



Liikenne- ja
viestintäministeriö

Tie- ja liikenneinvestointien rahoitukseen
lisää joustavuutta:

Soveltuisivatko tie- ja liikennerahastot
Suomeen?

Selvityshenkilö
Pasi Holm
13.11.2009

ESIPUHE

Tie- ja liikenne-rahastojen käyttö liikennehankkeiden rahoitusmallina nousi esille hallituksen liikennepoliittisen selonteon (27.3.2008) yhteydessä. Liikenneministeri Anu Vehviläisen toimeksiannon (28.11.2008) mukaisesti tämän raportin tulisi kartoittaa maailmalla olevat erityyppiset tie- ja liikenne-rahastoratkaisut. Mikä on niiden rahoitus ja omistus pohja? Miten ne ovat osallistuneet infrastruktuurihankkeisiin? Mitkä ovat niistä saadut kokemukset?

Raportin tulisi käsitellä myös tie- ja liikenne-rahastojen mahdollisen käyttöönoton hyötyjä ja haittoja. Mitä lainsäädännöllisiä toimia tarvitaan? Mitä muita toimia rahastojen perustaminen edellyttäisi? Raportissa tulisi tehdä myös ehdotuksia jatkotoimiksi.

Budjetin ulkopuolinen tie- ja liikenne-rahasto toteuttaisi hyvin tavoitteen valtion tasaisesta ja pitkäjänteisestä liikenneinfrastruktuurin rakentamisesta. Rahaston avulla voitaisiin saavuttaa tie- ja liikenneinvestointien nopean toteuttamisen kautta syntyviä kansantaloudellisia hyötyjä. Rahaston edellytys on käyttömaksujen käyttöönotto. Jaksottamalla suurten tie- ja liikenneinvestointien menoja rakentamista pidemmälle ajalle ja muuttamalla monivuotisten tie- ja liikennehankkeiden talousarviomomentteja arviomäärärahaa siirtomäärärahaksi voidaan nykyistä kehys- ja budjettimenettelyä uudistaa ja saavuttaa monia tie- ja liikenne-rahaston kautta tavoiteltuja hyötyjä.

Elinkaarimallien ja merkittävien kaivoshankkeiden liikennejärjestelyiden rahoittamisessa kannattaisi hyödyntää valtion ja yksityisten kumppanuusmalleja. Valtion omistusohjausyksikön sijoitettu valtion ”Infra oy:n” perustaminen toisi huomattavat säästöt valtion menoihin. Valtion alijäämärajoitetta ja velkaantumisrajoitetta vastaava poliittisesti sitova päätössääntö jälkikäteisten rahoitusratkaisujen käytölle olisi kirjattava hallitusohjelmaan tai hallituksen liikennepoliittiseen selontekoon.

Liikennesektorin ulkopuolelta tullessa selvityshenkilönä olen tarvinnut neuvoja, ohjausta, apua ja tukea työssäni. Liikenneministeri Anu Vehviläinen ja ohjausryhmän puheenjohtaja, kansanedustaja Pekka Ravi ovat kiitettävästi ohjanneet työni edistymistä. Ohjausryhmän jäsenet ovat kommentoineet väliraportteja ja avustaneet tietojen hankinnassa. Useita työpalaveri- ta on pidetty budjettipäällikkö Hannu Mäkisen, neuvotteleva virkamies Tuomo Suvannon, budjettineuvos Esko Tainion ja ylijohdaja Juhani Tervalan kanssa. Erikoissuunnittelija Kimmo Huovinen ja neuvotteleva virkamies Juha Parantainen ovat koonneet keskeistä liitemateriaalia, joita olen hyödyntänyt raportissa. Controller Marja Heikkinen-Jarnola on kärsivällisesti opettanut minulle budjettikäytäntöjä ja lainsäädäntöä. Tämän lisäksi olen saanut apua lukuisilta elinkeinoelämän, kuntien, palkansaajajärjestöjen ja valtion asiantuntijoilta. Kiitän heitä kaikkia lämpimästi hyvästä ja kannustavasta yhteistyöstä. Luonnollisesti otan itse kaiken vastuun raportin sisällöstä.

Helsingissä 11.11.2009

Pasi Holm

YHTEENVETO

1) Ongelmanasettelu

Suomessa on viime vuosina tavoiteltu pitkäjänteisyyttä liikennepolitiikkaan ja erityisesti tasaista liikenneinfrastruktuurin rakentamista. Tämä ei ole toteutunut, sillä vuosittaiset vaihtelut liikenneinvestoinneissa ovat olleet huomattavia eikä niiden ajoitus ole aina vastannut suhdanepoliittisia tavoitteita. Valtion vuotuiset liikenneinvestoinnit ovat vaihdelleet 200 – 400 miljoonan euron välillä vuosina 1995 – 2007. Liikenneinvestointeja tehdään vuosina 2008 – 2013 vuositasolla 400 – 650 miljoonan euron verran.

Nykyisen budjettimenettelyn keskeisenä ongelmana on ollut, ettei valtion isoja tie- ja liikenneinvestointeja ole aina kyetty mahduttamaan käyttömenoperusteiseen menokehykseen. Tämä on johtanut siihen, että perinteisen budjettirahoituksen rinnalle on syntynyt muita uusia rahoitusmalleja, kuten elinkaarimallit ja kuntien osallistuminen rahoitukseen. Liikennehankkeiden uudet rahoitusmallit ovat lisänneet tie- ja liikenneinvestointien joustavuutta. Samalla ne ovat kuitenkin merkinneet menojen siirtämistä tulevien hallitusten maksettavaksi.

Tie- ja liikennerahastoa on esitetty yhdeksi ratkaisuksi liikenneinfrastruktuurin rahoittamisen pitkäjänteisyyteen. Tie- ja liikennerahastolla tarkoitetaan useimmin valtiontalouteen kuuluvaa, mutta valtion budjetin ulkopuolista rahastoa. Rahastosta voitaisiin rahoittaa liikenneinvestointeja. Rahaston tulot voisivat koostua suoraan valtion budjetista, korvamerkityistä käyttömaksuista ja lainanotosta. Pääkaupunkiseudulla on pohdittu omaa alueellista rahastoa. Yksityisellä sektorilla on ollut kiinnostusta osallistua tie- ja liikenneinvestointien rahoitukseen.

Kiinnostus uusiin tie- ja liikenneinvestointien rahoitusmalleihin on perustunut lähinnä kahteen seikkaan. Suuret liikennehankkeet kestävät tarpeettoman pitkään, kun niitä rakennetaan vuotuisten talousarviomäärärahojen puitteissa. Vuotuinen budjettikäytäntö yhdessä kehysmenettelyn kanssa on liian kaavamainen käytännön rakentamisen näkökulmasta.

Monien mielestä uusia rahoitusmalleja tarvitaan, koska valtion tulo- ja menoarviossa ei kyetä rahoittamaan riittävästi liikenneinvestointeja. Toisten mielestä taas kaikkien valtion menojen kohdentaminen eri käyttötarkoituksiin pitäisi tapahtua budjetissa. Valtion tiukan menokehyksen pitäisi koskea kaikkia valtion menoja tasapuolisesti. Tässä raportissa, esimerkiksi tulevan talouskasvun näkökulmasta tehtävä, tehtävä kansantaloudellinen arvio tie- ja liikenneinvestointien tarpeesta rajataan tarkastelun ulkopuolelle.

Tie- ja liikennerahastojen käyttöönoton hyötyjen ja haittojen arviointi on tarkoituksenmukaista perustaa Suomessa nykyisin vallitsevaan liikennehankkeiden rahoituskäytäntöihin ja niihin liittyviin ongelmakohtiin. Tämän takia tässä selvityksessä ratkaisumalleja on etsitty tarkastelemalla nykyisen budjetointikäytännön ja menokehyksen uudistamista sekä valtion budjettitalouden ulkopuolisen tie- ja liikennerahastojen perustamista. Näiden vaihtoehtojen hyötyjä ja haittoja on vertailtu tie- ja liikenneinvestointien toteutuksen ja rahoituksen sekä kansainvälisten käytäntöjen näkökulmasta. Lisäksi esitetään keinoja kehittää elinkaarimallin käyttöä liikenneinvestointien toteuttamisessa.

Tämän raportin tarkastelun lähtökohtana ovat eduskunnan päätävävallan ja liikennepoliittiseen selontekoon sisältyvän hallituskauden mittaisen tie- ja liikenneinvestointiohjelman korostaminen ja tulevaisuudessa yleistyvien käyttömaksujen korvamerkintä liikenteen sujuvuuden edistämiseen. Liikenneväylien hallintaoikeuteen liittyvät kysymykset rajataan tarkastelun ulkopuolelle.

2010-luvun lopulla yleistyvät käyttömaksut kohdennettava alueellisesti

Liikennettä ohjaavat, matkan pituuteen, väylien ruuhkaisuuteen perustuvat alueelliset käyttömaksut lisääntyvät 2010-luvun lopulla. Aikaan, paikkaan, ajoneuvon päästöihin ja ajoneuvo-tyypin mukaan porrastetut kilometriperusteiset käyttömaksut olisi ainakin osittain korvamerkittävä mahdollisimman läpinäkyvästi alueellisesti ja toiminnallisesti liikennejärjestelmän kehittämiseen. Käyttömaksujen korvamerkintä olisi varmistettava sekä nykyisessä kehys- ja budjettikäytännössä tai tie- ja liikenne-rahastomallissa.

Käyttömaksujen käyttöönotto ei saisi kuitenkaan lisätä liike-elämän kustannuksia. Myöskään muiden tienkäyttäjien kustannukset eivät saisi nousta kohtuuttomasti. Käyttömaksuista päätettäessä tarvittaisiin kokonaisvaltainen tarkastelu liikenteestä perittäviin veroihin. Verojen korvamerkintä ei liene suotavaa.

2) Kehys- ja budjettimenettelyn uudistaminen

Nykyistä kehys- ja budjettimenettelyä uudistamalla on mahdollista saavuttaa pitkälti vastaavia hyötyjä kuin budjetin ulkopuolisella tie- ja liikenne-rahastolla.

2.1. Talousarviomenettelyn tulisi olla nykyistä joustavampi

Liikennepoliittisen selontekokäytännön mukaisesti hallitus tekee kerralla periaatepäätöksen vaalikauden investointiohjelman toteuttamisesta ja sen rahoituksesta. Vaalikaudella aloitettavat hankkeet kirjataan valtiotalouden kehyspäätökseen.

Kehyspäätöksen pitäisi mahdollistaa hankkeiden eteneminen tehokkaasti todellisen rakentamisaikataulun mukaisesti. Jos esimerkiksi jokin hanke etenee aiemmin suunniteltua nopeammin, nopeutettu toteuttaminen mahdollistettaisiin joko ottamalla käyttöön suunniteltua hitaammin edenneiden hankkeiden määrärahoja tai ottamalla käyttöön kyseiselle hankkeelle seuraavan vuoden määrärahoja ilman lisätalousarviomenettelyä ja siihen liittyvää eduskuntakäsittelyä.

