman kymmenen miljoonan euron rahoitustarpeesta.

Vesiväylät

Vesiväylien kunto pystytään pitämään nykyisellä riittävällä tasolla.

3.4 Korjausvelan vähentämisen mahdollisuudet

Korjausvelan absoluuttista määrää voidaan käytännössä merkittävästi vähentää tai sen lisääntyminen pysäyttää ainoastaan lisäämällä rahoitusta perusväylänpitoon. Väylänpidon toimintaa on tehostettu voimakkaasti ja tehostaminen on jatkuvaa toimintaa.

Väylänpidon toimintaa on kehitetty jatkuvasti ja se on jatkuvaa toimintaa, jolla on pystyttä saavuttamaan merkittäviä säästöjä. Uusilla, näköpiirissä olevilla teknisillä ratkaisuilla tai muulla väylänpidon kehittämistyöllä voidaan todennäköisesti saavuttaa pieniä, muutamien miljoonien hyötyjä vuositasolla, mutta hyödyt realisoituvat vasta pitkällä aikavälillä. Parannukset ovat kuitenkin merkittäviä nykyisten niukkojen budjettien tilanteessa, jolloin väylänpidon toimet on pystyttävä valitsemaan ja toteuttamaan erityisen tehokkaasti. Akuuttia väylänpidon korjausvelkaa näillä keinoilla ei ratkaista.

Tienpidossa tuottavuus on parantunut tienpidon ulkoistamisen ja kilpailuttamisen seurauksena. Myös radanpidossa kilpailuttaminen on parantanut tuottavuutta. Nämä tuottavuushyödyt ovat nyt suurelta osin toteutuneet. Inframarkkinoiden toimivuuteen on kuitenkin kiinnitettävä huomiota. Erityisesti radanpidon töissä on nykyisin vähän urakoitsijoita ja molemmat suurimmat toimijat ovat valtion 100 % omistamia. Suomen raideleveys rajoittaa ulkomaisten toimijoiden tuloa Suomen ratatöihin.

Jatkossa väylänpidon tuottavuutta pyritään parantamaan kehittämällä uusia toimintamalleja, menetelmiä ja teknisiä ratkaisuja. Tavoitteena on myös infra-alan tuottavuuden parantaminen ja innovaatioihin kannustaminen hankintamenettelyjä kehittämällä.

Korjausvelka on jakautunut jokseenkin tasaisesti koko maahan, joten alueellisen liikkumavaran lisäämisellä ei korjausvelkaa voida vähentää. Elinkaariajattelun vähentyessä päinvastoin korjausvelka tulisi kasvamaan, mikäli alueilla tehtävät päätökset eivät ole linjassa yhteisen strategian kanssa. Väylämuotojen välillä rahoituksen uusi suuntaaminen ei vähennä korjausvelan määrää vaan siirtää sitä väylämuodosta toiseen. Päivittäisestä kunnossapidosta säästäminen heikentää liikennöitävyyttä ja turvallisuutta erityisesti talvikaudella. Nopeusrajoituksia joudutaan laskemaan ja rautatieliikenteen täsmällisyys heikentyy.

3.5 Korjausvelan vähentämisen rahoitustarve

Tarvittavan määrärahalisäyksen suuruus riippuu oleellisesti siitä, kuinka suurelta osalta verkkoa ja kuinka nopeasti korjausvelkaa halutaan poistaa.

Korjausvelan kasvun pysäyttäminen edellyttäisi 100 milj. euron lisärahoitusta perusväylänpitoon. Jotta korjausvelkaa voidaan poistaa keskeiseltä verkolta ja vähentää korjausvelan kasvua muulla verkolla, tarvitaan vähintään 150 milj. euron tasokorotus vuodessa perusväylänpidon määrärahaan.

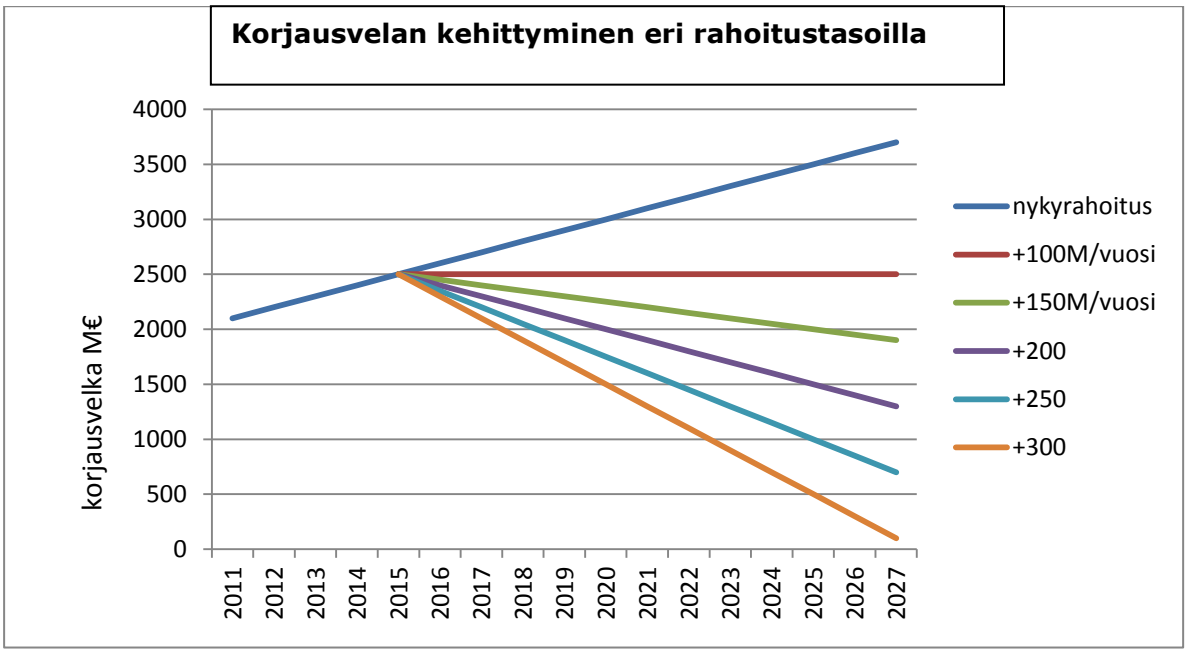
Tällöin vuonna 2027 korjausvelkaa olisi noin puolet vähemmän (1,9 mrd euroa) kuin nykyrahoitustason jatkuessa (3,7 mrd euroa).

Korjausvelka lisääntyy nykyisellä rahoitustasolla noin 100 miljoonaa euroa vuodessa, joka kohdistuu lähinnä vähäliikenteisten väylien rakenteisiin (mm. päällysteet, sillat, ratapihat, varusteet ja laitteet). Sen sijaan keskeisellä verkolla korjausvelka ei enää kasva, koska liikennepoliittisen selonteon linjausten mukaisesti keskeisten liikenneverkkojen kunnon ei anneta heikentyä eikä korjausvelan siellä lisääntyä.

Korjausvelan suurimmat kielteiset taloudelliset vaikutukset elinkeinoelämälle syntyvät keskeisellä verkolla. Tämän vuoksi on oleellista, että lisärahoituksen turvin poistetaan korjausvelka ensisijaisesti keskeiseltä väyläverkolta. On myös tärkeää, että korjausvelan kasvu muulla verkolla saadaan hidastumaan.

Jotta korjausvelkaa voidaan poistaa keskeiseltä verkolta ja vähentää korjausvelan kasvua muulla verkolla, tarvitaan vähintään 150 milj. euron tasokorotus vuodessa perusväylänpidon määrärahaan.

Kuvassa 9 on esitetty korjausvelan kokonaismäärän kehittyminen. Nykyrahoituksella velka jatkaa tasaista kasvuaan ja olisi vuonna 2027 noin 3,7 mrd euroa. Sadan miljoonan lisärahoitus pitäisi korjausvelan kokonaismäärän ennallaan ja 150 miljoonan lisärahoitus vähentäisi sitä nykytasosta noin neljänneksen eli 1,9 mrd euroon. Tällöin korjausvelkaa olisi noin puolet vähemmän kuin nykyrahoitustason jatkuessa vuonna 2027.



Kuva 9: Korjausvelan kehittyminen eri rahoitustasoilla.

Lisärahoitus mahdollistaisi seuraavat vaikutukset:

- maanteiden päällystysohjelmaa voidaan pidentää ja kevyiden toimenpiteiden sijasta voidaan tehdä elinkaaritehokkaampia raskaita toimenpiteitä
- maantie- ja ratasiltojen, rautateiden vaihteiden sekä sähkö- ja turvalaitteiden korvausinvestointeja voidaan lisätä tarvetta vastaavaksi
- ratapihojen korvausinvestointeja voidaan lisätä ja samalla niitä voidaan modernisoida nykyisiä liikennetarpeita vastaaviksi
- ratojen päällysrakenteen korvausinvestointeja sekä routa- ja pehmeikkökohtien parantamisia voidaan lisätä
- liikenteen palveluiden järjestelmiä ja laitteita voidaan uusia tarpeiden mukaisesti.

Näillä toimilla pystyttäisiin vähentämään maanteiden ja rautateiden nopeus- ja painorajoituksia sekä parantamaan liikenteen täsmällisyyttä.

Jos korjausvelkaa poistetaan ja uuden kasvua ehkäistään 150 miljoonalla eurolla vuosittain, tästä esimerkiksi noin 85 milj. euroa voitaisiin kohdentaa tieverkolle ja tästä puolet

päällysteille. Tässä esimerkissä rautateille kohdennettaisiin 55 milj. euroa ja vesiteille 10 milj. euroa.

Tällöin huonokuntoisen tieverkon lisääntyminen hidastuisi vuodessa noin 500 km. Keskeisellä verkolla korjausvelan poisto olisi siirtymistä kevyistä rankempiin toimenpiteisiin. Huonosta väylien kunnosta johtuvat paino- ja nopeusrajoitukset saataisiin poistettua keskeiseltä tieverkolta. Parempi kunto helpottaisi talvihoitoa ja sitä kautta turvallisuutta ja matkojen ennustettavuutta.

Painorajoitetut sillat poistuisivat päätieverkolta ja todennäköisesti seututieverkolta.

Rautateillä nopeus- ja painorajoitukset johtuvat silloista, tunneleista ja pehmeiköistä. Lisärahoituksella niitä voidaan vähentää kriittisimmistä kohteista. Turvalaitteiden hallittu uusiminen vähentää liikenteen häiriötä ja parantaa junaliikenteen täsmällisyyttä.

3.6 Korjausvelan vähentämisen rahoittaminen

Selkein tapa lisätä perusväylänpidon rahoitusta on normaali talousarviorahoitus. Käytännössä hallitus kohdentaisi perusväylänpitoon hallituskauden menokehyksessä riittävän rahoituksen. Lisärahoitusta on mahdollista saada jossain määrin myös määrärahojen uudelleenkohdentamisella.

3.6.1 Määrärahojen uudelleen kohdentaminen

Liikennepoliittisessa selonteossa 2012 esitettiin määrärahojen uudelleen kohdentamista hallinnonalan sisällä. Selonteossa esitettiin, että kehittämisinvestoinneista siirretään 100 M€/v liikenneverkon pieniin investointeihin ja ylläpitoon vuodesta 2016 alkaen.

Valtioneuvoston keväisessä kehyspäätöksessä toteutettiin valtiontalouden sopeuttamistoimenpiteitä. Perusväylänpidon osalta tämä tarkoitti sitä, että suunniteltu väylänpidon määrärahojen uudelleen allokointi siirtämällä 100 milj. euroa vuodesta 2016 lähtien väyläverkon kehittämisestä perusväylänpitoon ei toteudu. Lisäksi vuoden 2015 perusväylänpidon määrärahoja osoitettiin 100 milj. euroa aiempaa vähemmän. Toisaalta hallituksen linjaaman kasvutoimenpiteitä koskevan päätöksen mukaisesti lisättiin perusväylänpitoon 20 milj. euroa v. 2014 sekä 30 milj. euroa v. 2015. Vuoden 2015 talousarvioesityksessä perusväylänpitoon ehdotetaan lisäksi 30 milj. euron korotusta kehyksiin nähden.