Valtion talousarviomenettelyn tulisi olla myös nykyistä joustavampi. Pienten asioiden raskasta eduskuntakäsittelyä olisi vältettävä. Nykyisin arviomäärärahan käyttö mahdollistaa momentin ylittämisen valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan luvan perusteella. Ylitys sisällytetään tavallisesti seuraavaan lisätalousarvioesitykseen, joka vaatii eduskunnan käsittelyn. Toinen ongelmana on, että käyttämätön määräraha ei siirry seuraavalle vuodelle käytettäväksi. Joudutaan uudelleen budjetoimaan käyttämättömät määrärahat (ts. samat menot kahteen kertaan).

Monivuotisten tie- ja liikennehankkeiden talousarviomomentteja olisi muutettava arviomäärärahasta siirtomäärärahaksi. Tällöin voitaisiin sopeuttaa vuotuisia hankekohtaisia määrärahoja momentin sisäisin muutoksin ja tuleville vuosille siirtoin vastaamaan käytännön rakentamiskustannuksia ilman eduskunnassa tapahtuvaa käsittelyä.

Tie- ja liikenneinvestoinnit tulisi budjetoida mahdollisimman tarkasti. Monivuotisten hankkeiden alibudjetointi johtuu ainakin osin nykykäytännön mukaisesta nimellishintaisesta budjetoinnista, jossa ei oteta huomioon yleisen hintatason tai maarakennuskustannusten nousua.

2.2. Kolme nykykäytännön mukaista mallia suurten investointien jaksotukseen

Nykyisen budjettimenettelyn keskeisenä ongelmana on ollut, ettei valtion isoja tie- ja liikenneinvestointeja ei ole aina kyetty mahdollistamaan käyttömenoperusteiseen menokehykseen. Tämä johtuu siitä, että perinteisellä budjettirahoituksella rahoitettuja isoja investointimenoja

ei valtion budjettitaloudessa jaksoteta taloudelliselle pitoajalle, kuten yksityisellä sektorilla tehdään. Yksityisellä sektorilla investointikustannukset näkyvät tuloslaskelmassa taloudelliselle pitoajalle jaksotettujen poistojen kautta.

Elinkaarimalleilla toteutetut tie- ja liikenneinvestoinnit on pystytty toteuttamaan nopeasti rakentamisaikaisten menokehysten estämättä, koska rakentamiskustannukset on kyetty jaksottamaan tasaisesti tulevien 20 – 30 vuoden menokehyksiin. Myös kuntien aikaistamislainoilla on kyetty rakentamaan isoja tie- ja liikenneinvestointeja rakentamisaikaisen menokehysten estämättä. Aikaistamislainamallissa kunta maksaa hankkeen rakennuskustannukset ja valtio maksaa myöhemmin vastaavan lainan kunnalle takaisin. Valtio ei ole maksanut lainoille korkoa.

Investointien jaksotusongelma voidaan ratkaista kolmella eri tavalla.

Etukäteissäätämisen malli sallimalla pitkäkestoiset siirtomäärärahat

Jo aiemmin valtiovarainministeriön työryhmä on ehdottanut pitkäkestoisten hankkeiden budjetoiminnan ja valtion budjettitalouden sisäisen rahaston välineeksi noin 20 vuoden siirtomäärärahan käyttöä. Budjetin sisäistä rahastointia tarvittaisiin erityisesti silloin, kun valtion tuloja halutaan osoittaa useampivuotisiin hankkeisiin tai muutoin varattavan tiettyyn käyttötarkoitukseen.

Malli mahdollistaisi periaatteessa yhtäältä valtion tulojen (esimerkiksi valtionyhtiöiden myyntitulojen) korvamerkinnän myöhemmin päätettäviin liikenneinvestointeihin ja toisaalta tie- ja liikenneinvestointimenojen jaksotuksen useammalle vuodelle. Investoinnin rakennuskustannuksia ei tarvitsisi kirjata menoksi käyttövuoden talousarvion momentille vaan aikaisemmilta vuosilta siirtyneiden käyttämättömien määrärahojen käyttöksi.

Siirtomäärärahamalli mahdollistaa menojen jaksotuksen siltä osin, kun aikaisemmilta vuosilta on jäänyt varoja käyttämättä. Budjetin sisäinen rahasto perustuisi etukäteissäätämiseen eikä se mahdollistaisi tie- ja liikenneinvestointien jaksottamista tulevien vuosien kehyksiin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pitänyt pitkäaikaisen siirtomäärärahan heikkoutena sitä, että se lisää siirtyvien erien määrää valtion tilinpäätöksessä ja valtion kassassa. Tätä huolta voitaisiin vähentää rajaamalla ajallisesti pitkäkestoisten siirtomäärärahojen käyttö vain tie- ja liikenneinvestointeja koskeville talousarviomomenteille.

Jaksotettu kehysmenettely isoissa liikenneinvestointihankkeissa

Suurten tie- ja liikenneinvestointien osalta voitaisiin siirtyä pitkäkestoisen jaksotussäännön sisältävään jaksotettuun menokehysmenettelyyn. Jaksotetussa menokehysmenettelyssä rakennuskustannukset jaksotettaisiin ”laskennallisina palvelumaksuina” tai ”laskennallisina poistoina” 10-20 tulevan vuoden menokehykseen. Tämä ei edellytä budjettimenettelyn uudistamista; poliittisen kehysmenettelyn uudistaminen riittää.

Jos jaksotettuun menokehysmenettelyyn kuuluvan suuren tie- ja investointihankkeen raja olisi 150 miljoonaa euroa, jaksotetun menokehysmenettelyn piiriin kuuluisi vuoden 2009 aikana rakenteilla olevista perinteisistä budjettirahoitteisista hankkeista neljä. Jos raja olisi 100 miljoonaa euroa, hankkeita olisi yhdeksän.

Jaksotetun menokehysmenettelyn heikkoutena on käyttömenobudjettiin liittyvien reaaliaikaisen rahavirtojen ja menokehysten välittömän yhteyden katkeaminen. Nykyisin käytössä olevasta menokehyksestä olisi poistettava jaksotetun menokehysmenettelyn piiriin kuuluvien hankkeiden rakennusaikaiset kustannukset, jotka puolestaan jaksotettaisiin ”laskennallisina poistoina” tulevien vuosien jaksotettuun menokehykseen.

Kehyksen ulkopuolinen valtion sisäinen lainamalli

Investointimenot voitaisiin jaksottaa tuleville vuosille myös valtion sisäisen lainamallin avulla. Tässä tapauksessa investoinnin rahoitus toteutettaisiin kehyksen ulkopuolisena valtion sisäisenä lainana. Tällöin vasta lainan lyhennykset ja korot tai elinkaarimallien tapauksessa palvelumaksut kirjautuisivat budjettimomentille ja näin kehykseen. Nykykäytännön mukaan valtion finanssisijoituksia ei lasketa kehyksen piiriin.

Valtion sisäinen lainamalli on käytössä esimerkiksi Ruotsissa useiden tilivirastojen osalta. Ruotsissa tie- ja liikenneinvestointien rahoitus voidaan jaksottaa taloudelliselle pitoajalle eduskunnan päättämin ehdoin.

Valtion sisäistä lainamallia voitaisiin käyttää kaikkien suuruusluokaltaan merkittävien tie- ja liikenneinvestointien rahoittamiseen ja jaksottamiseen riippumatta siitä, toteutetaanko niitä elinkaarimallilla, kuntien aikaistamislainoilla, yritysten ennakkomaksuilla tai pelkästään valtion omalla rahoituksella. Tämä varmistaisi rahoitusvirtojen ja menokeyhksen suoran yhteyden ja menojen jaksotuksen.

2.3. Päätössääntö jälkikäteisrahoituksen määrälle

Elinkaarimallien ja kuntien aikaistamislainamallien käytön lisääntyminen on myöhentänyt tie- ja liikenneinvestointimenoja tuleville vuosille. Vuosien 2011 – 2045 menokeyhksissä on 3,5 miljardin euron edestä aikaisemmilta vuosilta siirtyneitä menoja.

Tämän vuoksi olisi luotava poliittisesti sitova joko hallitusohjelmassa tai valtioneuvoston liikennepoliittisessa selonteossa päätettävä päätössääntö sille, kuinka paljon nykyisillä jälkikäteisillä rahoitusmalleilla (elinkaarimallit, kuntien aikaistamislainat, yksityisten rahoittamien hankkeiden ennakkorahoitusmallit) voidaan myöhentää menoja tulevien hallitusten kehyksiin. Vastaava päätössääntö tarvittaisiin tie- ja liikennerahastolle ja edellä esitetyille eri jaksotusmalleille.

Päätössääntö voisi olla esimerkiksi seuraava: kulloinenkin hallitus saa myöhentää korkeintaan investointiohjelmansa kokonaismenoista neljänneistä vastaavan määrän tuleville hallituskausille. Myöhennettyjä menoja arvioitaessa olisi tarkoituksenmukaista ottaa huomioon kustannuskehitys ja talouskasvu.

3) Elinkaarihankkeiden ja kaivosväyläinvestointien rahoituskustannusten alentaminen

Elinkaarimalleissa hankeyhtiö on vastannut rakentamisesta ja rahoituksesta sekä huolehtii huollosta, ylläpidosta ja peruskorjauksesta. Valtio maksaa hankeyhtiölle palvelumaksuja sopimuskauden ajan. Elinkaarimallien yhteiskuntataloudelliset hyödyt syntyvät pääosin oman pääoman ehtoisten sijoittajien taloudellisista kannustimista toteuttaa hankkeita mahdollisimman tehokkaasti. Elinkaarimalleilla toteutettavia tie- ja liikenneinvestointeja tarvitaan nykyistä enemmän, jotta hankekonsortioiden välinen kilpailu toisi innovatiivisuutta ja kustannustehokkuutta hankkeiden toteutukseen: rahoitukseen, rakentamiseen ja ylläpitoon, huoltoon ja perusparannuksiin sekä kaikki näiden yhteiseen järjestämiseen.

Valtion aktiivisempi osallistuminen elinkaarimallien rahoituksen alentaisi valtion kustannuksia. Koska valtio saa kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta yksityistä sektoria halvempaa rahoitusta, valtion mukaantulo elinkaarimallien rahoitukseen vieraan pääoman ehdoin alentaisi elinkaarimalleilla toteutettavien tie- ja liikenneinvestointien rahoituskustannuksia huomattavasti. Arvioiden mukaan pääoma- ja korkokustannusten osuus on ollut kolme neljänneistä

elinkaarihankkeiden kokonaiskustannusten ja rakennuskustannusten erosta (Lohja-Muurla-moottoritien kokonaiskustannukset 650 ja rakennuskustannukset 250 miljoonaa euroa).

Valtion vieraan pääoman ehtoinen rahoitus ei aiheuttaisi kilpailuvääristymiä elinkaarimallien hankekilpailutukseen. Valtio voi kilpailutustilanteessa tarjota kaikille hankkeesta kilpaileville konsortioille yhtäläiset ehdot, jolla ne saavat valtion lainarahoitusta. Vastaavaa menettelyä on käyttänyt Euroopan investointipankki EIP.