Tällä hetkellä ollaan tilanteessa, jossa kehittämishankkeista voidaan siirtää perusväylänpitoon määrärahoja mahdollisesti vasta aikaisintaan vuonna 2018, mutta suuremmassa määrin vasta vuonna 2019. Korjausvelan vähentämisen rahoittaminen siirtämällä määrärahoja LVM:n hallinnonalan sisällä ei siten ole mahdollista lyhyellä aikavälillä. Vastaavasti määrärahojen siirtäminen muilta hallinnonaloilta valtion talouden kehyksen sisällä ei ole käytännössä mahdollista.

Kehittämisen vuosittaiseksi määrärahatasoksi on määritelty 377 milj. euroa vuodesta 2016 alkaen. Vuonna 2016 jo käynnissä olevien ja vuoden 2015 talousarvioon ehdotettujen investointien määrärahatarve on kuitenkin 445 milj. euroa. Jos vuodesta 2018 alkaen kehittämisinvestointeihin varatusta määrärahasta siirrettäisiin perusväylänpitoon esim. 50 milj. euroa vuodessa ja kun elinkaarihankkeiden rahoitustarve on noin 120 milj. euroa vuodessa, tämä tarkoittaisi, että uusiin kehittämishakkeisiin voitaisiin hallituskaudella käyttää yhteensä noin 800 milj. euroa.

3.6.2 Muu mahdollinen lisärahoitus

Tiemaksut ovat yleisiä maailmalla, mutta niillä ei yleensä rahoiteta perusväylänpitoa vaan uusia hankkeita kuten silta-, tunneli- tai moottoritiehankkeita. Täten käyttäjämaksut eivät ole ratkaisu perusväylänpidon rahoitustarpeeseen.

Toinen vaihtoehto olisi kerätä perusväylänpidon lisämäärärahoja vastaava määrä verojen korotuksella. Usein on esitetty esim. polttoaineveron korottamista ja lisätulojen korvamerkitsemistä perusväylänpitoon. Tällöin lisärahoitus kerättäisiin nimenomaan tieverkon käyttäjiltä. Verojen korvamerkintään on yleensä suhtauduttu kriittisesti, koska valtion menoja ja tuloja tarkastellaan erillään toisistaan. Verot ovat yleiskatteellisia. Verojen korvamerkintä saattaisi johtaa siihen, että joku meno olisi muuttumaton, vaikka esim. valtiotaloudellinen tilanne muuttuisi merkittävästi.

3.7 Budjetoinnin kehittäminen

Nykyinen budjettirakenne, jossa koko perusväylänpito on yhdellä momentilla, on joustava ja mahdollistaa myös nopeasti tarvittavat siirrot eri tuoteryhmien välillä. Ongelmana kuitenkin on, että kokonaisuus hämärtyy. Varsinkin alueelliset pienet investoinnit ovat vähentyneet huomattavasti ja niitä rahoitetaan enenevässä määrin yhteisrahoituksena, esimerkiksi kunnat osarahoittavat usein niille tärkeitä pieniä investointeja. Päätöksentekoa varten tulee talousarviointia kehittää päätöksentekoa varten selkeäksi ja läpinäkyväksi. Pieniin alueellisesti tärkeisiin investointeihin on varattava rahoitus.

3.8 Valtionapu yksityisteille

Suuri kuva maaseudulla on siirtyminen fossiilitaloudesta biotalouteen. Biotalouden arvioidaan tarjoavan Suomelle tulevaisuudessa merkittäviä kilpailumahdollisuuksia globaaleilla markkinoilla. Toiminnan kehittämisen ja uusien innovaatioiden perusedellytyksenä on kuitenkin raaka-aineiden saannin turvaaminen toimivilla kuljetusyhteyksillä. Yksityisteiden merkitys onkin kaupungistumisesta huolimatta kasvussa.

Kaupunkien läheisellä maaseudulla korostuvat asumisen tarpeet, odotukset ovat hyvässä päivittäisessä hoitotasossa. Yhä lisääntyvät liikkuvat palvelut edellyttävät yllätyksetöntä yksityistieverkkoa. Kaupunkien läheisellä maaseudulla on runsaasti myös yritystoimintaa, osalla myös raskasta liikennettä, joka edellyttää myös hyvää tiestön rakenteellista kuntoa.

Ydinmaaseutu on viljanviljelyksen pääaluetta, jolloin tiestön kantavuusvaatimukset korostuvat. Harvaan asuttu maaseutu on metsätalouden, maidontuotannon ja vapaa-ajan aluetta. Tiestöltä vaaditaan hyvää kantavuutta, päivittäinen hoitotaso voi olla alempi.

Elinkeinoelämän ja asutuksen kannalta tärkeimmät yksityistiet on voitava pitää tarvettaan vastaavassa kunnossa myös ei-lisääntyvän tai jopa vähenevän julkisen rahoituksen tilanteessa. Tienpidon ja valtioapujen on oltava tehokasta, mikä vaatii mm. tiekuntia suurempia kokonaisuuksia.

Yksityisteiden valtionapu on vaihdellut suuresti. Vuonna 2005 valtionapu oli 13,9 milj. euroa ja vuoden 2015 talousarvion mukaan se on 3 milj. euroa, josta lauttapaikkojen avustamiseen käytetään 2 milj. euroa ja ainoastaan 1 milj. euroa yksityisteiden parantamiseen. Nykyinen määrärahataso on täysin riittämätön. Vuosina 2009-2012 valtionavun suuruus oli 23 milj. euroa vuodessa, koska tuolloin yksityisteiden valtionapua lisättiin väliaikaisesti 10 milj. eurolla vuodessa puukuljetusten varmistamiseksi. Samalla muutettiin yksityisteiden lainsäädäntöä väliaikaisesti siten, että valtionapua sai myöntää myös puukuljetusten kannalta merkittäville yksityisteille.

4. Liikenneverkon kehittäminen

4.1 Tilannekatsaus liikenneverkon kehittämisen nykytilaan

Liikennepoliittiset selonteot ovat linjanneet hallituskauden investoinnit sekä luoneet suuntaa seuraavien vaalikausien investoinneille. Tämä on tuonut tarvittavaa pitkäjänteisyyttä, mutta myös sitonut myös seuraavan hallituksen päätösvaltaa.

Liikenneinvestointeihin on vuodesta 2008 alkaen käytetty 350 milj. eurosta lähes 700 milj. euroon vuodessa.

Vuodesta 2016 lähtien kehys on 377 milj. euroa kaikki valtion kehittämisinvestoinnit mukaan lukien. Vuonna 2016 jo päätettyjen hankkeiden edellyttämä rahoitus ylittää kehystason selvästi.

Liikennepoliittisessa selonteossa päätettiin toteuttaa uusia kehittämishankkeita 1,0 Mrd euron edestä vuosittaisten kehysten sallimissa puitteissa. Selonteon hankeohjelman valinnassa noudatettiin hallitusohjelman kirjausta: ”Tärkeitä ovat suuria liikennemääriä palvelevat, talouskasvua tukevat, kustannushyötysuhteeltaan parhaat, liikenneturvallisuutta edistävät, päästöjä vähentävät ja maakunnallista merkitystä omaavat hankkeet.” Muita näkökulmia ovat mm. alueellinen tasapuolisuus, elinkeinoelämän kilpailukyky, verkollinen rooli (runkoverkot ja solmupisteet) sekä suuret liikennemäärät ja kasvukeskukset. Suurin osa hankkeista on olemassa olevan liikenneverkon parantamista ja aivan uutta korvaavaa liikenneväylää toteutetaan E 18 Hamina - Vaalimaa hankkeessa. Lähtökohtana olivat alueellisesti tärkeimmät hankkeet, joista vielä priorisoitiin vaikuttavin osa.

Kehyspäätöksissä on kehittämishankkeiden vuosittain valtion rahoitus määritelty 377 milj. euron suuruiseksi vuodesta 2016 lähtien, kun rahoitus vielä vuonna 2013 oli 570 milj. euroa. Kehittämishankkeista kolme hanketta on siirretty toteutettavaksi perusväylänpidon momentilla budjettiteknisistä syistä, mutta nekin sisältyvät vuosittaiseen kehittämisen kehykseen. Erityisesti maantieverkon kehittämishankkeiden urakoihin liittyy yleensä myös kuntien katuverkkoon kuuluvia osia, joiden menoista vastaavat kunnat itse. Tietyissä hankkeissa kunnat ovat maksaneet myös osan valtion omaisuudeksi jäävistä hankeosien menoista saamiensa maankäyttöhyötyjen perusteella. Lisäksi valtio voi myöntää avusta suurten kaupunkiseutujen raideliikennehankkeisiin, joista tämän hallituksen aikana on käynnissä Länsimetro.

Liikennepoliittisen selonteon kehittämishankkeiden toteutuminen

Liikennepoliittisen selonteon yhteydessä päätetyistä liikennehankkeista puuttuu tämän vuoden lisäbudjettien ja ensi vuoden talousarvion hyväksymisten jälkeen päätökset Ylivieska-Iisalmi-Kontiomäki ratayhteyden parantamisesta (sähköistys) ja Helsingin ratapihan toiminnallisesta parantamisesta. Kehysriihipäätöksessä sanotaan, että Ylivieska-Iisalmi-Kontiomäki ratayhteyden parantamista ei sisällytetä tämän hallituksen kehyspäätökseen. Kevään kehyspäätöksessä Helsingin ratapiha ja osa päärataverkon routa- ja pehmeikkökorjauksista sekä raakapuuterminaaleista sisältyy uudelle kehysvarausmomentille (31.10.22):

Taulukko 3: Kehysvarausmomentti, milj. euroa

VM:n kehyskanta 2015-2018 26.3.2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
.22 Uusi kehysvarausmomentti, kehittäminen	**0,00**	**1,00**	**25,00**	**76,35**
- routa-ja pehmeikkö			10,00	22,00
- raakapuutermi-naalit			5,00	5,00
- Helsingin rata-piha		1,00	10,00	20,00
- Nimetön hankevaraus				29,35

Muita kuluvan vaalikauden kehittämishankkeita

Selontekohankkeiden lisäksi hallituskaudella on päätetty/ollaan päättämässä seuraavat uudet kehittämishankkeet (kustannukset yhteensä n 130 M€):

- Keski-Pasilan länsiraide
- Länsimetron liityntäliikenne
- Kt 77 Viitasaari-Keitele
- Vt 3 Arolampi
- Vt 148 Keravan kohta
- Savonlinnan syväväylän siirtäminen
- Pännäinen-Pietarsaari rataosan sähköistys.

4.2 Eri hallitusten päättämät kehittämishankkeet ja miten sitovat vuosittaisia kehyksiä

Jokaisen hallituksen päätökset ovat sitoneet enemmän seuraavien hallitusten rahoitusta kuin hallituskauden rahoitusta.

Tällä hetkellä vasta vuodesta 2018 alkaen on mahdollista nykyisten kehysten puitteissa aloittaa uusia investointeja tai siirtää tarvittaessa rahoitusta investoinneista esim. perusväylänpitoon.

Kehittämishankkeille tulisi niistä päätettäessä varata koko rahoitus 5-vuotisena siirtomäärärahana. Näin kukin hallitus ja eduskunta vastaisivat päättämiensä hankkeiden rahoituksesta, eikä seuraavien hallitusten ja eduskuntien mahdollisuuksia sidottaisi.