Elinkaarimallien rahoituskustannukset alenisivat edelleen, jos valtio perustaisi Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksikön alaisuuteen valtion ”Infra oy” -yrityksen, joka koordinoisi elinkaarimallien ja kaivosinfrastruktuurihankkeiden rahoituskonsortioiden muodostumista.

Valtion ”Infra oy” johtovastuun kautta syntyvä takaus alentaisi edelleen rahoituskustannuksia.

Valtion ”Infra oy” olisi tie- ja liikenneinvestointien rahoituksen tekninen toteuttaja. Rahoitettavista tie- ja liikennehankkeista sekä niiden rahoituksesta päättäisi eduskunta. Valtion ”Infra oy” saisi pääosan rahoituksestaan hankekohtaisina menokehykseen kuuluvina määrärahoina valtion talousarviosta tai menokehyksen ulkopuolisena valtion sisäisenä lainana Valtiokonttorista. Yksityiset rahoittajat voisivat, kuten nykyisin, osallistua rahoituskonsortioihin tapauskohtaisesti sekä oman pääoman että vieraan pääoman ehtoamalla rahoituksella.

4) Valtion tie- ja liikenne rahasto

Budjetin ulkopuolinen tie- ja liikenne rahasto toteuttaisi hyvin tavoitetta valtion tasaisesta ja pitkäjänteisestä liikenneinfrastruktuurin rakentamisesta. Rahaston avulla voitaisiin saavuttaa tie- ja liikenneinvestointien nopean toteuttamisen kautta syntyviä kansantaloudellisia hyötyjä.

Perustuslaki rajoittaa valtion budjetin ulkopuolisten rahastojen käyttöä. Tie- ja liikenne rahaston perustaminen vaatii erillislakia, jossa säädetään rahaston vastuista ja velvoitteista, kuten esimerkiksi rahaston mahdollisuudesta ottaa lainaa. Tie- ja liikenne rahaston sääntöihin olisi kirjattava yksityiskohtainen ja yksikäsitteinen päätössääntö, kuinka paljon voidaan ottaa lainaa ja siirtää menoja tuleville vuosille.

Valtion tie- ja liikenne rahastoa suunniteltaessa on varmistettava, että eduskunnan päätösvalta tie- ja liikenneinvestoinneissa säilyy liikennepoliittisen selonteon mukaisesti. Päätösvaltaa ei ole tarkoituksenmukaista siirtää eduskunnalta rahastolle. Tästä johtuen tie- ja liikenne rahastosta ei voisi muodostua kovin itsenäistä. Eduskunnan rooli investointiohjelmasta ja sen rahoituksesta päätettäessä olisi oltava keskeinen myös, jos tie- ja liikenne rahaston otetaan käyttöön. Eduskunnan tulisi myös päättää siitä, mitkä hankkeet toteutetaan perinteisellä budjettirahoituksella ja mitkä tie- ja liikenne rahaston kautta.

Liikenne rahasto olisi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla liikenneviraston hoidossa oleva valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Rahaston tehtävänä olisi vastata valtion vastuulle kuuluvien sekä valtion ja muiden osapuolien yhteisten liikennehankkeiden rahoittamisesta.

Rahaston tuloja olisivat tieliikenteen erilaiset käyttömaksut sekä muut käyttäjiltä perittävät maksut. Valtion talousarviosta voitaisiin osoittaa määrärahan siirtona, esimerkiksi valtion omaisuuden myyntituloja, rahastoon varoja. Rahasto voisi ottaa valtion sisäistä lainaa.

Aivan oleellinen edellytys tie- ja liikenne rahastojen olemassa ololle on liikenteen käyttömaksujen käyttöönotto. Pelkällä valtion budjetista tulevalla rahoituksella toimivalla tie- ja liikenne rahastolla ei saavutettaisi oleellisia hyötyjä. Kaikissa niissä tarkastelluissa maissa, joissa on käytössä tie- ja liikenne rahastoja, rahastot saavat osan tuloistaan käyttömaksuilla tai muilla erityismaksuilla.

Valtion tie- ja liikennerahasto voisi olla tili, jolle korvamerkitään käyttömaksut. Sillä voisi olla alueellisia ja toiminnallisia osarahastoja, kuten mahdollinen pääkaupunkiseudun rahasto. Valtion tie- ja liikennerahasto olisi yksinomaan valtiollinen toimija. Yksityiset sijoittavat voisivat toimia rahoittajina elinkaarimallilla ja kumppanuusmallilla rahoitetuissa liikenneväylähankkeissa sekä alueellisissa tai toiminnallisissa osarahastoissa.

Tie- ja liikennerahaston rahoittamien hankkeiden hallintaoikeuden pitäisi säilyä valtion liikennevirastolla tai kunnilla, koska hallintaoikeuden perusteella määräytyvästä perustienpidon kustannusjaosta päättäminen pitäisi pysyä erillisenä asiana.

Rahastomallissa suurten tie- ja liikenneinvestointien jaksotus olisi mahdollista hoitaa luontevasti. Investoinnit kirjautuvat menokehykseen vain siltä osin, kun talousarviosta tehdään määrärahasiirtoja rahastolle.

4) Kehys- ja budjettimenettelyn uudistamisen ja tie- ja liikennerahastomallin vertailua

Vaikka eduskunnan päättäntävaltaa voidaan korostaa myös tie- ja liikennerahastossa, kehys- ja budjetointiperusteinen tie- ja liikenneinvestointien rahoitus pitää päätösvallan parhaiten eduskunnan käsissä. Valtion kaikkien menojen allokointi eri käyttötarkoituksiin tapahtuu selkeimmin kehys- ja budjettimenettelyn avulla. Kehys- ja budjettimenettelyssä budjettikontrollia on helpompi ylläpitää kuin rahastomallissa.

Liikennepoliittisen selonteon investointiohjelma on tuonut pitkäjänteisyyttä tie- ja liikenneinvestointeihin. Arviomäärärahan muuttaminen siirtomäärärahaksi monivuotisten tie- ja liikennehankkeiden talousarviomomenteilla ja esitetyt suurten investointien jaksotusmallit tasaisivat rakentamisen vaihteluita. Lainavaltuuksilla toimiva tie- ja liikennerahasto toteuttaisi jaksotuksen luontevasti ja mahdollistaisi joustavamman menettelyn.

Valtion osallistuminen kumppanina elinkaarihankkeiden ja kaivosväyläinvestointien rahoituskustannuksiin on toteutettavissa sekä kehys- ja budjetointimenettelyssä että tie- ja liikennerahastomallissa.

Käyttömaksujen korvamerkintä voidaan tehdä nykyistä budjettikäytäntöä muuttamalla. Eri käyttäjäryhmille kohdistettujen tie- ja liikenneväylämaksujen maksutulot olisi perusteltua budjetoida talousarvion tulopuolelle omille momenteille. Vastaavasti menopuolen eriytetyille momenteille budjetoitaisiin tuloa vastaava meno, jota saisi käyttää vain käyttömaksujen käyttötarkoituksiin. Menokehyksessä olisi otettava huomioon menojen ja tulojen nettoutus siten, käyttömaksuista saatavat tulot voidaan käyttää menokehyksen estämättä. Valtion tie- ja liikennerahasto, jossa olisi erillisiä alueellisia ja toiminnallisia osarahastoja, olisi läpinäkyvämpi ja alueellisten toimijoiden kannalta vakaampi malli.

5) Toimenpide-ehdotukset

Budjetin ulkopuolinen tie- ja liikennerahasto toteuttaisi hyvin tavoitteen valtion tasaisesta ja pitkäjänteisestä liikenneinfrastruktuurin rakentamisesta. Rahaston avulla voitaisiin saavuttaa tie- ja liikenneinvestointien nopean toteuttamisen kautta syntyviä kansantaloudellisia hyötyjä. Jos tie- ja liikennerahasto halutaan perustaa, perustuslain sille asettamat rajoitukset ehditään ottaa huomioon, koska rahaston kannalta oleellisten liikenteen käyttömaksujen käyttöönotto viivästyy 2010-luvun loppupuolelle.

Nykyistä kehys- ja budjettimenettelyä uudistamalla on mahdollista saavuttaa monia budjetin ulkopuolisen tie- ja liikennerahaston kautta tavoiteltuja hyötyjä. Muitakin suuria tie- ja liikenne-

neinvestointeja kuin elinkaarimalleilla toteutettavia olisi syytä jaksottaa hankkeiden rakentamista pidemmälle aikavälille. Malleina voisivat olla jaksotetun kehyksen käyttöönotto, valtion sisäisillä lainavaltuuksilla toimivan valtion ”Infra oy” perustaminen tai etukäteissäästämistä edellyttävän pitkäaikaisten siirtomäärärahojen käyttöönotto tie- ja liikenneinvestointeja koskeville talousarviomomenteille.

Monivuotisten tie- ja liikennehankkeiden talousarviomomentteja olisi muutettava arviomäärärahasta siirtomäärärahaksi. Tämä muutos mahdollistaisi yksittäisen hankkeen joustavan etenemisen ja vähentäisi oleellisesti eduskunnan tarvetta käsitellä pieniä määrärahamuutoksia.

Riippumatta siitä, uudistetaanko kehys- ja budjetointimenettelyä vai perustetaanko budjetin ulkopuolinen tie- ja liikenne rahasto, elinkaarimallien ja merkittävien kaivoshankkeiden liikennejärjestelyiden rahoittamisessa kannattaisi hyödyntää valtion ja yksityisten kumppanuusmalleja. Valtion omistusohjausyksikköön sijoitettu valtion yritys ”Infra oy” mahdollistaisi huomattavat säästöt valtion menoihin ilman, että elinkaarimallien käytön hyödyt eliminoituisivat.

Elinkaarimalleilla toteutettavia tie- ja liikenneinvestointeja tarvitaan nykyistä enemmän, jotta hankekonsortioiden välinen kilpailu toisi innovatiivisuutta ja kustannustehokkuutta hankkeiden toteutukseen: rahoitukseen, rakentamiseen ja ylläpitoon, huoltoon ja perusparannuksiin sekä kaikki näiden yhteiseen järjestämiseen.

Valtion alijäämärajoitetta ja velkaantumisrajoitetta vastaava poliittisesti sitova päätössääntö jälkikäteisten rahoitusratkaisujen käytölle olisi kirjattava hallitusohjelmaan tai hallituksen liikennepoliittiseen selontekoon.

Toisin kuin verot aikaan, paikkaan, ajoneuvon päästöihin ja ajoneuvotyyppin mukaan porrastetut kilometriperusteiset käyttömaksut olisi ainakin osittain korvamerkittävä mahdollisimman läpinäkyvästi alueellisesti ja toiminnallisesti liikennejärjestelmän kehittämiseen. Korvamerkityt käyttömaksut soveltuvat hyvin valtion tie- ja liikenne rahaston ja mahdollisten alueellisten osarahastojen yhteyteen.

Käyttömaksujen käyttöönotto ei saisi lisätä liike-elämän kustannuksia. Myöskään muiden tienkäyttäjien kustannukset eivät saisi nousta kohtuuttomasti. Käyttömaksuista päätettäessä tarvittaisiin kokonaisvaltainen tarkastelu liikenteestä perittäviin veroihin.

SISÄLLYSLUETTELO

1. MISTÄ LÄHTÖKOHDISTA TIE- JA LIIKENNERAHASTOJEN TARPEELLISUUTTA TAI KEHYSMENETTELYN UUDISTAMISTA PITÄISI ARVIOIDA	13
1.1. Toimeksianto	13
1.2. Lähestymistapa	15
1.3. Rajaukset	16
2. NYKYKÄYTÄNNÖN ONGELMIA	18
2.1. Tie- ja liikenneinvestoinnit käyttömenobudjetoinnissa	18
2.2. Julkisten liikenneinvestointien määrä on jäänyt jälkeen bruttokansantuotteen kasvusta	19
2.3. Julkisten liikenneinvestointien ajallinen painottuminen	20
2.4. Jälkikäteiseen rahoitukseen perustuvien mallien käyttö on lisääntynyt viime vuosina	21
2.5. Tie- ja liikenneinvestointien reaaliaikaiset rakennuskustannukset poikkeavat kehysmenoista	23
3. NYKYKÄYTÄNNÖN UUDISTAMINEN VAIHTOEHTONA TIE- JA LIIKENNERAHASTOILLE	24
3.1. Investointiohjelman korostaminen ja budjettimenettelyn joustavoittaminen	24
3.2. Vaikka nettobudjetointi ei ole budjettimenettelynä toteutettavissa, kannattaa soveltaa korotettua kehysmenettelyä tai nettokehysmenettelyä	25
3.3. Päätöksäntö sille, kuinka paljon menoja voi siirtää tulevien hallitusten kehyksiin	26
3.4. Pitkäkestoisten siirtomäärärahojen käytön rajaaminen vain tie- ja liikenneinvestointeja koskeville talousarviomomenteille saattaisi mahdollistaa budjetin sisäinen rahaston perustamisen	27
3.5. Voitaisiko budjettimenettelyn uudistamisen sijasta siirtyä tie- ja liikenneinvestointien osalta jaksotettuun kehykseen?	28
3.6. Käyttömaksuja pitää kohdentaa tie- ja liikenneinvestointeihin	29
3.7. Valtio mukaan elinkaarimallien rahoitukseen; yksityisen ja julkisen rahoituksen kumppanuusmalli	30
4. BUDJETIN ULKOPUOLISEN TIE- JA LIIKENNERAHASTO LÄHTÖKOHDAT	35
4.1. Olemassa olevilla valtion rahastoilla pyritään tasaamaan maksuja, pitämään yllä tasaista toimintaa ja yksinkertaistamaan hallintoa	35
4.2. Kansainvälisiä kokemuksia	36
4.3. Eduskunnan rooli investointiohjelmasta päätettäessä olisi oltava keskeinen myös tie- ja liikenne rahastoon päädyttäessä	38
4.4. Perustuslaki rajoittaa valtion budjetin ulkopuolisten rahastojen käyttöä	38
4.5. Tie- ja liikenne rahaston rahoittamien hankkeiden omistusoikeuden pitäisi säilyä valtion liikennevirastolla tai kunnilla	39
4.6. Liikenteen käyttömaksujen käyttöönto edellytys tie- ja liikenne rahastolle	39
4.7. Pääkaupunkiseudulla on kiinnostusta alueelliseen liikenne rahastoon	39
5. VALTION BUDJETIN ULKOPUOLINEN TIE- JA LIIKENNERAHASTO	40
5.1. Mitä valtion budjetin ulkopuolisesta tie- ja liikenne rahastosta voidaan rahoittaa?	42
5.2. Mistä tie- ja liikenne rahasto saa varansa?	42
5.3. Päätöksenteko ja vastuut	43
6. TIE- JA LIIKENNERAHASTOT VAI NYKYJÄRJESTELMÄN UUDISTAMINEN; HYVIÄ JA HUONOJA PUOLIA	44
7. LOPUKSI	46
LÄHTEET	48
LIITTEET	49

1. MISTÄ LÄHTÖKOHDISTA TIE- JA LIKENNERAHASTOJEN TARPEELLISUUTTA TAI KEHYSMENETTELYN UUDISTAMISTA PITÄISI ARVIOIDA

1.1. Toimeksianto

Tie- ja liikennerahastojen soveltuvuus Suomeen

Asettaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö on tänään (28.11.2008) asettanut toimitusjohtaja Pasi Holmin selvityshenkilöksi arvioimaan tie- ja liikennerahastojen soveltuvuutta ja mahdollista käyttöä liikennehankkeiden rahoittamisessa Suomessa.

Toimikausi

1.12.2008 - 31.10.2009

Tehtävä

Tie- ja liikennerahaston mahdollinen käyttö liikennehankkeiden rahoitusmallina nousi esille hallituksen liikennepoliittisen selonteon yhteydessä. Käsitellessään selontekoa eduskunta edellytti, että tie- ja liikennerahastoista laaditaan perusteellinen selvitys tämän hallituskauden aikana. Rahastojen soveltuvuutta liikennehankkeiden rahoitukseen Suomessa on ollut vaikea arvioida, koska niiden toimivuudesta ei ole laadittu kattavaa perusselvitystä.

Selvityshenkilön tehtävänä on

- kartoittaa maailmalla olevat erityyppiset rahastoratkaisut (muun muassa varojen hankinta, omistus pohja, infrastruktuurihankkeisiin osallistuminen sekä rahastoista saadut kokemukset) ja
- arvioida niiden soveltuvuutta Suomeen arvioida tie- ja liikennerahastojen mahdollisen käyttöönoton hyödyt ja haitat sekä mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimia rahastojen perustaminen edellyttäisi
- tehdä ehdotus jatkotoimiksi

Tavoitteet

Liikenne- ja valtiovarainministeriö linjaa selvitystyön perusteella tie- ja liikennerahastoihin liittyvää jatkovalmistelua.

Organisointi

Selvityshenkilö vastaa selvitettävien rahoitusjärjestelyjen toimivuudesta sekä niiden yhteensopivuudesta valtiontaloudenjärjestelmän kanssa. Selvityshenkilö vastaavat itsenäisesti selvitystyön sisällöstä. Selvityshenkilöä avustaa neuvotteleva virkamies Juha Parantainen liikenne- ja valtiovarainministeriöstä. Selvityshenkilön tulee työnsä aikana kuulla valtiovarainministeriön edustajia ja muita

selvitystyön tekemisen kannalta keskeisiä tahoja. Perustuslain säädöksistä pyydetään erillinen lausunto.

Selvityshenkilön tulee valmistelun aikana raportoida työn etenemisestä liikenneministeriön asettamalle ohjausryhmälle, jota johtaa kansanedustaja Pekka Ravi. Ohjausryhmän kokoonpano on:

kansanedustaja Pekka Ravi, Suomen eduskunta (puheenjohtaja)
 kansanedustaja Mika Lintilä, Suomen eduskunta (varapuheenjohtaja)
 kansanedustaja Anni Sinnemäki, Suomen eduskunta
 kansanedustaja Ulla-Maj Wieroo, Suomen eduskunta
 pääekonomisti Leena Mörttinen, Nordea
 osastopäällikkö Kimmo Virolainen, Suomen Pankki
 budjettipäällikkö Hannu Mäkinen, valtiovarainministeriö
 finanssineuvos Heikki Soltila, valtiovarainministeriö
 toimitusjohtaja Tarmo Pipatti, Rakennusteollisuus ry
 johtava asiantuntija Raimo Mansukoski, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
 varatoimitusjohtaja Pentti Mäkinen, Keskuskauppakamari
 ylijohtaja Juhani Tervala, liikenne- ja viestintäministeriö
 erityisavustaja Kari Jääskeläinen, liikenne- ja viestintäministeriö
 neuvotteleva virkamies Juha Parantainen, liikenne- ja viestintäministeriö (sihteerinä)

Ohjausryhmänjäsenet on nimetty asemansa perusteella. Tämän ja selvitetävän asian luonteen vuoksi ryhmään ei ole ollut mahdollista nimetä riittävää määrää naisia, jotta tasa-arvolain 4a § mukaisesti ryhmässä olisi kumpaakin sukupuolta vähintään 40 %.

Kustannukset ja rahoitus

Selvitystyöhön mahdollisesti liittyvistä konsultti- ja muista selvityksistä tulee sopia erikseen liikenne- ja viestintäministeriön kanssa.

Liikenneministeri

Anu Vehviläinen

Kansliapäällikkö

Harri Pursiainen

1.2. Lähestymistapa

Tie- ja liikenne-rahastoilla tarkoitetaan useimmin valtiontalouteen kuuluvia, mutta valtion budjetin ulkopuolisia rahastoja. Näistä rahastoista voitaisiin rahoittaa liikenneinvestointeja. Rahastojen tulot voisivat koostua suoraan valtion budjetista, korvamerkityistä verotuloista (esimerkiksi osuus polttoaineveroista) tai käyttömaksuista. Myös kunnat ja yksityisen sektorin toimijat voisivat olla tietyin osin mukana rahastojen toiminnassa.

Tie- ja liikenne-rahastojen käyttö liikennehankkeiden rahoitusmallina nousi esille hallituksen liikennepoliittisen selonteon (27.3.2008) yhteydessä. Liikenne- ja viestintäministeriön toimaksiannon mukaisesti tämän raportin tulisi kartoittaa maailmalla olevat erityyppiset tie- ja liikenne-rahastoratkaisut. Mikä on niiden rahoitus ja omistus pohja? Miten ne ovat osallistuneet infrastruktuurihankkeisiin? Mitkä ovat niistä saadut kokemukset?

Raportin tulisi käsitellä myös tie- ja liikenne-rahastojen mahdollisen käyttöönoton hyötyjä ja haittoja. Mitä lainsäädännöllisiä toimia tarvitaan? Mitä muita toimia rahastojen perustaminen edellyttäisi? Raportissa tulisi tehdä myös ehdotuksia jatkotoimiksi.

Tie- ja liikenne-rahastojen käyttöönoton hyötyjen ja haittojen arviointi on tarkoituksenmukaista perustaa Suomessa nykyisin vallitsevaan liikennehankkeiden rahoitukseen ja rahoitukseen liittyviin ongelma-kohtiin. Suomessa on myös perinteisen budjettirahoituksen rinnalle syntynyt muita uusia rahoitusmalleja, kuten elinkaarimallit ja kuntien osallistuminen rahoitukseen. Liikennehankkeiden uudet rahoitusmallit ovat lisänneet tie- ja liikenneinvestointien joustavuutta. Samalla ne näyttäisivät lisäävän menojen siirtämistä tulevien hallitusten hoidettavaksi. Näiden mallien käytön seurauksena kulloisetkin hallituksen ovat toteuttaneet liikennehankkeita, joita tulevat hallitukset ovat rahoittaneet. Tie- ja liikenne-rahastojen hyötyihin ja haittoihin voidaan vaikuttaa myös nykyisiä rahoitusmalleja muuttamalla.