Laajoja kehittämishankkeita ei voi toteuttaa yhden hallituksen aikana ja käytännössä kehittämishankkeet syövät aina seuraavienkin hallitusten kehysvaraa. Varsinkin isot yli 0,5 miljardin euron ratahankkeet jatkuvat vielä kahden seuraavan hallituksen aikana.

Hankkeita ei voida myöskään aloittaa välittömästi uuden hallituksen aloitettua toimintansa. Kun hankkeista on viimeisten hallitusten aikana päätetty liikennepoliittisen selonteon pohjalta, suurin osa hallituksen hankkeista alkaa vasta kolmantena tai neljäntenä hallitusvuotena ja hallituksen ensimmäisinä vuosina aloitetaan vain joitakin hankkeita. Miten nopeasti menokehykseen sisältyvien hankkeiden toteuttaminen voidaan aloittaa, riippuu myös suunnitelmavalmiudesta. Tätä on parantanut kehittämishankkeiden hankesuunnitteluun varattu erillisrahoitus, jota voidaan käyttää suunnitteluun, jonka perusteella saadaan hankkeelle toteutuslupa eli tie- ja ratasuunnittelu, vesilupasuunnittelu sekä nopean toteuttamisen mahdollistava rakennussuunnittelu.

Liikennevirasto laatii menokehyksen hankkeista vuosirahoitussuunnitelman. Vuosittaisen määrärahan puitteissa on Liikennevirastolla ollut mahdollisuus LVM:n tilijaottelupäätöksil-

lä tarkistaa hankkeiden toteutusta. Mikäli jonkun hankkeen eteneminen esimerkiksi kilpailutuksesta tehdyn markkinaoikeusvalituksen takia ei etene, on määrärahaa voitu siirtää käytettäväksi toisilla hankkeilla. Kehittämishankkeille talousarviossa myönnetty määräraha on virastolla käytössä kolme vuotta. Kukin hanke toteutetaan sille myönnetyt kokonaismäärärahan tai valtuuden puitteissa.

Oheisessa kuvassa on esitetty kolmen hallituksen päättämien valtion verkon kehittämisinvestointien hankerahoitus ja miten hankkeet ovat sitoneet rahoitusta eri hallitusten toimikautena. Kuten kuva osoittaa, kehittämishankkeet sitovat enemmän seuraavien hallitusten rahoitusta kuin hallituskauden rahoitusta.

Selvä parannus tilanteeseen olisi siirtyminen valtuusmenettelystä siihen, että hankkeista päätettäessä niille varataan koko tarvittava rahoitus 5-vuotisen siirtomäärärahana. Siten kukin hallitus vastaisi päättämiensä hankkeiden rahoituksesta, vaikka hankkeiden toteutus jatkuu useidenkin hallitusten ajan.

Kuva 10: Liikenneinvestointien rahoitus, milj. euroa (2013 asti käytetty rahoitus, 2014 käytössä oleva, 2015 alkaen suunniteltu), valtion osuus, ei sisällä maanhankintaa

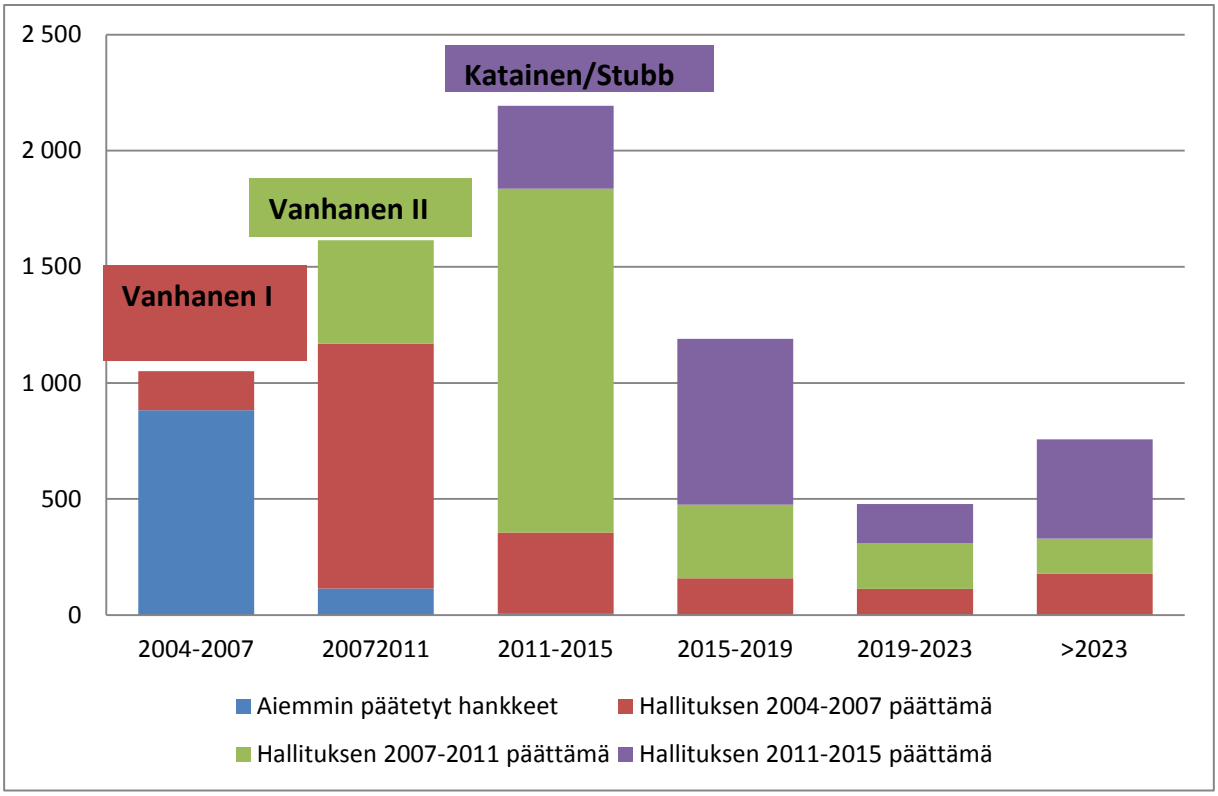
Kun investointien rahoitustasoa on vähennetty, on seuraavalla hallituksella kehysten puitteissa mahdollisuus aloittaa vain vähän uusia hankkeita. Ohjelmoinnissa on lisäksi otettava huomioon, että hankkeelle on osoitettavissa aloitusvuoden jälkeisille vuosille riittävä rahoitus, jotta toteuttaminen on kustannustehokasta.

Seuraavassa kuvassa on tarkasteltu, millaisiin kohteisiin suurten investointien rahoitus on kohdistettu viimeisen kolmen eri hallitusten päättäminä. Jokainen hallitus on päättänyt yhden ison yli 600 M€ E18 – tien PPP -hankkeen:

- E 18 Lohja-Muurla, 700 M€; Vanhasen I -hallitus
- E 18 Koskenkylä-Kotka, 650 M€; Vanhasen II -hallitus
- E 18 Hamina-Vaalimaa, 660 M€; Kataisen hallitus

Vanhasen II -hallitus päättämien hankkeiden euromäärä on suurin 2,7 Mrd euroa. PPP -hankkeen ohella hallitus on päättänyt kahdesta isosta ratahankkeesta:

- Kehärata 489 M€
- Pohjanmaa ratahankkeet (Seinäjoki-Oulu II ja Kokkola-Ylivieska) 674 M€



Kuva 11: Eri hallitusten käynnistämien hankkeiden vaatima rahoitus vaalikausittain, milj. euroa, valtion osuudet, ei sisällä maanhankintaa

4.3 Liikenneverkon kehittämistarpeet

Suomen kilpailukyvyn ja kestävän talouskasvun varmistaminen edellyttää matka- ja kuljetusketjuilta toimivuutta ja joustavuutta. Näitä tavoitteita voidaan edistää monin eri toimenpitein ennen isoja kehittämishankkeita.

Kehittämistoimia tulisi kohdentaa kasvua tuottaviin toimenpiteisiin, isoille kaupunkiseuduille sekä tärkeimmille ulkomaanyhteyksille. Erityisesti tulisi priorisoida elinkeinoelämän, alueiden ja yhdyskuntien muutosten kannalta tärkeät pienet parannustoimet.

Nykyisin pienet parantamishankkeet rahoitetaan perusväylänpidon momentilta. Perusväylänpidon rahoitustaso ei kuitenkaan mahdollista muuttuvan maankäytön ja elinkeinoelämän edellyttämää pientä parantamista, kuten eritasoliittymien, keskikaiteiden ja kevyenliikenteen väylien rakentamista tai meluntorjuntaa. Näistä suurin osa valtionkin väyläverkolle tehdään kuntien rahoituksella. Erityisesti tieverkolla rahoitusta tulisi kohdentaa kohdistaa varsin pieniin liikenteellisiin ongelmakohtiin eikä koko yhteysvälien parantamiseen.

Pienten parantamishankkeiden rahoittamiseksi liikennepoliittisessa selonteossa esitettiin 100 milj. euron siirtoa kehittämistä perusväylänpitoon. Tämä siirto tehtiinkin kevään 2013 kehyspäätöksessä, mutta valtiontalouden tilanteen vuoksi säästöt kohdennettiin tuohon siirrettävään osuuteen. Pienten parannustoimien turvaamiseksi kehittämisinves-

toinneista voitaisiin siirtää 50 milj. euroa perusväylänpitoon tai siirtää parannustoimet kehittämiseen ja korvamerkitä niihin rahoitus esimerkiksi teemojen muodossa.

Ratapuolella panostetaan olemassa olevan väyläverkon toiminnalliseen parantamiseen kohtauspaikkoja ja kaksoisraideosuuksia parantamalla. Ongelmallisia ovat ratapihat, jotka ovat korjausten tarpeessa sekä kunnon ja toiminnallisuuden osalta. Tulee miettiä toteutusmalleja, joissa ainakin osa rahoituksesta saadaan kohteen maankäyttöhyödyistä.

Vesiväylillä parantamistarpeet liittyvät väylien syventämiseen, jotta mahdollistettaisiin aiempaa suurempien alusten liikennöinti kuljetustehokkuuden turvaamiseksi.

Uusia isoja investointeja toteutetaan, jos ne ovat kannattavia ja tuottavat Suomelle merkittävää hyötyä. Tämä edellyttää riittävää panostusta suunnitteluun ja investoinnin kaikkien vaikutusten realistiseen arviointiin. Parhaaseen tulokseen päästään, kun myös hyötyjät osallistuvat sekä suunnitteluun että rahoitukseen.

Suuria investointeja ovat vielä selvitysvaiheessa olevat kaupunkiseutujen joukkoliikenteen laatukäytävä hankkeet. Liikennepoliittisessa selonteossa on linjattu, että valtio avustaa metron ja kaupunkiraitioteiden rakentamista 30 %:lla. Valtion osallistuminen ja rahoitusosuudet päätetään kuitenkin tapauskohtaisesti erikseen. Tällä hetkellä valtio rahoittaa näin Länsimetron toteuttamista. Tätä avustusta ei ole laskettu liikennehankkeiden kehyksiin.

TEN-T-verkko

Suomen tulee kehittää liikenneverkkoa osana Euroopan liikenneverkkoa, mutta kuitenkin perustuen Suomen liikennetarpeiseen harvaanasuttuna ja EU:n muusta liikenneverkosta erillisenä maana. Tällöin myös teknillisistä vaatimuksista voidaan tehdä poikkeuksia. Ydinverkkokäytävien osalta Suomi on jo panostanut verkon kehittämiseen. E 18 moottoritie, rataverkon parantaminen Helsingistä Pietariin sekä Helsingistä Ouluun on jo toteutettu tai päätetty. Lisätarpeet kohdistuvat erityisesti yhteyksiin satamiin ja lentokentille ja ratapihojen parantamiseen.