Kiinnostus uusiin tie- ja liikenneinvestointien rahoitusmalleihin näyttäisi perustuvat kolmeen seikkaan. Ensiksi, valtion budjetissa ei kyetä rahoittamaan riittävästi liikenneinvestointeja. Toiseksi, suuret liikennehankkeet kestävät tarpeettoman pitkään, kun niitä rakennetaan vuotuisten talousarviomäärärahojen puitteissa. Kolmanneksi, vuotuinen budjettikäytäntö yhdessä kehysmenettelyn kanssa on liian kaavamainen käytännön rakentamisen näkökulmasta. Se on aiheuttanut valtion talousarviossa myönnettyjen rahoitusvaltuuksien tarkistuksia, silloin kun urakkahinnat ylittävät kustannusarviot.

Valtion budjetin ulkopuolisiin tie- ja liikenne-rahastoihin on suhtauduttu nihkeästi, koska perinteistä valtion budjettimenettelyä pidetään tarkoituksenmukaisena keinona valtion menojen kohdistamiseksi eri tarkoituksiin. Menokehyksen tiukkuuden on katsottu pakottavan poliittiset päättäjät allokoimaan niukat voimavarat oikeisiin käyttötarkoituksiin. Valtion ulkopuolisen rahaston pelätään kasvattavan tarpeettomasti valtion menoja.

Esitettyihin ongelma-kohtiin etsitään vaihtoehtoisia ratkaisumalleja sekä nykyisiä rahoitusmalleja kehittämällä että tie- ja liikenne-rahastojen avulla. Eri maissa on hyvin laaja kirjo erilaisia, yleensä kunkin maan oman historiallisen kehityksen myötä syntyneitä liikennehankkeiden rahoitusmalleja. Useissa maissa on myös käytössä tie- ja liikenne-rahastoja. Tässä raportissa ei ole yhtenäistä ja yksityiskohtaista katsausta eri maiden rahoitusmalleihin. Sen sijaan on kunkin Suomen liikenne-rahasto- ja rahoitusmallien ongelma-kohtaan ratkaisuvaihtoehtojen kartoituksen

kohdalla pyritty kokoamaan asian hoitamiseen liittyviä kansainvälisiä esimerkkejä, joista Suomi voisi ottaa oppia.

1.3. Rajaukset

Hallituskauden mittaisen investointiohjelman rooli on keskeinen

Liikennepoliittiseen selontekoon kuuluva liikenneverkon kunnossapito ja kehittämisohjelma sisältää koko hallituskauden mittaisen investointiohjelman. Koska tässä selvityksessä keskitytään tie- ja liikenneinvestointien rahoitukseen, keskitytään jatkossa suuriin investointeihin, joita tarkastellaan hallitusten investointiohjelmassa.

Aiemmat hallitukset ovat aloittaneet ja päättäneet aloittaa liikenneinvestointeja, joiden yhteenlasketut kustannukset ovat noin 3,1 miljardia euroa. Näistä aiheutuu Vanhasen II hallitukselle noin 1,5 miljardin euron ja myöhemmille hallituksille noin 1,1 miljardin euron kustannukset. Vaalikauden 2007-2011 investointiohjelma on kooltaan 1135 miljoonaa euroa, joista edelliset hallitukset ovat päättäneet 830 miljoonan euron edestä. Vaalikaudella toteutuva investointiohjelma muodostuu selontekoa suuremmaksi, koska hallitus on selonteon jälkeen päättänyt uusista tie- ja liikennehankkeista elvyttääkseen talouskehitystä.

Perusväylänpito rajataan tarkastelun ulkopuolelle

Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko sisältää liikenneverkon kunnossapito- ja kehittämisohjelman. Olemassa olevat liikenneväylät pidetään kunnossa perusväylänpidon toimin. Perusväylänpito sisältää väylien päivittäisen hoidon ja ylläpidon, loppuun käytettyjen rakenteiden korvaamisen, liikenteen ohjauksen sekä pienet, tavallisesti muutaman sadan tuhannen euron investoinnit. Yleisten teiden, ratojen ja vesiväylien perusväylänpidon vuotuiset menot ovat nykyisin hieman alle miljardi euroa vuodessa. Perustienpitoon käytetään noin 600 miljoonaa euroa, perusradanpitoon noin 330 miljoonaa euroa ja vesiväylien kunnossapitoon noin 25 miljoonaa euroa.

Suomessa on liikenneväyliä rakennettu elinkaari- ja PPP-malleilla. Näihin malleihin liittyy rakennus- ja rahoituskustannusten ohella huolto- ja ylläpitokustannukset. Huolto- ja ylläpito-kustannusten osuus hankkeen kokonaiskustannuksista on kuitenkin suhteellisen pieni. Arvioiden mukaan huolto-, ylläpito- ja peruskorjauskustannukset ovat alle kolmannes pääoma- ja korkokustannuksista. Vaikka elinkaarimalleja tullaan varmasti myös jatkossa käyttämään, on perustienpidon, lukuun ottamatta investoinneiksi luokiteltavia väylien perusparannuksia, rajaaminen tarkastelun ulkopuolelle budjettirahoitteisten hankkeiden osalta perusteltua.

Useissa maissa tie- ja liikenne rahastojen yhteydessä on myös erillisiä valtion yrityksiä, jotka huolehtivat perustienpidosta (katso liite 3). Tie- ja liikenne rahastoilla pääsääntöisesti kuitenkin rahoitetaan suuria investointeja.

Muutokset väylien omistuksessa jätetään tarkastelun ulkopuolelle

Teitä Suomessa omistavat valtio, kunnat ja yksityiset. Rautatiet ja vesiväylät ovat valtion omistuksessa. Raitiotiet ja metro ovat Helsingin omistuksessa. Valtio on osallistunut kuntien omistamien tie- ja liikenneinvestointien, esimerkiksi metron, rahoitukseen erikseen sovittavil-

la osuuksilla monesti aikaisemminkin ilman, että niillä olisi ollut vaikutuksia väylien omistukseen.

Omistusoikeuden määrittely on tärkeää kunnossapitovelvoitteiden ja -vastuiden näkökulmasta. Koska edellä perusväylänpito jätettiin tarkastelun ulkopuolelle, on tarkoituksenmukaista jättää tämän raportin osalta myös omistusoikeuden muutokset tarkastelun ulkopuolelle. Perustienpidon kustannusten jako valtion, kuntien ja yksityisten välillä on erillinen asia, jotta ei pitäisi käsitellä yhdessä tie- ja liikenneinvestointien rahoitusmallien hyöty-haitta –analyysin kanssa.

Verojen korvamerkintä ei ole suotavaa

Julkisessa keskustelussa on usein esitetty polttoaineverojen, autoveron ja ajoneuvoveron ainakin osittaista kohdentamista suoraan tie- ja liikenneinvestointien rahoittamiseen. Vaikka useissa eri maissa, joissa on käytössä tie- ja liikenneverot, liikenteestä perittävien veroja on korvamerkitty liikennettä parantaviin hankkeisiin, Suomessa näitä veroja ei ole juuri korvamerkitty. Pääosin näiden verojen, esimerkiksi polttoaineverojen, tuotto menee valtion budjetin yleiskatteeksi.

Vanhasen II hallitus vahvisti keväällä 2009 kantaansa siitä, ettei verojen korvamerkintä ole suotavaa, päättäessään vanhaan vesi- ja ydinvoiman tuotantoon liittyvän ns. windfall-veron tuoton kohdentamisesta. Windfall-veron tuottoa ei kohdenneta esimerkiksi uusiutuvien energialähteiden tukemiseen, vaan tuotto ohjautuu valtion budjetin yleiskatteeksi.

Verojen yleiskatteellisuusperiaatetta olisi hyvä noudattaa myös jatkossa. Vaikka veroja ei ole syytä korvamerkitä, liikenteeltä perittävien maksujen osalta korvamerkintä on perusteltua. Valtion rataverkon käytöstä peritään junaliikenteen harjoittajilta EU:n kapasiteetti- ja ratamaksudirektiivin mukaista veroluontoista ratamaksua. Ratamaksulla on rahoitettu perusradanpidon kustannuksista noin 15-20 prosenttia. Kerava-Lahti-oikoradan käytöstä rautatieyrittäjä peritään EU:n ratamaksudirektiivin mukaista investointiveroa. Meriväylien ylläpito ja sekä jäänmurto- ja alusliikennepalvelut rahoitetaan rannikon kauppamerenkululta kerättävällä väylämaksulla. Väylämaksun suuruus määräytyy aluksen tekemän matkan, aluksen nettovoiton ja aluksen jääluokan perusteella. Väylämaksu tulkitaan veroksi, joka palautetaan väyläpitoon valtion talousarviossa.

Veron ja veroluonteisen maksun ero ei aina ole selkeä.¹ Maksun tunnusmerkkinä on, että maksu on palvelun saajan suorittama rahallinen korvaus saamastaan palvelusta (Tiehallinnon selvityksiä 11/2009). Veron tunnusmerkkinä on, että se peritään ensisijaisesti fiskaalisin perustein valtion menojen kattamiseksi. Ohjausvaikutusten ja tuotantokustannusten näkökulmasta rajakustannushinnoitteluun perustuva liikenteen käyttömaksu, joka vähentää osaltaan liikennemääriä ja vähentää täten investointitarvetta, voi tuottaa merkittävästikin tuloja.

¹ YLE:n rahoitusta selvittänyt parlamentaarinen työryhmä esitti yksimielisesti keväällä 2009 tv-lupamaksun korvaamista kaikilta kotitalouksilta perittävällä YLE-maksulla. Monien asiantuntijoiden mukaan kyseessä on vero, joka on korvamerkitty YLE:n rahoittamiseen.

2. NYKYKÄYTÄNNÖN ONGELMIA

2.1. Tie- ja liikenneinvestoinnit käyttömenobudjetoinnissa

Valtion nykyinen talousarvio perustuu käyttömenobudjettiin, joka sisältää valtion vuotuiset tulot ja menot. Varsinaista budjettia täydennetään lisätalousarvioilla. 1990-luvun laman jälkeen on otettu käyttöön kehysmenettely. Sen avulla on pyritty rajaamaan hallituskauden alussa valtion menojen kehitystä eri hallinnonaloilla. Perinteisellä budjettimenettelyllä rahoitetut suuretkin liikenneinvestoinnit kirjautuvat rakennusaikaisten kustannusten kanssa reaaliaikaisesti menoihin.

Suurten tie- ja liikenneinvestointien sisällyttäminen käyttömenobudjettiin ja menokehukseen on hankalaa. Suuret investoinnit kestävät tarpeettoman pitkään, kun niitä rakennetaan pienissä erissä vuotuisten talousarviomäärärahojen puitteissa. Investointimäärärahojen vuosittaiset vaihtelut ovat olleet myös huomattavia viime vuosien aikana, mikä on vaikeuttanut tasaista rakentamista. Elinkaarimalleilla on haettu joustoja suurten investointien toteuttamiseen.

Yksityisellä sektorilla tilinpäätös koostuu tuloslaskelmasta ja taseesta. Pääomatalouden tarkastelu ja ohjaus perustuu taseeseen ja käyttötalouden tuloslaskelmaa. Yksityisen sektorilla tuloslaskelmaan kirjataan investointimenojen sijasta niihin liittyvät poistot. Poistoja käyttäen voidaan investoinnit jaksottaa tuloslaskelmaan investointien taloudelliselle pitoajalle. Näin voidaan tuloslaskelmassa tarkastella investointien aikaansaamaa tulovirtaa samanaikaisesti niiden aiheuttamien taloudelliselle pitoajalle jaksotettujen kustannusten kanssa. Pääomatalouden ohjauksessa tasearvojen määrittely on oleellista. Niiden pitäisi olla mahdollisimman lähellä (jälki)markkinahintoihin perustuvia.

Niin sanotussa pääomabudjetoinnissa valtion investoinneille ja käyttömenoille olisi omat budjettinsa. Yksityisen sektorin mallin mukaisesti pääomatalouden ohjaamisessa voitaisiin keskittyä määräämään olemassa olevan infrastruktuurin palvelutaso, kun taas käyttötalouden ohjauksessa keskityttäisiin olemassa olevan infrastruktuurin hoitoon ja ylläpitoon sekä liikenteen palvelujen tuottamiseen. Liikenneinvestointien pääomabudjetointi olisi tärkeä uudistus.

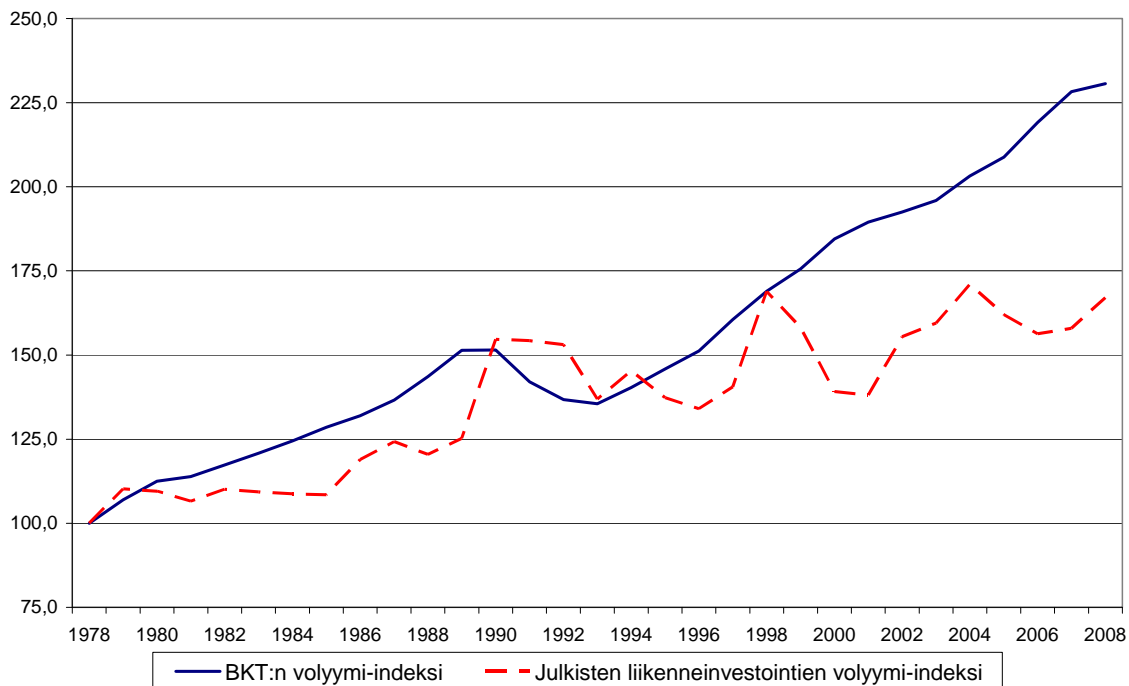
Valtioneuvoston liikennepoliittisen selonteon mukaan pääomabudjetoinnin käyttöönotto edellyttäisi kuitenkin koko valtiontalouden ohjausjärjestelmän uudistusta. Selonteon vuoteen 2020 ulottuvassa tavoitetilassa korostetaan tarvetta arvioida talousarviorahoituksella toteutettavien investointien budjetointia. Koska valtiovarainministeriössä on meneillään talousarviolainsäädännön uudistustyö, rajataan pääomabudjetointi tämän työn jatkotarkastelujen ulkopuolelle.²

² Pääomabudjetointi edellyttää valtion infran tasearvojen määrittelyä. Yksityisellä sektorilla tasearvot perustuvat markkina-arvoihin. Valtiolla on käytössä nykyisin liikekirjanpito, joka tuottaa tiedot valtion infran tase-arvoista, mutta niitä ei nykyisin ole juurikaan käytetty liikennepoliittisessa ohjauksessa (vrt kuitenkin hallitusohjelman tavoite väyläverkon arvon säilyttäminen). Liikekirjanpidossa jaksotetaan investoinnit vuosittaisiksi poistoiksi sen mukaan, miten ne hyödyttävät suoritteiden tuottamista. Tällöin ovat samassa asemassa kaikki investoinnit riippumatta rahoitus- ja toteutusmallista (suora budjettirahoitus, jälkirahoitus, elinkaarimalli).

2.2. Julkisten liikenneinvestointien määrä on jäänyt jälkeen bruttokansantuotteen kasvusta

Julkisiin liikenneinvestointeihin on Suomessa viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana käytetty hieman alle prosentti bruttokansantuotteesta. Vuosina 2000 ja 2001 niiden osuus oli jopa alle 0,8 prosenttia bkt:stä. Vuonna 2008 osuus nousi lähes prosenttiin bkt:stä. Bruttokansantuotteeseen suhteutettua tarkastelua puoltaa näkemys, jonka mukaan tehokkaasti toimiva liikenneverkko on talouskehitykseen keskeisesti vaikuttava tekijä. Mitä parempi tasoista julkinen infra on, sitä suotuisammin talouden on mahdollista kehittyä.

Viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana bruttokansantuotteen määrä on 2,25 kertaistunut (kuvio 1). Julkisten liikenneinvestointien määrä on vastaavana aikana 1,65 kertaistunut. Julkisten liikenneinvestointien määrä ei juuri kasvanut 1990-luvulla. 2000-luvulla niiden määrä on kasvanut loivalla trendillä. Bruttokansantuotteen kasvu on kuitenkin 2000-luvulla ollut selvästi nopeampaa kuin julkisten liikenneinvestointien kasvu.



Kuvio 1. Bruttokansantuotteen ja julkisten liikenneinvestointien määrä vuosina 1978-2008. Indeksi 1978=100. (Lähde: Tilastokeskus)

Liikenneinvestointeja on tarkoituksenmukaista suhteuttaa myös liikenteen tehokkuuden huomioonottavaan liikennesuoritteeseen. Tilastoissa oleva kilometriperusteinen liikennesuorite ei ole kuitenkaan riittävä mittari. Esimerkiksi suorien tieyhteyksien lisääntyminen saattaa vähentää kilometriperusteista liikennesuoritetta, koska matka lyhenee, vaikka liikennemäärät muuten pysyvät ennallaan. Liikennesuorite ei lisäksi ota huomioon esimerkiksi kuljetusajan lyhentyemisestä syntyviä aikasäästöjä eikä liikenneturvallisuus-, ilmasto- ja energiapolitiittisia hyötyjä.

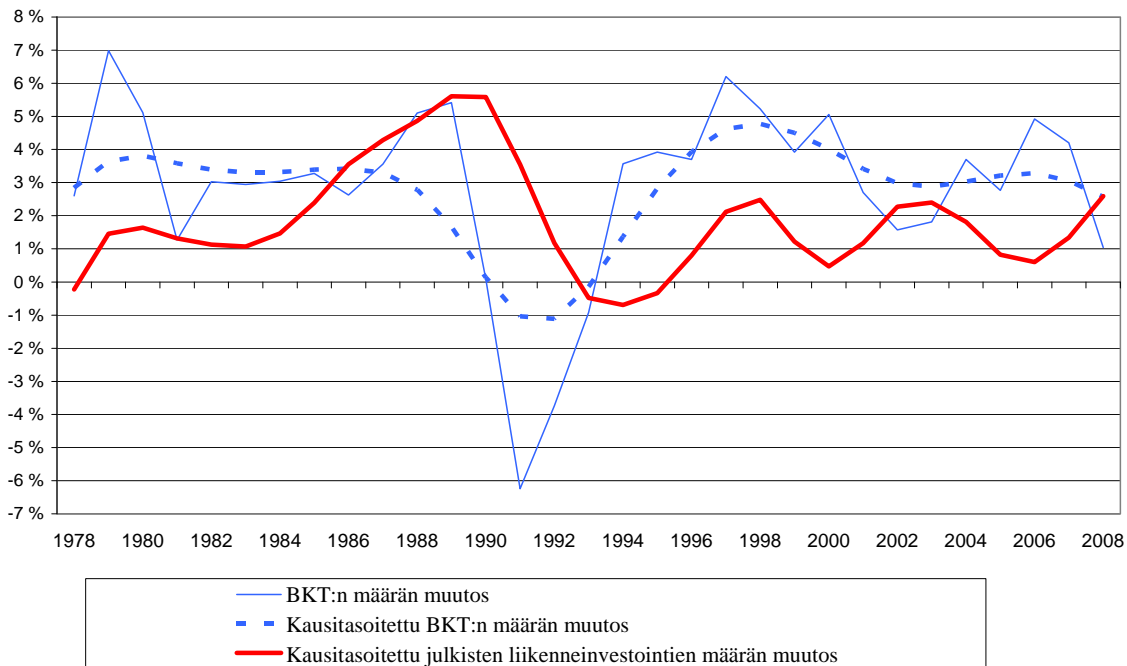
Koska valtioneuvoston kanslia on asettanut talouskasvun edellytysten vahvistamista koskevan hankkeen ”kasvuprojektin” ajanjaksolle 4.5.2009 – 31.8.2010, jonka tavoitteena tuottaa poli-

tiikkasuosituksia talouskasvun vahvistamisesta 2010 luvulla, tässä raportissa jätetään tarkastelun ulkopuolelle kartoitus talouskasvun ja tie- ja liikenneinfrastruktuurin välisestä yhteydestä. Kansantaloudellinen tarvearvio tie- ja liikenneinvestointien määrästä jää täten myös tarkastelun ulkopuolelle.

2.3. Julkisten liikenneinvestointien ajallinen painottuminen

Julaiset liikenneinvestoinnit painottuneet noususuhdanteen loppuun ja laskusuhdanteen alkuun

Julaisilla liikenneinvestointien ajoituksella näyttäisi olevan hyvin systemaattisia piirteitä talouden suhdannekehityksen näkökulmasta (kuvio 2). Julaiset liikenneinvestoinnit alkavat lisääntyä asteittain noususuhdanteessa, jolloin julkisen sektorin tulot kasvavat. Päätöksiä julkisista liikenneinvestoinneista näytettäisiin tehtävän runsaasti nousukauden lopulla. Koska investointipäätösten toteutuminen käytännön rakentamisena kestää useita vuosia, tie- ja liikenneinvestoinnit ajoittuvat suhdannepoliittikan näkökulmasta oikeaoppisesti matalasuhdanteiden alkuun. Esimerkkinä tästä ovat vuodet 1991 ja 1992 sekä 2002 ja 2003.