4.4 Tuottavuuden parantaminen kehittämishankkeissa

Rakentamisen tuottavuuden parantuminen on ollut heikkoa.
Tiedonhallinnalla ja tietotekniikan paremmalla hyödyntämisellä tuottavuutta voidaan parantaa.
Pitkän aikavälin strateginen suunnitelma parantaisi myös tuottavuutta.

Rakennusalan tuottavuus on parantunut huonosti verrattuna teolliseen toimintaan. Erityisesti infrakohteet ovat varsin yksilöllisiä ja siten vaikeasti tuottaa teollisesti. Käyttämällä nykyistä paremmin tietotekniikkaa ja tiedonhallintaa suunnittelusta rakentamiseen ja edelleen käytönaikaiseen liikenteen ja väylän kunnon hallintaa, voidaan myös infrahankkeissa parantaa tuottavuutta. Liikennevirasto edellyttää tietomallin käyttöä hankesuunnittelussa ja rakentamisessa 1.5.2014 alkavissa töissä. Suomessa on yhteisenä kehitystyönä määritetty infrahankkeiden tiedon-siirtoformaatti InfraModel 3, joka on hyväksytty myös alan kansainväliseksi standardiksi.

Liikennevirasto kehittää yhdessä kuntien ja infra-alan kanssa hankintamenettelyjä, joissa paremmalla yhteistyöllä mahdollistetaan tuottavuuden parantuminen paremman yhteistyön ja innovaatioiden avulla. Toteutusmalli määritetään siten, että sen avulla parhaiten voidaan hallita tilaajan ja toteuttajan riskit ja elinkaarikustannuksiltaan laadukkaat ratkaisut.

Lainsäädäntö edellyttää, että isot väylähankkeet edellyttävät suunnitelmia, jotka voidaan hyväksyä vasta lainvoimaisen kaavan merkinnällä. Tämä johtaa käytännössä 10 vuoden suunnitteluun, ennen kuin rakentaminen voidaan aloittaa. Myös Suomessa pitäisi siirtyä monissa Euroopan maissa käytössä olevaan menettelyyn, joissa liikenneinvestoinneista tehdään noin 12 vuoden strateginen suunnitelma eduskunnan käsittelyä varten. Suunnitelma ohjaa hankkeiden suunnittelua ja toteuttamista.

5. Liikenneverkon rahoitusmallit

Talousarviorahoitus on ollut ja tulee olemaan keskeisin tapa rahoittaa perusväylänpitoa ja kehittämisinvestointeja. Talousarviorahoitusta on kuitenkin täydennettävä muilla rahoitus- ja hankintamalleilla.

Investointimenoja voidaan jaksottaa pidemmälle ajanjaksolle elinkaarimallin tai valtion sisäisen lainamallin avulla. Investointien jaksottamisen yhteenlasketut vuosikustannukset eivät saisi kuitenkaan sitoa liikaa kehittämisinvestointeihin valtion talousarviossa osoitetuista määrärahoista.

Kehittämisinvestointien rahoittamispohjaa täytyy laajentaa. On perusteltua, että hankkeista hyötyvät tahot osallistuvat hankkeiden rahoitukseen nykyistä enemmän.

Valtion talousarvion ulkopuolinen liikennerahasto on yksi ratkaisu rahoitusongelmaan.

5.1 Nykyisin käytössä olevat rahoitusmallit

Kehittämisinvestointeja toteutetaan nykyisin useilla erilaisilla toteuttamis- ja rahoitusmalleilla. Kaikista valtion kehittämishankkeista päättää eduskunta hankekohtaisesti valtion talousarviomenettelyssä. Pääsääntöisesti liikenneväylien kehittämisinvestoineista valtiolle aiheutuvat menot rahoitetaan vuosittain osoitettavilla määrärahoilla. Eräiden hankkeiden osalta valtiolle kuuluva meno maksetaan vasta hankkeiden liikenteelle avaamisen jälkeen ja hankeen menot rahoittaa väliaikaisesti kunta tai muu ulkopuolinen toimija. Lisäksi Liikennevirasto on saanut eduskunnalta valtuuden ostaa palvelua, joka sisältää hankkeen rakentamisen, rahoituksen ja sopimusaikaisen ylläpidon ja hoidon 15–25 vuoden ajalta.

5.1.1 Talousarviorahoitus

Talousarviorahoitus on normaali menettely valtion vastuulle kuuluvien investointien osalta. Hankkeelle myönnetään valtuus ja menot budjetoidaan hankkeen toteutumisen mukaisesti valtion talousarvioon. Investointi rahoitetaan siis rakentamisaikana valtion talousarviosta myönnettävillä määrärahoilla. Menot myös kirjataan talousarviokirjanpidon momentille menon aiheuttamisvuonna.

On esitetty valtuusmenettelystä luopumista siten, että budjettirahoitteiselle hankkeelle budjetoidaan kerralla viisivuotinen siirtomäärä. Tällä menettelyllä pienennetään oleellisesti nykyisen valtuusmenettelyn monimutkaista kirjanpitoa ja samalla mahdollistetaan hankkeiden tehokas toteuttaminen. Sen sijaan jälkirahoitus- ja elinkaarimallissa käytettäisiin edelleen valtuusmenettelyä.

Mallin hyvät puolet

- Talousarviorahoitus on tasapuolinen, selkeä ja läpinäkyvä
- Vakiintuneet menettelytavat
- Kiinteä yhteys menosääntöön ja kehysmenettelyyn ja siten menojen hallintaan
- Suorat rahoituskustannukset alhaisimmat mahdolliset

- Hankemäärärahat menevät kokonaisuudessa rakentamiseen eikä hankkeen velan hoitoon

Mallin huonot puolet
- Suuret hankekokonaisuudet luovat paineita finanssipolitiikan sääntöjä kohtaan
- Kehys- ja tasapainorajoitteet rajoittavat hankkeiden ohjelmointia
- Hankemäärärahojen sisällyttäminen talousarvioon sekä hankkeiden ajoitus ja kustannukset ovat riippuvaisia hankkeiden kokonaismäärälle asetetuista kehys- ja tasapainorajoitteista; mahdollisesti myös suhdannetekijöistä
- Riskien hallinta lähtökohtaisesti valtion ja veronmaksajien vastuulla

5.1.2 Jälkirahoitusmalli

Jälkirahoitusmallilla tarkoitetaan niitä valtion investointihankkeita, joiden rakennusaikaiset kustannukset maksaa ulkopuolinen taho (kunta tai yritys) valtion maksaessa osuutensa takaisin hankkeen valmistuttua. Takaisinmaksu tapahtuu yleensä muutaman vuoden kuluttua valmistumisesta yhdessä tai kahdessa erässä, lähtökohtaisesti ilman korkoa. Esimerkiksi Talvivaaran kaivoksen rautatieyhteys on toteutettu tällä mallilla.

Mallin hyvät puolet
- Mahdollistaa hankkeiden aikaistamisen ja nopeamman toteutuksen, jolloin hankkeen hyödyt realisoituvat nopeammin
- Malli on valtiolle edullinen, koska se ei lisää rahoituskuluja

Mallin huonot puolet
- Jälkirahoitus rajoittaa tulevien vuosien liikkumavaraa kehyksissä
- Kunnat voivat olla epätasa-arvoisessa asemassa (”varakkaiden kuntien ohituskaista”)
- Liikenneinvestointien kokonaisvaikuttavuus ja tuottavuus saattaa heiketä jos rahoituksen saatavuudesta muodostuu valikoiva tekijä

5.1.3 Elinkaarimalli

Elinkaarimallissa (tunnetaan myös PPP) palveluntuottaja (tieyhtiö) rahoittaa, suunnittelee, toteuttaa, kunnossapitää hankkeen sopimuksen mukaisen 15…25 vuoden ajan. Eduskunta antaa Liikennevirastolle valtuuden elinkaarihankkeen toteuttamisesta. Palvelun tuottamisesta tieyhtiöille maksetaan vuotuista palvelumaksua, jota vastaavasta määrästä eduskunta päättää vuosittain talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Elinkaarimallilla toteutettuja hankkeita ovat Järvenpää-Lahti moottoritie, E18 Lohja-Muurla sekä E18 Koskenkylä-Kotka. Elinkaarimalli soveltuu lähinnä isojen kehittämishankkeiden toteutusmalliksi, parhaiten uudishankkeiden, joiden toteuttamiseen ei sisälly isoja riskejä. Käytännössä elinkaarimalli on hankintatapa eikä rahoitusmalli, koska hankkeen lopullinen maksaja on valtio. Elinkaarimallia tulisi soveltaa ainoastaan, jos on edullisempi tapa toteuttaa hanke kuin perinteinen budjettirahoitus. Vertailua hankaloittaa se, että elinkaarihankkeen kustannuksiin lasketaan rahoituskustannukset, mutta talousarviorahoituksella toteutettuihin hankkeisiin ei, vaikka myös muissa kohteissa valtio ottaa niihin lainaa ja maksaa rahoituskustannukset. Samoin elinkaarihankkeen kustannuksiin lasketaan uuden väylän kunnossapitokustannukset sopimuskauden ajalta.

Mallin hyvät puolet
- Mahdollisuus hankkeiden nopeampaan toteutukseen
- Mahdollisuus parempaan tehokkuuteen ja laatuun
- Riskin hallinta ja se, että samalla rahoitetaan myös sopimuskauden pituinen ylläpito, joka varmistaa lopputuotteen laadun pitkäaikaisesti

Mallin huonot puolet
- Sitoo valtion varoja useaksi vuodeksi ja kaventaa tulevien hallitusten mahdollisuuksia aloittaa uusia hankkeita
- Rahoituksen korkeat kustannukset
- Riskien määrittely
- Monimutkainen sopimusmalli, tarjouksien vähyys ja isot tarjouskustannukset

5.1.4 Muut mallit

Yllä olevien mallien lisäksi voidaan tunnistaa myös hyötyjä maksaa malli ja yhteishanke.

Hyötyjä maksaa ja yhteishanke

Joissain tapauksissa kunta tai joku muu ulkopuolinen taho haluaa saamansa hyödyn perusteella maksaa osan valtion vastuulle kuuluvista menoista. Yleensä hankkeeseen liittyy myös rahoittajan omia investointeja. Esimerkki tällaisesta hankkeesta on vuonna 2012 valmistunut Kehä I Turunväylä-Vallikallio hanke, jossa valtion osuus kustannuksista oli 61 % ja Espoon 39). Toinen esimerkki on Kilpilahden tieyhteys, jossa yritys, kunnat ja kuntien liikelaitos maksoivat 47 % ja valtio 53 % kustannuksista.

Yhteishanke muodostuu useamman organisaation vastuulla olevien väylien investointikokonaisuudesta. Hankkeen toteutus perustuu tehtyyn sopimukseen ja käytäntöön, että yksi sopimusosapuoli toteuttaa hankkeen. Hyvä esimerkki yhteishankkeesta on Kehärata. valtio vastaa ratatöistä ja Vantaan kaupunki eräistä asemista ja kaduista. Lisäksi Finavia rahoittaa Lentokenttäaseman.