Kuvio 2. Kausitasoitettujen bruttokansantuotteen ja julkisten liikenneinvestointien määrän muutos vuosina 1978-2008. (Lähde: Tilastokeskus)

Matalasuhdanteen aikana, jolloin julkisen sektorin budjetit ovat tiukoilla, uusia julkisia liikenneinvestointipäätöksiä tehdään vähemmän. Jos matalasuhdanne kestää pitempään, kuten 1990-luvun laman aikana, julkisten liikenneinvestointien määrä hiipuu. Laman pohjalla vuosina 1993-1995 julkisten liikenneinvestointien määrä väheni. Jälkiviisaana voisi todeta, että suhdannepoliittisesti olisi ollut järkevää myöhentää 1980-luvun lopun investoinnit 1990-luvun alkuun.

Valtionyhtiöiden myyntitulojen käyttö johtaa sykliseen liikenneinfran rakentamiseen

Valtionyhtiöiden osakemyyntituloja on useina vuosina käytetty liikenneinfrastruktuurin rakentamiseen. Vuonna 2007 tehdyn linjauksen mukaan silloin, kun osakkeiden vuotuiset myyntitulot ylittävät 400 miljoonaa euroa, ylityksestä enintään 25 prosenttia tai enintään 150 miljoonaa euroa voidaan menokehysten estämättä käyttää kertaluonteisiin innovaatioita, osaamista ja talouden kasvua edistäviin investointeihin.³

Selonteon mukaan osakemyyntitulojen käyttö liikenneinvestointeihin on perusteltua, jos investoinneista saatava hyöty ylittää valtionvelan takaisinmaksusta saatavan korkohyödyn. Valtion omaisuuden myyntituloja käyttökohteen korvamerkintä liikeinvestointeihin ja innovaatioihin osoittaa hallitusten halukkuutta turvata pitkän aikavälin kasvuedellytyksiä. Normaalissa budjettimenettelyssä nykypäivän tarpeet saattavat korostua tulevaisuuden tarpeiden kustannuksella.

Valtionyhtiöiden myyntitulojen käyttäminen yhdessä vuonna 2007 päätetyn päätössäännön kanssa johtavat nousukauden taitekohtiin ajoittuviin liikenneinvestointeihin. Valtionyhtiöiden myyntituloja kertyy tavallisesti noususuhdanteen loppupuolella. Päätössääntö niiden käytöstä ajoittaa investoinnit myyntitulojen tuloutusvuoteen ja sitä seuraavaan vuoteen.

Valtionyhtiöiden myyntitulojen ohjaamisella tie- ja liikenne-rahastoon tai budjetin sisäiseen rahastoon voisi olla vaikutusta liikenneinvestointien nykyistä tasaisempaan ajoittumiseen suhdannevaihteluiden näkökulmasta. Päätössääntö, joka säätelee myyntitulojen käyttöä ja menokehystä, on erittäin tärkeä. Sitä on tarpeellista soveltaa nykyistä laajemmin tie- ja liikenneinvestointien osalta.

2.4. Jälkikäteeseen rahoitukseen perustuvien mallien käyttö on lisääntynyt viime vuosina

Valtio rahoittaa jälkikäteen tie- ja liikennehankkeita silloin, kun se käyttää elinkaarimallia, ottaa kunnilta aikaistamislainoja tai osallistuu liikennehankkeen rahoitukseen yritysten enakkorahoitusmallilla.

Elinkaarimallissa suurehko hanke (noin 100-200 miljoonaa euroa) toteutetaan laajana palvelukokonaisuutena, johon kuuluu suunnittelu, rakentaminen, ylläpito ja rahoitus. Valtio ei ole osallistunut rakennusaikana kustannuksiin pienehköjä suunnittelukustannuksia lukuun ottamatta, vaan on maksanut hankkeen kokonaisuutena palvelumaksuina noin 25-30 sopimusvuoden aikana. Liikennepoliittisen selonteon mukaan optimitilanteessa hallituskausittain aloitetaan kahdesta kolmeen uutta elinkaarihanketta.

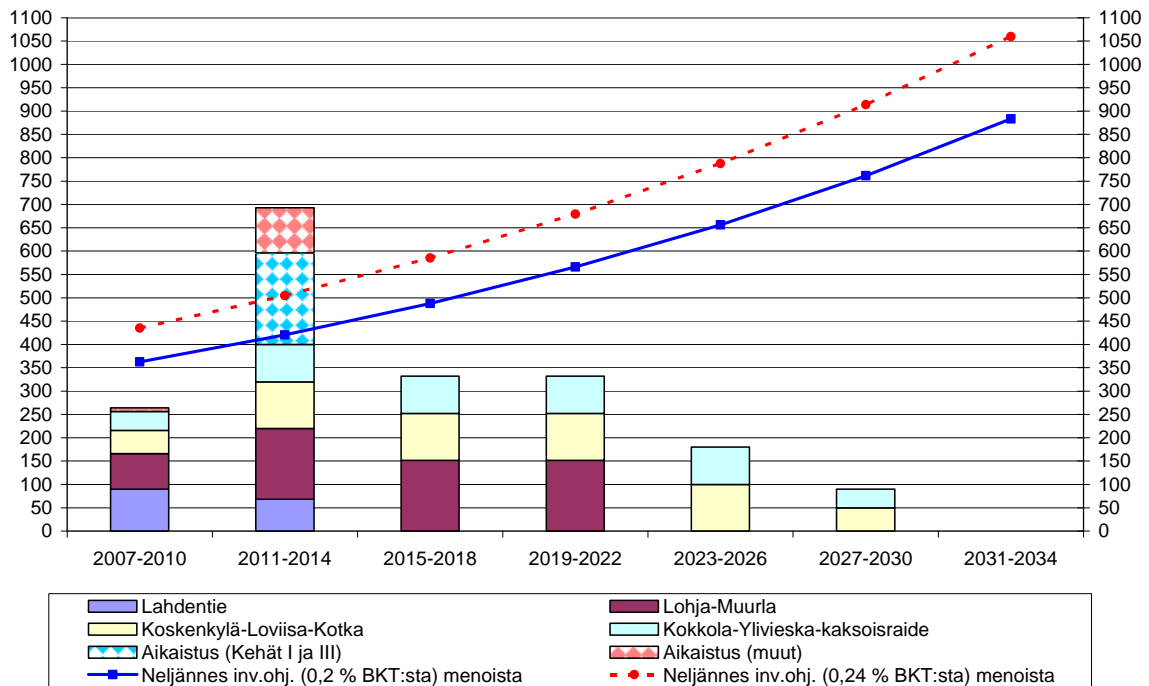
Kuntien aikaistamislainamallissa hankkeen kustannukset maksaa alkuvaiheessa kunta, jolla on intressi aikaistaa liikenneväylähanke. Valtio maksaa kunnan tilapäisrahoituksen takaisin, kun hankkeen investointiohjelman mukainen toteutus on ajankohtainen. Mallin käytön ehtona on ollut kunnan myöntämän lainan korottomuus, jolloin korkokustannukset siirtyvät kunnille.

³ Jos menojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus, kuitenkin enintään 100 miljoonaa euroa, käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehysten estämättä

Yritysten ennakkorahoitusmalli sopii käytettäväksi silloin, kun jonkin yritys haluaa tehdä liikenneyhteyden nopeasti investointihankkeensa yhteydessä. Esimerkkinä voivat olla kaivoshankkeet, kuten Talvivaara. Hyvänä käytäntönä on ollut, että yritys rahoittaa liikenneyhteyden ja valtio maksaa kustannukset myöhemmin yritykselle takaisin. Jo toteutuneiden tai alustavasti sovittujen kaivoshankkeiden ehtona on ollut, että kaivoshanke on edelleen käynnissä sopimuksen mukaisella valtion takaisinmaksuhetkellä ja että maksu on koroton.

Rahoittaessaan jälkikäteen tie- ja liikennehankkeita edellä esiteltyillä malleilla kulloinenkin hallitus voi siirtää hankkeiden rahoituksen tulevien hallitusten maksettaviksi. Tällä tavoin rahoitettavat hankkeet vaikuttavat vain hyvin vähäisessä määrässä, lähinnä valmistelukustannusten osalta, vallitseviin menokeyhysiin. Käyttäessään jälkikäteisrahoitusta valtio tekee ikään kuin ”osamaksukauppaa”. Euroopan Unionin kasvu- ja vakaussopimus rajoittaa valtion ja julkisen talouden alijäämää ja velkaantumista. Menokeyhys rajoittavat hallituksen menoja. Jälkikäteisillä malleilla voidaan näitä valtion nykyisiin menoihin liittyviä rajoituksia jättää vähäisemmälle huomiolle.

Suomessa on tälle hetkellä toteutettu tai aloitettavaksi suunniteltu neljä elinkaarimallia tai PPP-mallia liikenneväylähankkeiden osalta: Lahdentie, Lohja-Muurla, Koskenkylä-Loviisa-Kotka ja Kokkola-Ylivieska-kaksoisraide. Ensimmäisen hankkeen toteuttamisesta päätti Lipposen II hallitus, toisen toteuttamisesta Vanhasen I hallitus ja kahden viimeisen toteuttamisesta Vanhasen II hallitus. Kuntien aikaistamislainoista merkittävämmät ovat Espoon rahoittama Kehä I kunnostus ja Vantaan rahoittama Kehä III perusparannus.



Kuvio 3. Vuoteen 2009 mennessä päätettyjen elinkaarihankkeiden ja muiden aikaistettujen hankkeiden kustannukset tuleville hallituksille, miljoonaa euroa. (Kevään 2009 tietojen pohjalta.) (Laskentaoletus: bkt:n kasvu 2 %, inflaatio 2 %)

Nykyiset neljä elinkaari- tai PPP-mallilla toteutettua tai toteutettavaa liikenneväylähanketta sitovat hallituskauden 2011-2014 menoja 400 miljoonalla eurolla (kuvio 3). Suurin Lohja-Muurla hankkeen palvelumaksut ovat neljässä vuodessa noin 150 miljoonaa euroa. Tämän hankkeen palvelumaksut ovat samat kolmen tulevan hallituskauden ajan. Lahdentie palvelumaksut loppuvat seuraavalla hallituskaudella. Koskenkylä-Loviisa-Kotka ja Kokkola-Ylivieska hankkeiden palvelumaksut jatkuvat vuoteen 2030 asti.⁴ Seuraavalla hallituskaudella valtion pitää maksaa kuntien aikaistamislainoja ja yrityksille jälkirahoitusmaksuja reilulla 350 miljoonalla eurolla.