Näiden mallien hyviä puolia ovat
- väyläinvestoinnin rahoitusrasituksen kohdistaminen hyödyn saajille sen sijaan, että kaikki veronmaksajat osallistuvat investoinnin rahoitukseen
- ei aiheuta jälkirahoitustaakkaa
- hankkeiden aikaistus jossakin määrin
- voidaan toteuttaa suuria, useampien tahojen hankekokonaisuuksia kokonaistaloudellisesti samassa yhteydessä
- eri osapuolten hankkeiden yhdistämisellä voidaan saavuttaa skaalaetua ja pienentää hankkeen hallinnollisia kustannuksia
- suunnitellaan liikenteellisiin tarpeisiin ja molemmille tilaajaosapuolille on tärkeää kustannusten hallinta. Korostuu erityisesti, kun teollisuus on toinen rahoittaja

Huonoja puolia:
- kuntien tasapuolinen kohtelu voi vaarantua maksuvalmiuden vaikuttaessa hankeajoituksiin
- toteutusvaiheessa tehtäviin muutoksiin (esim. karsintatarve kilpailutuksen yhteydessä) sopeutuminen vaatii hyvää neuvotteluhalukkuutta ja yhteistyökykyä osapuolten välillä

5.1.5 EU:n tukirahoitus

EU on myöntänyt liikennehankkeille erilaisia tukia vuosina 1995–2013 noin 570 miljoonaa euroa. EAKR tukia on saatu liikennehankkeisiin 204 miljoonaa euroa ja TEN -verkolle tarkoitettuja TEN -tukia 334 miljoonaa euroa. TEN-T tukea voi saada enintään 20 % hankkeen investointikustannuksista. Ennen vuotta 2009 saatiin myös INTERREG -tukia rajaliikenteen hankkeisiin 35 miljoonaa euroa. Uusia tukimuotoja ovat ENPI ja pohjoisen ulottuuden tuet.

Viimeisen viiden vuoden aikana on saatu EU-tukien maksatuksia vuosittain vajaa 30 M€/v.

Taulukko 4: EU-tukien maksatukset vuosina 2009-2013, milj. euroa

M€	2009	2010	2 011	2 012	2013
EAKR	17,8	9,1	10,4	18,2	9,6
TEN-T	7,8	22,9	11,6	8,5	22,7
Yhteensä	**25,6**	**32,0**	**21,9**	**26,7**	**32,5**

5.1.6 Eri mallien osuus kehittämishankkeiden rahoittamisesta

Kaikki valtion suoralla talousarviorahoituksella toteutettavien väylähankkeiden määrärahat *budjetoidaan momentille 31.10.77 Väyläverkon kehittäminen.* Jälkirahoituksella rahoitettavat hankkeet *budjetoidaan momentille 31.10.78 Eräät väylähankkeet. Momentille 31.10.79 Elinkaarirahoitushankkeet* budjetoidaan kaikkien elinkaarihankkeiden valtion rahoitusosuuden edellyttämät määrärahat.

Kehittämisinvestointien momenttien rahoitus ottaen huomioon vuoden 2014 lisätalousa r-viot sekä vuoden 2015 talousarvio esitys vuosille 2015 –2018 on esitetty seuraavassa taulukossa.

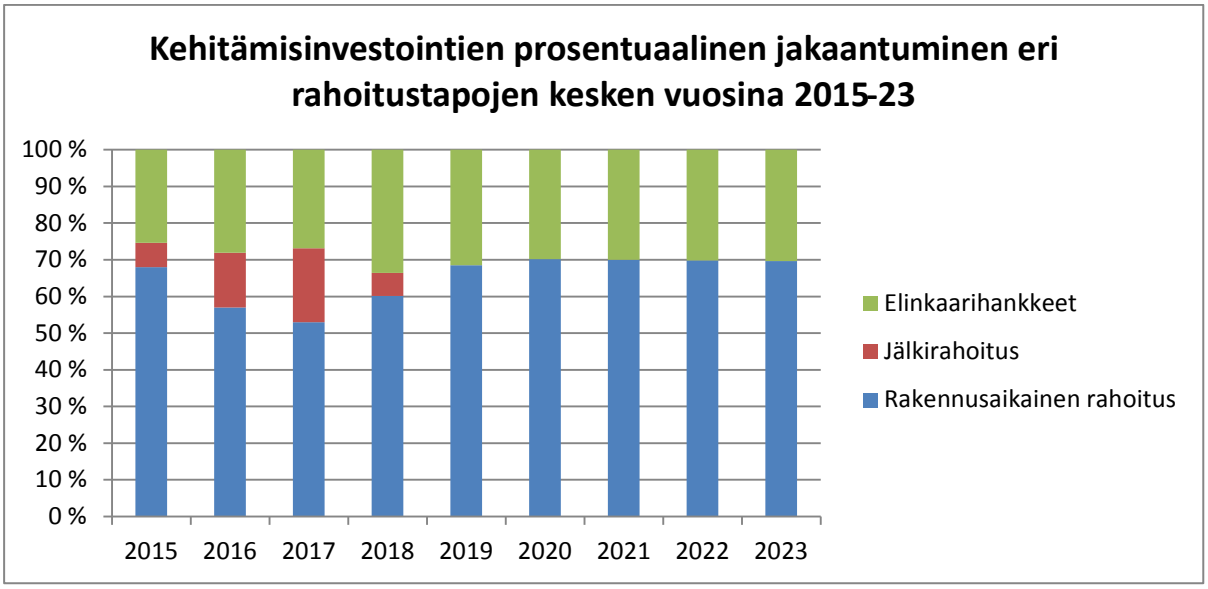
Taulukko 5: Kehittämisinvestointien rahoitus vuosina 2014-2018

(milj. euroa)	**2014 TAE ja LTA:t**	**2015 TAE**	**2016 arvio/kehys**	**2017 arvio/kehys**	**2018 arvio/kehys**
Väyläverkon kehittäminen (mom. 31.10.77.)	555	333	256	150	72
Eräät väylähankkeet (mom. 31.10.78)	25	22	56	58	0
Elinkaarirahoitushankkeet (mom. 31.10.79)	72	98	106	101	126
Kehittämisinvestoinnit yht.	**652**	**453**	**418**	**309**	**198**
Kehysvarausmomentti (mom. 31.20.22)			1	25	76

Vuosien 2014–2017 valtiontalouden kehyksiin sisältyi päätös, että vuodesta 2016 lukien kehittämisinvestointien taso on vuosittain valtion rahoitusosuuden osalta 377 milj. euroa. Tasoon sisältyy myös jälkirahoitus ja elinkaarihankkeiden vuosittaiset maksut sekä perusväylänpidon momentilla toteutettavat liikennepoliittisessa selonteossa nimetyt hankkeet yhteensä 100…150 M€/v. Vuosien 2015–2018 valtiontalouden kehyksissä kehittämisinvestointien tasosta ei ole erillistä päätöstä.

Kehittämisinvestointimomentilla ei ole varauduttu äkillisiin tarpeisiin ja taikka muutoksiin. Liikkumavaraa voi syntyä siitä, että jokin hanke toteutuu suunniteltua alhaisimmilla kustannuksilla. Toisaalta jokin hanke voi toteutua ennakoitua suuremmilla kustannuksilla.

Kuvassa 12 on kuvattu, kuinka paljon eri rahoitustavat sitovat kehittämisinvestointeihin varatusta määrärahakehyksestä vuosina 2015-23. Kuvasta nähdään, että vuosina 2016–2018 elinkaari- ja jälkirahoitushankkeet sitovat kehittämisinvestointeihin käytettävissä olevista varoista vähän yli 40 %. Vuodesta 2019 lähtien, kun nykyiset jälkirahoitushankkeet loppuvat, elinkaarihankkeet sitovat noin 30 % kehittämisinvestointien määrärahoista. Jos oletetaan, että kehittämishankkeista siirretään perusväylänpitoon pieniin kehittämishankkeisiin vuodesta 2019 lähtien 50 miljoonaa euroa, sitovat elinkaarihankkeet vuodesta 2019 lähtien noin 35 % kehittämishankkeiden määrärahoista.



Kuva 12 Kehittämisinvestointien prosentuaalinen jakaantuminen eri rahoitustapojen kesken vuosina 2015-2023

Hankkeiden rahoituksen jaksottaminen pidemmälle ajalle merkitsee väistämättä, että uusiin kehittämishankkeisiin on tulevina vuosina vähemmän mahdollisuuksia. Elinkaarihankkeiden vaikutusta kehittämisinvestointeihin käytettävissä oleviin määrärahoihin voidaan kuvata seuraavalla taulukolla. Elinkaarimallihankkeiden osuus nousee yli 40 %:iin, mikäli seuraava hallitus rahoittaa vähän yli 200 miljoonan euron hankkeen elinkaarimallilla. Tämän takia on pidettävä huolta siitä, että investointien jaksottaminen elinkaarimallin avulla ei sido liikaa kehittämisinvestointeihin varatuista määrärahoista.

Elinkaarimallilla rahoitettavien uusien investointien määrä hallituskaudella 2015–18 (kokonaisvaltuus)	Elinkaarihankkeiden osuus kehittämisinvestointien määrärahasta (377 M€) vuodesta 2019 lähtien	Muihin kuin elinkaarihankkeisiin käytettävissä oleva rahoitus vuodesta 2019 lähtien
100 M€ (225 M€)	36 %	241 M€
200 M€ (450 M€)	39 %	230 M€
300 M€ (675 M€)	42 %	219 M€
400 M€ (900 M€)	45 %	207 M€
500 M€ (1125 M€)	48 %	196 M€

5.2 Uudet toiminta- ja rahoitusmallit

5.2.1 Uudet toimintamallit

Liikennevirasto on pyrkinyt aktiivisesti kehittämään uusia toimintamalleja, joiden avulla voitaisiin parantaa eri rahoitusmallien sovellettavuutta ja huonoja puolia. Uusina lähestymistapoina on tuotu esiin mm. seuraavat:

Kehitetyllä elinkaarimallilla pyritään alentamaan elinkaarihankkeen rahoituskustannuksia. Tämä voisi tapahtua siten, että tilaaja (esim. Liikennevirasto) rahoittaa noin puolet hankkeen rakennuskustannuksesta suoraan rakennusaikana normaalilla talousarviorahoituksella, jolloin elinkaarimalliosuus muodostuisi hankkeen toisesta puoliskosta. Näin hyödynnettäisiin edullisempaa rahoitusta ja elinkaarimallin riskiallokaatiota.

Allianssimallilla tarkoitetaan toteutusmuotoa, missä hankkeen eri osapuolet solmivat yhteisen sopimuksen ja muodostavat allianssin. Hankkeen riskit ja hyödyt jaetaan etukäteen sovitulla tavalla, jolloin kenelläkään ei ole intressiä lisätä kustannuksia. Allianssimallin perusperiaatteet ovat läpinäkyvyys, luottamus, yhdessä sovittu riskien jako, yhteisvastuullisuus, ei-syyttely ja yhteinen päätöksenteko. Palveluntuottajan valinta perustuu neuvottelumenettelyyn.

RSTY -malli eli ratkaise, suunnittele, toteuta ja ylläpidä, tarkoittaa elinkaarityyppistä mallia, mihin ei sisälly tuottajan tarjoamaa rahoitusta. Toteuttajan sitoutuminen hankkeeseen tapahtuu sopimusjärjestelyin. Lähtökohta mallille on ajatella, että tehdään vain se, mikä on tarpeellista, ei yli-investoida. Parantamistoimenpiteet optimoidaan esim. yhteysväliä 5-15 vuoden sopimusaikana siten, että liikennöintiolosuhteet ovat koko ajan tilaajan asettaman rajojen puitteissa.

Rahoitusyhtiömalli on rahoitus- ja toteutusmalli, jossa valtio ja eri osapuolet perustavat hanke/rahoitusyhtiön, Rahoitus Oy:n. Yhtiö suunnittelee, rakennuttaa ja hankkii rahoituksen investointiin. Oman pääoman sijoituksesta vastaavat osakkaat ja muu rahoitus hankitaan markkinoilta. Osakkaat takaavat lainat. Mallissa osapuolten maksuosuudet sovitaan läpinäkyvästi ja tasapuolisesti hyötyjen suhteessa. Valtio ja kunnat maksavat osuutensa vuosittain Rahoitus Oy:lle. Valtion kannalta katsottuna kyse on siis eräänlaisesta elinkaarihankkeesta. **Yksityinen Hankeyhtiömalli** on muuten samanlainen kuin rahoitusyhtiömalli paitsi, että yksityisessä hankeyhtiömallissa yhtiön perustavat yksityiset tahot esim. eläkerahastot. Tällöin valtion ja kuntien ei tarvitse sitoa pääomaa hankkeeseen. Toisaalta valtion ja kuntien maksut yksityiselle hankeyhtiölle ovat korkeammat kuin rahoitusyhtiömallissa, koska koko hanke rahoitetaan yksityisellä rahoituksella. Pisara-radan rahoitusmallia tarkastellut työryhmä arvioi talousarviorahoituksen ohella rahoitus- ja hankeyhtiömalleja Pisaran toteutuksessa. Pisara-rataa koskeva selvitys valmistui marraskuussa 2014.

5.2.2 Infra Oy

Infra Oy:llä tarkoitetaan pientä valtion kokonaan omistamaa osakeyhtiömuotoista asiantuntijaorganisaatiota, joka olisi erikoistunut valtion, kuntien ja yritysten yhteisten hankkeiden rahoitukselliseen koordinointiin eli hankkimaan rahoitusta elinkaarihankkeille. Taustalla on ajatus siitä, että valtio saa lainaa pienemmillä rahoituskustannuksilla kuin yksityiset toimijat, mistä syntyvä etu on tarkoitus kanavoida eteenpäin. tällä tavoin elinkaarihankkeiden rahoituskustannuksia voitaisiin pienentää.

Valtion suora hankerahoitus hoidettaisiin Infra Oy kautta, jolloin rahoituskustannukset saattavat tulla lähelle valtion rahoituskustannuksia. Infra Oy helpottaisi myös rahoituksen hankintaa ja koordinaatiota silloin, kun rahoitukseen osallistuu useita tahoja.
Infra Oy:lle välitettyä rahoitusta ei voi tulkita finanssisijoitukseksi (eli kehyksen ulkopuoliseksi), kun sitä käytettäisiin liikenneinfrastruktuurin rakentamiseen eli yhteen valtion perustehtävistä. Infra Oy:n rahoittamia hankkeita tulisi siis käsitellä samojen kehys- ja velkaantumisrajoitteiden puitteissa kuin muitakin valtion liikennehankkeita.

Vaikka valtion oma lainanotto on selkeästi huokeampaa kuin yksityisen tahon lainanotto, on tämän hyödyntäminen kiinni tavasta, miten hanke toteutetaan. Infra Oy-konseptin hyödyntämismahdollisuudet ratkeavat viime kädessä huolellisen tapauskohtaisen valmistelun ja mallivertailun pohjalta.

Vuonna 2012 LVM:n ja VM:n liikenneinvestointien rahoitus- ja budjetointimalleja selvittänyt työryhmä laati esimerkin Infra Oy:n alempien rahoituskustannusten luomasta liikkumavarasta kehyksiin (VM julkaisuja 19/2012).

”Infra Oy:n teoreettista vaikutusta elinkaarihankkeen rahoituskustannuksiin voidaan tarkastella esimerkin avulla. Oletetaan, että Liikennevirasto toteuttaa rakentamiskustannuksiltaan 240 miljoonan euron elinkaarihankkeen. Suhteutettuna nykyisiin elinkaarihankkeisiin, voidaan todeta, että hankkeen kokonaiskustannus 20 vuoden ajalta olisi noin 535 miljoonaa euroa. Tästä rahoituskustannusten osuus olisi 34 % eli 182 miljoonaa euroa, kun korkoprosentti on 5,5 %.

Jos oletetaan, että Infra Oy saisi lainattua rahaa esim. 3,5 %:lla, rahoituksen korkokustannukset olisivat 116 miljoonaa euroa eli 66 M€ vähemmän kuin normaalissa elinkaarimallissa, jossa hankkeen toteuttaja hankkii myös rahoituksen. Teoreettisesti Infra Oy voisi siis alentaa valtion korkokustannuksia (palvelumaksua) 12 % eli keskimäärin 3,3 miljoonaa euroa per vuosi 20 vuoden ajan verrattuna normaaliin elinkaarihankkeeseen. Tällöin Infra Oy:n käyttäminen toisi tilaa kehittämishankkeisiin kehyskaudella 13,2 miljoonaa euroa. Kuitenkin elinkaarihankkeen tehokkuushyötyjen varmistamiseksi vain osa rahoituksesta, ehkä enintään puolet, voitaisiin rahoittaa Infra Oy:n kautta, joten kehyskaudelle syntyisi tilaa vain 6,6 miljoonaa euroa. Täten Infra Oy:n avulla saavutettavilla rahoituskustannusten säästöillä ei olisi suurta merkitystä liikennehankkeiden toteuttamiseen käytettävissä olevaan kokonaisrahoitukseen”.

Yllä oleva esimerkki on edelleen pätevä. Tuosta ajasta korot ovat tosin laskeneet, jonka takia Infra Oy:n tuoma rahoituskustannusten alenemishyöty on myös vähentynyt jonkin verran. Infra Oy voi alentaa isojen elinkaarihankkeiden kustannuksia parhaimmillaan jopa 20 miljoonaa. On kuitenkin huomattava, että tämä hyöty realisoituu vuosittaisessa takaisinmaksussa eli 20 vuoden maksuajalla eli yhdellä miljoonalla eurolla per vuosi. Hallituskaudelle tuleva säästö jäisi siis vähäiseksi. Täten Infra Oy:n aikaansaama rahoituskustannusten pienenemisen tuoma liikkumavara kehittämisinvestointeihin on rajallinen, mutta kuitenkin todellinen.

Mallin hyvät puolet
- Suorat rahoituskustannukset yksityistä markkinarahoitusta alhaisemmat,
- lähellä valtion rahoituskustannuksia
- Mahdollisuus rahoitusosaamisen ja riskienhallinnan osaamisen kehittymiseen
- Toteutusmallista riippuen mahdollisuus jaksotukseen

Mallin huonot puolet
- Mahdollisuus liikennehankkeiden kokonaismenojen paisumiseen ylivaltiontalouden kehyspäätöksen määrittelemän tason ilman vastaavaa kehysmäärärahojen alenemaa muualla talousarviossa
- Heikot kannustimet tehokkaaseen toimintaan, mikäli hankkeen toteutus on suojattu markkinapaineilta
- Tulevaisuuden liikkumavaraa sitoutuu elinkaarimallia käytettäessä

5.2.3 Valtion sisäisen lainanannon malli

Valtion sisäisellä lainamallilla tarkoitetaan sitä, Liikennevirasto lainaisi valtiokonttorilta rahaa, jolla rahoittaa hankkeen rakentamisen. Vastaava järjestelmä on käytössä esim. Ruotsissa.

Käytännön kannalta valtion sisäinen lainamalli tarkoittaisi, että investointeja ei kirjattaisi kehittämisinvestointien menomomentille, vaan niiden sijaan menomomentille kirjattaisiin korot ja kuoletukset, jotka Liikennevirasto maksaisi Valtiokonttorille.

Valtion sisäisen lainanannon malli, sellaisena kuin se on Ruotsissa käytössä, mahdollistaisi Suomen olosuhteisiin sovitettuna Liikennevirastolle joidenkin suurten liikenneinvestointien jaksottamisen varsinaista rakennusaikaa useammalle vuodelle, vaikkapa kymmenen

vuoden ajanjaksolle. Vuotuisia kehittämismomentin määrärahoja ja siten liikenne- ja viestintäministeriön määrärahakehystä rasittaisivat ko. hankkeiden osalta ainoastaan korot ja kuoletukset eivätkä koko hanke tai suuri osa siitä kuten normaalin talousarviorahoituksen ollessa käytössä.

Etenkin tällaiseen uudentyyppiseen menettelyyn siirtymistä välittömästi seuraavina vuosina Liikenneviraston olisi mahdollistaa asetetun kehysrajoitteen puitteissa käynnistää suurempi määrä investointihankkeita kuin tavanomaisen talousarviorahoituksen ollessa käytössä. Lisäksi järjestelmä antaisi Liikennevirastolle elinkaarimallille vaihtoehtoisen tavan jaksottaa investointeja. Tämän mallin käyttö edellyttäisi selkeitä rajoituksia sille, kuinka paljon hankkeita voidaan toteuttaa sisäisellä lainanannolla.

Valtion kannalta mitään uutta rahaa ei tulisi kuitenkaan käyttöön. Valtio joutuisi rahoittamaan hankkeet joka tapauksessa rakennusvuosina velanotolla. Valtiontalouden ollessa lähtökohtatilanteessa selvästi alijäämäinen seurauksena olisi lisävelkaantuminen aivan samoin kuin jos korotettaisiin talousarviorahoitusta väyläinvestointeihin tai sitouduttaisiin uusiin elinkaarihankkeisiin. Käytännössä sama liikkumavara voitaisiin luoda määritettäessä kehittämismäärärahojen määrästä vaalikauden kehykseen

Valtion sisäisellä lainamallilla toteutettavan hankkeen ei tarvitsisi olla elinkaarihanke, vaan hanke voi olla ns. ”normaali” hanke, jonka Liikennevirasto toteuttaa. Elinkaarimalliin verrattuna sisäinen lainamalli sitoo valtion varoja vähemmän aikaa kun elinkaarihankkeissa (riippuen tietysti lainan takaisinmaksuajasta).

Mallin hyvät puolet
- Muodostaisi vaihtoehtoisen jaksotusmallin elinkaarihankkeen rinnalle
- Mahdollisia joustavammasta menojen ajoituksesta syntyviä tehokkuushyötyjä
- Kustannustietoisuuden lisääntyminen mahdollista
- Pitkän aikavälin näkökulman korostuminen investointien suunnittelun myötä

Mallin huonot puolet
- Mahdollisuus liikennehankkeiden kokonaismenojen paisumiseen yli valtiontalouden kehyspäätöksen määrittelemän tason ilman vastaavaa kehysmäärärahojen alenemaa muualla talousarviossa
- Kehysjärjestelmän toimivuus voi kärsiä sisäänrakennetusta kehyksen kiertomahdollisuudesta; sama liikkumavara voitaisiin ottaa vaalikauden kehystä ja kehysmäärärahojen kohdennusta määriteltäessä jo lähtökohtaisesti huomioon
- Kustannustietoisuuden heikkeneminen mahdollista

5.2.4 Valtion liikennerahasto

Liikenneinfrastruktuuri-investoinnit ovat usein suuria, jonka takia ne sitovat paljon vuosittaisia määrärahoja. Usein ratkaisuksi tähän ongelmaan on esitetty valtion liikennerahastoa. Tällä tarkoitetaan valtion talousarvion ulkopuolista rahastoa, joka toteuttaisi liikenneväyläinvestointeja ilman valtion talouden kehysrajoituksia.

Budjettitalouden ulkopuolisen rahaston voi perustaa perustuslain 87 §:n mukaan vain, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Edellytyksenä on, etteivät budjettitalouden keinot sovellu riittävän hyvin tehtävän hoitamiseen. Täten on hieman kyseenalaista, voitaisiinko osoittaa, että kehittämisinvestointien rahoitusta ei voitaisi hoitaa talousarvion kautta. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Lisäksi rahaston toimintaa säädellään erityislailla ja usein myös rahastokohtaisella asetuksella.

Talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamiseen on suhtauduttu hyvin pidättäytyvästi. Valtion varojen rahastoiminen talousarvion ulkopuolella oleviin valtion rahastoihin kaventaa eduskunnan valtaa päättää valtion taloudesta. Hallitusohjelmaan kirjataan yleensä, että hallitus ei yritä kiertää kehysrajoitusta rahastojen kautta.

Valtiolla on tällä hetkellä 11 talousarvion ulkopuolista rahastoa, joiden toiminnan luonne on keskenään hyvin erilaisia. Rahastoja voidaan luokitella niiden pääasiallisen tehtävän mukaan.

Eläkerahasto, Ydinjätehuoltorahasto ja Valtiontakuurahasto ovat luonteeltaan lähinnä puskuri- tai varautumisrahastoja. Varautumisrahastoihin kerätään varoja, joilla varaudutaan tiedossa oleviin, tuleviin tai riskeistä aiheutuviin kustannuksiin.

Eräät valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista toimivat pääasiassa erilaisten toimintojen rahoittajina. Tällaisia ovat Maatilatalouden kehittämisrahasto, Palosuojelurahasto, Televisio- ja radiorahasto ja Öljysuojarahasto. Liikennerahaston voitaisiin olettaa olevan myös tämän tyyppinen rahasto. Asuntorahasto ja Vakuusrahasto voidaan luokitella omaisuuden hallinnointirahastoiksi. Huoltovarmuusrahaston voidaan katsoa olevan vakuutusluonteinen rahasto, koska sen pääasiallisena tehtävänä on varautua erilaisiin vahinkoihin.

Yksi keskeisiä kysymyksiä valtion liikennerahaston kohdalla on se, mistä rahasto saisi tulonsa. Jos rahastoon siirretään varoja suoraan valtion talousarviosta (eli verotuloista), voitaisiin sama vaikutus saada korottamalla kehittämisinvestointien määrärahoja talousarviossa.

Pasi Holm selvitti vuonna 2009 liikenne- ja viestintäministeriön toimeksiannosta tie- ja liikennerahastojen soveltuvuutta Suomeen. Holm totesi, että pelkästään valtion budjetista tulevalla rahoituksella toimivalla tie- ja liikennerahastolla ei saavutettaisi oleellisia hyötyjä. Holmin mukaan aivan oleellinen edellytys tie- ja liikennerahastojen olemassa ololle on liikenteen käyttömaksujen käyttöönotto. Holm totesi, että kaikissa niissä maissa, joissa on käytössä tie- ja liikennerahastoja, rahastot saavat osan tuloistaan käyttömaksuilla tai muilla erityismaksuilla.

Mallin hyvät puolet
- rahaston avulla voitaisiin toteuttaa tavoitetta valtion tasaisesta ja pitkäjänteisestä liikenneinfrastruktuurin rakentamisesta
- hankkeiden toteuttaminen nopeutuisi ja niistä seuraavat hyödyt realisoituisivat aikaisemmin

Mallin huonot puolet
- kaventaa eduskunnan päätäntävaltaa
- voisi johtaa osaoptimointiin, kun taloudesta ei päätetä yhtenä kokonaisuutena
- ei lyhyen aikavälin ratkaisu, koska rahaston perustaminen edellyttää peruslain mukaista käsittelyä

5.2.5 Yksityinen rahasto

Julkisuudessa on usein puhuttu myös yksityisestä liikennerahastosta. Yksityinen infrastruktuurirahasto toimii siten, että rahasto kerää sijoittajilta pääomaa, joka sijoitetaan infrastruktuurihankkeisiin. Rahaston tuotto perustuu sijoituksista saataviin tuottoihin. Maailmalla on useita yksityisiä infrastruktuurirahastoja. Nämä rahastot sijoittavat käytännössä kahdenlaisiin infrastruktuurikohteisiin: joko elinkaarihankkeisiin (PPP-projektit) tai sähkö- yms. verkkoihin. Suomessakin on ainakin yksi yksityinen infrastruktuurirahas-

to (Enfia Infrastruktuurirahasto I), jonka sijoituskohteena ovat olleet viranomaisvalvotut sähkön jakelu- ja alueverkot.

Oleellista on, että yksityisen rahaston täytyy saada tuottoa sijoitukselleen. Liikennehankkeiden osalla rahastolla on periaatteessa kaksi mahdollisuutta. Rahasto voisi rakentaa yksityisen tien, jonka käytöstä se perii maksua. Tämä on Suomen kokoisessa maassa lähinnä teoreettista, koska liikennemäärien vähäisyys ei juuri mahdollista tällaisia hankkeita. Toinen vaihtoehto on, että rahasto sijoittaa elinkaarihankkeisiin. Suomessa on kuitenkin niin vähän elinkaarihankkeita, että on hyvin todennäköistä, että niitä varten ei varsinaisia rahastoja synny, vaan sijoittajat elinkaarihankkeeseen ovat aina tapauskohtaisia. Kun kyseessä on elinkaarihanke, hankkeen lopullinen maksaja on valtio eli mitään uutta rahaa järjestelmään ei sinänsä tule.

5.2.6 Käyttäjämaksut

Yksi vaihtoehto rahoittaa liikennehankkeita on periä käyttäjiltä maksua. Rautatieliikenteessä junaoperaattorilta peritään ratamaksua ja rataveroa, jotka kattavat noin 12 % radanpidon kustannuksista. Vesiliikenteessä on käytössä väylämaksu, joka on kattanut vesiväylien ylläpidosta ja jäänmurrosta valtiolle aiheutuneet kustannukset. Väylämaksu tullaan puolittamaan vuosiksi 2015–17 osana rikkidirektiivin muutoksen kompensointia. Lentokenttäinfrastruktuuri rahoitetaan kokonaan käyttäjiltä perittävillä maksuilla. Tieliikenteeltä peritään auto-, ajoneuvo- ja polttoaineveroa noin 6 miljardia euroa vuodessa.

Suomi on niitä harvoja maita, joissa ei ole käytössä minkäänlaisia tienkäyttömaksuja (aikaperusteista maksua eli vinjettiä, silta-. tunneli- tai moottoritiemaksuja, ruuhkamaksuja). Tiemaksuja on käytetty kautta aikojen tiehankkeiden rahoittajana. Käyttäjärahoitus on lisääntynyt viime vuosina selvästi ympäri maailmaa, koska valtioiden taloudelliset mahdollisuudet rahoittaa infrastruktuuria ovat vähentyneet. Käyttäjärahoituksen käytön lisääminen on myös osa EU:n liikennepolitiikan tavoitteita.

Yleisin tiemaksun muoto on yksittäisen tien, sillan tai tunnelin käytöstä perittävä maksu. Yleensä nämä kohteet lyhentävät matka-aikaa merkittävästi verrattuna maksuttomaan reittiin. Tiemaksuilla ei välttämättä rahoiteta koko hanketta vaan osa siitä. Suomessa on harvoja kohteita, jotka pystyttäisiin kokonaan rahoittamaan käyttäjämaksuja, mutta osarahoittaminen käyttäjämaksuilla on luonnollisesti mahdollista.

Toinen yleisesti käytössä oleva tiemaksun muoto on ns. vinjettimaksu eli aikaperusteinen maksu. Vinjetin voi ostaa päiväksi, viikoksi, kuukaudeksi tai vuodeksi. Vinjetti koskee joko esim. moottoritieverkkoa (Saksassa käyttöön otettava malli) tai koko tieverkkoa (esim. Sveitsi). Raskaan tieliikenteen osalla vinjettimaksut ovat vähitellen korvautumassa kilometrimaksuilla. Vinjettimaksun hyvä puoli on se, että sen avulla saataisiin myös Suomessa käyvät ulkomaiset autot maksamaan suomalaisen tieverkon käytöstä. Lyhyellä aikavälillä vinjettimaksu olisi helpoimmin toteutettavissa oleva tiemaksun muoto Suomessa.

Viime vuosina ovat yleistyneet alueelliset maksut eli kaupunkiseutujen maksut (esim. ns. ruuhkamaksut). Tällaisia maksuja on käytössä mm. Tukholmassa, Göteborgissa, Oslossa, ja Lontoossa. Alueellisille maksuille on tyypillistä, että niistä saadut tulot palautetaan alueen liikennejärjestelmään. Näillä tuloilla rahoitetaan alueen joukkoliikennettä, tie- ja rataverkkoa. Yleensä ruuhkamaksut ovat osa alueen liikennejärjestelmän kehittämispakettia.

Suomessa ainoastaan suurissa kaupungeissa on liikennettä niin paljon, että tiemaksuilla pystyttäisiin keräämään rahoitusta liikennejärjestelmän kehittämiseen. Arvioiden mukaan Helsingin seudulla ruuhkamaksujen tuotto olisi noin 150 miljoonaa euroa vuodessa. Alueellisten maksujen soveltaminen on alueellinen kysymys eli alueen kuntien pitää itse

päättää, haluavatko ne ottaa käyttöön alueellisia maksuja vai ei. Peruslähtökohta alueellisille maksuille on kuitenkin se, että niistä saatavat tulot palautetaan alueelle.

Mallin hyvät puolet
- hankkeista hyötyvät maksavat niistä
- lisärahoitus tulee muualta kuin valtion talousarviosta
- tiemaksuilla voidaan myös ohjata ihmisten valintoja eli saavuttaa liikennepoliittisia tavoitteita

Mallin huonot puolet
- lisää tieliikenteen kustannuksia
- maksujen keräämiskustannukset

5.3 Päätelmiä rahoitusmalleista

5.3.1 Talousarviorahoitus keskeinen rahoitustapa

Edellä on käsitelty kehittämisinvestointien käytössä olevien ja uusien rahoitusmallien hyviä ja huonoja puolia. Talousarviorahoitus on ollut keskeisin tapa rahoittaa kehittämisinvestointeja. Talousarviorahoitus on tasapuolinen ja sillä on kiinteä yhteys menosääntöön ja menojen hallintaan. Ideaalitilanteessa hallituksen pitäisi pystyä osoittamaan kaikille päättämilleen kehittämisinvestoinneille rahoitus valtion talousarviosta.

Valtiontalouden kehys- ja tasapainorajoitteet eivät kuitenkaan aina mahdollista kaikkien kehittämisinvestointien rakentamisaikaista rahoittamista talousarviosta. Tästä johtuen talousarviorahoitusta on täydennetty muilla rahoitus- ja hankintamalleilla, kuten elinkaarimallilla. Elinkaarimallin avulla on osa investointikustannuksista jaksotettu valtion talousarviossa pidemmälle ajanjaksolle. Tämä on johtanut siihen, että uusiin kehittämishankkeisiin on tulevina vuosina vähemmän mahdollisuuksia, koska elinkaarimallilla toteutetut hankkeet sitovat varoja pitkäksi aikaa. Jatkossa päätettäessä elinkaarimallin käytöstä investoinnin toteuttamiseen, tulee ottaa huomioon hankkeen vaikutus tulevien kehittämishankkeiden toteuttamismahdollisuuksiin. Elinkaarihankkeiden yhteenlasketut vuosikustannukset eivät saa sitoa liikaa kehittämisinvestointeihin osoitetuista määrärahoista valtion talousarviossa.

Elinkaarimallin kehittämistä on syytä jatkaa ja erityisesti kiinnittää huomiota siihen, kuinka elinkaarimalliin liittyviä rahoituskustannuksia voitaisiin alentaa. Vaihtoehtoinen tapa investointien jaksottamiselle olisi valtion sisäisen lainamallin käyttö. Tästä ei ole vielä Suomessa kokemuksia, mutta sisäisen lainamallin soveltamismahdollisuuksia ja kokeilua tulee selvittää lisää.

5.3.2 Hyötyjien osallistuminen investointihankkeiden rahoittamiseen

Yksi keino uusien kehittämisinvestointien toteuttamiseksi on, että hankkeesta hyötyvät tahot osallistuvat jatkossa hankkeiden rahoitukseen nykyistä enemmän. Esimerkiksi tapauksissa, joissa tehtävä investointi hyödyttää selkeästi yritystä/yrityksiä, tulisi niiden osallistua investoinnin rahoittamiseen.

Useat liikennehankkeet vaikuttavat merkittävästi maankäyttöön. Nykyisin liikennehankkeista aiheutuvia maa- ja kaavoitushyötyjä ei käytetä liikennehankkeiden rahoittamiseen. Nämä hyödyt kuitenkin aiheutuvat suurelta osin juuri liikennehankkeesta, jonka takia olisi luonnollista, että maankäyttö- ja kaavoitushyötyjä ohjattaisiin liikennehankkeiden rahoittamiseen. Jatkossa tulee löytää keinoja, joilla osa liikennehankkeiden toteuttamisesta johtuvista maankäyttöhyödyistä (esim. kiinteistöjen arvon noususta) ohjattaisiin liikennehankkeiden rahoittamiseen.

Käyttäjiltä perittävät maksut ovat varteenotettava vaihtoehto kerätä lisää rahoitusta liikenneinvestointeihin. Tämä voisi tapahtua joko verojen korvamerkinnällä tai uusien maksujen perimisellä. Nykyisten verojen korvamerkintä (esim. osa polttoaineverosta) ei toisi lisää rahaa, koska valtio voisi jo nyt kohdentaa verotuloista isomman osan kehittämishankkeisiin. Lisätulojen kerääminen edellyttäisi esim. polttoaineveron korottamista ja korotuksen korvamerkintää liikenneinvestointeihin.

Toinen vaihtoehto olisi ottaa käyttöön aikaperusteinen maksu eli ns. vinjetti sekä henkilö- että kuorma-autoille. Vinjetin etu olisi se, että se toisi maksun piiriin myös Suomessa käyvät ulkomaiset autot. Nykyinen ajoneuvovero on periaatteessa eräänlainen vinjetti, koska se on päiväkohtainen. Noin 35 euron suuruinen vuosivinjetti henkilöautoille tuottaisi verotuloja noin 100 miljoonaa euroa vuodessa.

Alueellisen tienkäyttömaksut ovat myös yksi tapa kerätä käyttäjiltä maksuja ja rahoitusta liikenneinfrastruktuurin kehittämiseen. Alueelliset maksut ovat kuitenkin alueellinen kysymys. Tämän takia päätös niiden käyttöönottamisesta ja tuottojen käyttämisestä kuuluu alueille itselleen.

5.3.3 Käyttömenobudjetoinnista johtuvat ongelmat

Liikenneinfrastruktuuri-investoinnit ovat usein suuria, jonka takia ne sitovat paljon vuosittaisia määrärahoja. Suomessa valtion talousarvio perustuu käyttömenobudjetointiin, joka sisältää valtion vuotuiset tulot ja menot ml. investoinnit. Täten investointeja ja käyttömenoja kohdellaan samalla tavoin talousarviossa. Koska käytössä on myös valtion talouden kehysmenettely eli hallinnonaloittainen menokehys, on suuria liikenneinvestointihankkeita vaikea sisällyttää käyttömenobudjettiin ja menokehykseen. Usein ratkaisuksi tähän ongelmaan esitetään siirtymistä ns. pääomabudjetointiin tai valtion talousarvion ulkopuolista rahastoa.

5.3.3.1 Pääomabudjetointi

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on useita kertoja esittänyt siirtymistä pääomabudjetointiin. Pääomabudjetointi tarkoittaa sitä, että valtion budjetoinnissa erotetaan käyttötalous ja pääomatalous. Käyttötalous on tarkoitettu juoksevia menoja varten (toimintamenot, valtionavut yms.). Pääomatalous puolestaan muodostuu sijoitusmenojen muodostamasta kokonaisuudesta. Sijoitusmenoja ovat reaalisijoitusmenot eli fyysiset investoinnit (väyläinvestoinnit) sekä finanssisijoitusmenot. Pääomabudjetoinnissa investoinneille ja käyttömenoille olisi omat budjettinsa, mikä antaisi paremmat mahdollisuudet hallita investointi- ja rahoitussuunnittelua. Käytännössä tämä tarkoittaisi liikenneväylien osalla sitä, että perusväyläpidon menot kirjattaisiin käyttömenoihin ja kehittämisinvestoinnit investointimenoihin.

Pääomatalouteen kuuluu vahvasti taseajattelu; synnytetään varallisuutta, jonka katsotaan tuottavan hyötyä tulevaisuudessa useampien vuosien aikana. Pääomabudjetointi edellyttäisi valtion infrastruktuurin tasearvojen määrittelyä. Tässä mallissa ohjaus kohdistuisi varallisuuden hallintaan ja tapahtuisi esim. erillisen investointisuunnitelman avulla, jonka eduskunta hyväksyisi.

Toinen pääomatalouden ohjauksen keskeinen osa on se, miten varallisuus ja sen kertyminen rahoitetaan; verotuloilla vai velanotolla. Sallimalla pitkävaikutteisten investointimenojen luottorahoitus voidaan käytännössä jakaa suuren kertaluonteisen investoinnin kustannusvaikutus useille vuosille ja rasittaa vuotuista talousarviota vain vuotuisilla rahoituskustannuksilla. Pääomabudjetointimallissa valtion taloudenpidossa virastot ja laitokset voisivat lainata valtiokonsernilta valtion sisäisenä lainana investointeja tehdessään.

Useista esityksistä ja selvityksistä huolimatta pääomabudjetoinnin käyttöönotto ei ole edistynyt Suomessa. Pääomabudjetointi toisi varsinkin liikenneinvestointien toteuttamiseen merkittävää liikkumavaraa, jonka takia sen soveltamista tulisi viedä selkeästi eteenpäin.

5.3.3.2 Valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto

Toinen tapa ratkaista käyttömenobudjetointiin ja kehysrajoitukseen liittyvät ongelmat on perustaa valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto.

Valtion budjettitalouden ulkopuolisen rahaston voi perustaa perustuslain 87 §:n mukaan vain, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Edellytyksenä on, etteivät budjettitalouden keinot sovellu riittävän hyvin tehtävän hoitamiseen. Valtion liikennerahaston tehtävänä olisi täydentää valtion vastuulle kuuluvien sekä valtion ja muiden osapuolien yhteisten liikennehankkeiden rahoittamista. Hankkeista päättäminen kuuluisi kuitenkin eduskunnalle.

Liikennerahaston pääoma voisi koostua mm. valtion pääomasijoituksista, talousarviosiirroista, verojen korvamerkinnästä (esim. osa polttoaineverotuotosta) ja käyttäjämaksuista (esim. vinjettimaksusta). Lisäksi rahastolla voisi olla oikeus ottaa lainaa (esim. valtion sisäistä lainaa).

Yksityiset tahot eivät voisi sijoittaa valtion liikennerahastoon, koska yksityiset sijoittajat (esim. eläkerahastot) vaativat tuottoa sijoitukselleen. Valtion liikennerahasto sen sijaan lähtökohtaisesti rahoittaisi liikenneinvestointeja eikä siis pyrkisi keräämään tuloja liikenneinvestoinneista. Täten valtion liikennerahaston rahoittaman hankkeen ei tarvitse olla elinkaarihanke.

Valtion talousarvion ulkopuolinen liikennerahasto saattaisi olla ratkaisu rahoitusongelmaan. Tämän takia liikennerahaston perustamista kannattaisi selvittää.

Raportissa käytetty terminologia

Elinkaarimalli (PPP)
Palveluntuottaja (esim. tieyhtiö) rahoittaa, suunnittelee, toteuttaa ja kunnossapitää hankkeen esim. 20 vuoden ajan. Valtio maksaa palvelun tuottamisesta palvlutuottajalle vuotuista palvelumaksua.

Infra Oy
Valtion kokonaan omistamaa osakeyhtiömuotoinen asiantuntijaorganisaatio, joka erikoistuisi valtion, kuntien ja yritysten yhteisten hankkeiden rahoitukselliseen koordinointiin eli hankkimaan rahoitusta elinkaarihankkeille.

Investoinnin talousarviorahoitus
Investointi rahoitetaan rakentamisaikana valtion talousarviosta myönnettävillä määrärahoilla.

Jälkirahoitusmalli
Investointihankkeen rakennusaikaiset kustannukset maksaa ulkopuolinen taho (kunta tai yritys) valtion maksaessa osuutensa takaisin hankkeen valmistuttua.

Kehittämisinvestointi
Kehittäminen on nykyisen väyläverkon tai järjestelmien uus- ja laajennusinvestointeja, joiden sisällön ja kokonaisrahoituksen eduskunta päättää jokaisen hankkeen osalta erikseen. Nykyisin kehittämisinvestoinnit toteutetaan valtion suoralla talousarviorahoituksella, jälkirahoituksella tai elinkaarihankkeina. Osarahoittajana voi olla myös muu taho.

Korjausvelka
Korjausvelalla tarkoitetaan sitä rahasummaa, joka tarvittaisiin väylien saattamiseksi nykytarpeita vastaavaan hyvään kuntoon. Hyvä kunto on sellainen teknis-taloudellinen taso, jolla väylän palvelutaso on väylän liikennemäärään ja merkittävyyteen nähden riittävä ja palvelutason ylläpitäminen ei tule kohtuuttoman kalliiksi.

Käyttäjämaksut
Liikenneväylän käyttäjiltä perittävät erilliset maksut. Esimerkiksi silta-, tunneli tai alueelliset maksut.

Käyttömenobudjetointi
Nykyisin käytössä oleva valtion talousarviokäytäntö. Valtion budjetti sisältää sekä käyttömenot että investoinnit.

Ostovoima väylänpidossa
Väylänpidon määrärahojen ostovoimalla tarkoitetaan sitä, kuinka paljon hyödykkeitä tai palveluja käytettävissä olevilla määrärahoilla voidaan ostaa. Määrärahojen ostovoima laskee, jos kustannukset nousevat, mutta määrärahat pysyvät ennallaan. Väylänpidon kustannustasoa mitataan Tilastokeskuksen ylläpitämällä maarakennusalalle kehitetyllä maarakennuskustannusindeksillä (MAKU-indeksillä), jossa perusteena on maarakennustyön kustannuksiin vaikuttavien panosten (työn, polttoaineen, raaka-aineiden jne.) hinnan muutokset.

Perusväylänpito
Perusväylänpito käsittää olemassa olevalla väyläverkolla eli valtion maanteillä, radoilla ja vesiväylillä tehtävät ylläpito-, hoito- ja kunnossapitotoimenpiteet sekä liikenteen ohjauksen. Perusväylänpidon rahoituksella toteutetaan myös liikenneolosuhteiden pieniä parantamishankkeita.

Pääomabudjetointi
Investoinneilla ja käyttömenoilla oma budjetti. Valtion budjetoinnissa erotettaisiin käyttötalous ja pääomatalous. Käyttötalous olisi tarkoitettu juoksevia menoja varten (toimintamenot, valtionavut yms.). Pääomatalous puolestaan muodostuisi sijoitusmenojen (esim. liikenneinvestoinnit) muodostamasta kokonaisuudesta.

Valtion liikennerahasto
Valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka tehtävänä olisi täydentää valtion vastuulle kuuluvien sekä valtion ja muiden osapuolien yhteisten liikennehankkeiden rahoittamista.

Valtion sisäisen lainanannon malli
Liikennevirasto lainaisi valtiokonttorilta rahaa, jolla se rahoittaisi hankkeen rakentamisen. Investointeja ei kirjattaisi valtion talousarviossa kehittämisinvestointien menomomentille, vaan niiden sijaan menomomentille kirjattaisiin korot ja kuoletukset, jotka Liikennevirasto maksaisi Valtiokonttorille.

Valtiontalouden kehys
Finanssipolitiikan suunnittelun ja toteuttamisen väline. Hallitus tekee sitovan menokehyksen koko vaalikaudelle eli asettaa katon budjetin menoille.

Vinjetti
Autoilta tieverkon käytöstä perittävä aikaperusteinen maksu. Vinjetin voisi hankkia päiväksi, viikoksi, kuukaudeksi tai vuodeksi.