Liikennepoliittiseen selonteon mukaan hallituskausittain voitaisiin aloittaa kahdesta kolmeen elinkaarihanketta. Kuvioon 3 on piirretty kaksi eri skenaariota siitä, mikä voisi olla elinkaarimalleilla tulevaisuuteen siirrettävien menojen määrä. Yhtenäinen viiva (katkoviiva) kuvaa tilannetta, jossa investointiohjelman koko olisi nykytasollaan noin 0,2 prosenttia (investointiohjelma kasvaisi nykytasosta 20 prosentilla 0,24 prosenttiin) bruttokansantuotteesta ja neljännes investointiohjelman menoista voitaisiin käyttää elinkaarimallien aiheuttamiin kustannuksiin. Vaikka bruttokansantuote kasvaisi reaalisesti kaksi prosenttia vuodessa ja inflaatio olisi myös kaksi prosenttia, tulevina vuosina olisi vaikea käynnistää kovin montaa uutta elinkaarihanketta, jos halutaan rajata elinkaarimallien menot edellä esitettyihin puitteisiin.

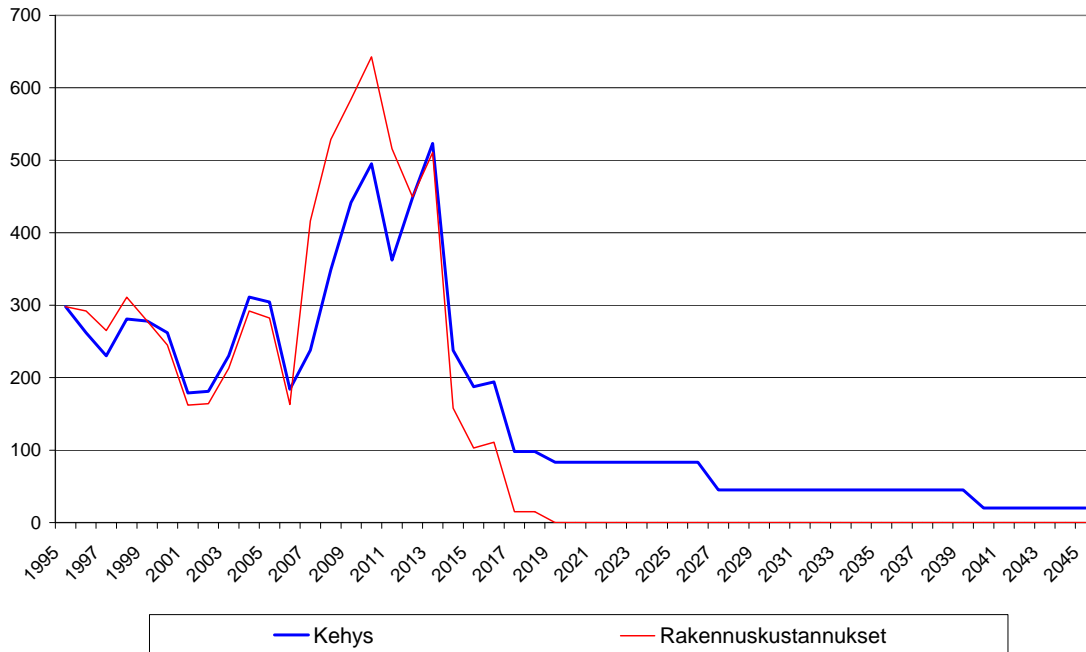
2.5. Tie- ja liikenneinvestointien reaaliaikaiset rakennuskustannukset poikkeavat kehysmenoista

Menokehyksiin kuuluvat tie- ja liikenneinvestoinnit ja reaaliaikaiset rakennuskustannukset olivat vuosittain 200 – 300 miljoonan euroa vuosina 1995 – 2008 (kuvio 4). Osittain vuosien 2003 – 2007 hyvän talouskehityksen ja osittain viimeisen 12 kuukauden aikana tehtyjen elvytystoimenpiteiden seurauksena vuosina 2009 – 2013 menokehykset nousevat 300 – 500 miljoonaan euroon vuodessa. Sen jälkeen menokehys putoaa toteutettavien ja toteutettaviksi päätettyjen osalta asteittain 50 – 100 miljoonaan euroon seuraavien 25 vuoden aikana. Tämä johtuu siitä, että elinkaarimalleihin liittyvät palvelumaksut näkyvät tulevien hallitusten menoina.

Elinkaarimallien ja kuntien aikaistamislainojen käyttö tie- ja liikenneinvestointien rahoittamisessa nostavat reaaliaikaiset rakennuskustannukset 400 – 600 miljoonaan euroon vuosina 2008-2013. Nykyiset toteutettavat ja jo päätetyt rakennushankkeet vähenevät nopeasti vuoden 2014 jälkeen ja ne loppuvat käytännössä vuonna 2017.

Menokehityksen ja reaaliaikaisten rakennuskustannusten vertailu vahvistaa kahta ongelmaa nykyisessä tie- ja liikenneinvestointien rahoituksessa. Nykyinen tie- ja liikenneinvestointien budjetointitapa on johtanut elinkaarimallien käytön lisääntymiseen ja näin menojen myöhentämiseen tulevien hallitusten maksettavaksi. Toiseksi tie- ja liikennehankkeiden määrä vaihtelee vuosittain merkittävästi. Vaikka valtioneuvoston liikennepoliittisessa selonteossa painotetaan pitkäjänteistä liikenneinfrastruktuurin rakentamista, tasaiseen rakentamisvolyyymiin ei ole päästy. Tämä on hankalaa varsinkin urakoitsijoiden kannalta.

⁴ Tämä perustuu kevään 2009 tilanteeseen. Syksyllä 2009 on päätetty pidentää sopimuskausia vuoteen 2040 asti.



Kuvio 4. Tie- ja liikenneväylähankkeiden kehysmenot ja reaaliaikaiset rakennuskustannukset (milj. euroa) (Tekijän laskelma syksyn 2009 tietojen pohjalta.)

3. NYKYKÄYTÄNNÖN UUDISTAMINEN VAIHTOEHTONA TIE- JA LIIKENNE-RAHASTOILLE

3.1. Investointiohjelman korostaminen ja budjettimenettelyn joustavoittaminen

Vanhasen II hallitusohjelman mukaan hallitus jatkaa ja kehittää kehysmenettelyä pitkäjänteisen menopolitiikan varmistamiseksi. Menokehykseen kuuluvat menot voivat kasvaa 1,3 miljardia euroa hallituskauden aikana. Menokehyksessä sisältyy tie- ja liikenneväylien vaalikauden 2007-2011 investointiohjelman. Tie- ja liikenneinvestointien määrä voi todellisuudessa kasvaa investointiohjelmaa suuremmaksi, koska hallitus on jo hallitusohjelmassa varannut kokonaiskehyksestä 300 miljoonaa euroa lisätalousarvioesityksiä varten. Tämän lisäksi menokehyksestä on varattu 200 miljoonaa euroa erikseen päätettäviin menoihin hallituskauden aikana.

Valtioneuvoston liikennepoliittisessa selonteossa (27.3.2008) päätettiin hallituskauden investointiohjelma vuosille 2007-2011. Siinä päätettiin uudet investointihankkeet, niiden aloitus ja rakentamisaikataulut vuotuisine määrärahoineen sekä hankekohtaiset kokonaiskustannukset.

Valtioneuvoston vuosittain vahvistamissa seuraavien vuosien kehyksissä, investointimomenttien kehys muodostuu siten, että lasketaan yhteen keskeneräisten hankkeiden tarvitsema rahoitus sekä hallituksen päätöksen mukaisesti uusien aloittavien hankkeiden tarvitsema rahoitus. Jokaiselle vuodelle muodostuu siten kehys ko. vuonna investoinneista aiheutuvien meno-

jen rahoittamiseksi. Jos hanke toteutetaan jälkirahoitusmallilla, menot toteutuvat palvelumaksuina vasta rakentamisen jälkeen.

Liikennepoliittisen selonteon mukaan olennaista on, että hallitus tekee kerralla periaatepäätöksen vaalikauden investointiohjelman toteuttamisesta ja rahoituksesta ja että vaalikaudella aloitettavat hankkeet kirjataan valtiotalouden kehyspäätökseen. Kehyspäätös tulisi olla joustava siten, että hankkeiden eteneminen tehokkaasti todellisen rakentamisaikataulun mukaisesti mahdollistettaisiin. Jos esimerkiksi jokin hanke etenee aiemmin suunniteltua nopeammin, nopeutettu toteuttaminen mahdollistettaisiin joka ottamalla käyttöön suunniteltua hitaammin edenneiden hankkeiden määrärahoja tai ottamalla käyttöön kyseiselle hankkeelle seuraavan vuoden määrärahoja ilman lisätalousarviomenettelyä ja siihen liittyvää eduskuntakäsittelyä.

Valtion talousarviomenettelyn tulisi olla nykyistä joustavampi. Pienten asioiden raskasta eduskuntakäsittelyä olisi vältettävä. Nykyisin arviomäärärahan käyttö mahdollistaa momentin ylittämisen valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan luvan perusteella. Ylitys sisällytetään tavallisesti seuraavaan lisätalousarvioesitykseen, joka vaatii eduskunnan käsittelyn. Toinen ongelmana on, että käyttämätön määräraha ei siirry seuraavalle vuodelle käytettäväksi. Jouduutaan uudelleen budjetoimaan käyttämättömät määrärahat (ts. samat menot kahteen kertaan).

Monivuotisten tie- ja liikennehankkeiden talousarviomomentti olisi muutettava arviomäärärahasta siirtomäärärahaksi. Tällöin voitaisiin sopeuttaa vuotuisia hankekohtaisia määrärahoja momentin sisäisin muutoksin ja tuleville vuosille siirtoin vastaamaan käytännön rakentamiskustannuksia ilman eduskunnassa tapahtuvaa käsittelyä.

Valtion taloudenpidon kannalta ensiarvoisen tärkeää on, että tie- ja liikenneinvestoinnit budjetoidaan mahdollisimman tarkkaan toteutuvia kustannuksia vastaavasti. Hankkeiden alibudjetointi vaikeuttaa julkisten menojen kohdentamista, aiheuttaa tarpeeton byrokratiaa ja aiheuttaa tarpeettomia katkoksia ja viivytyksiä rakennusvaiheessa.

Osin hankkeiden alibudjetointi saattaa johtua siitä, että monivuotiset hankkeet budjetoidaan nykykäytännön mukaisesti ensimmäisen budjetointivuoden nimellisin hinnoin myös tuleville vuosille. Yleisen hintatason tai maarakennuskustannusten nousu olisi tarkoituksenmukaista ottaa budjetoinnissa huomioon.

3.2. Vaikka nettobudjetointi ei ole budjettimenettelynä toteutettavissa, kannattaa soveltaa korotettua kehysmenettelyä tai nettokehysmenettelyä

Tie- ja liikennehankkeet ovat asteittain yhä enemmän kehittyneet siihen suuntaan, että valtio ja kunnat yhdessä rahoittavat hankkeita kuten esimerkiksi Vuosaaren satama. Myös yksityiset yritykset halutaan mukaan rahoittamaan osia tie- ja liikenneväylähankkeista kuten esimerkiksi suunnitteleille olevat Kolarin ja Soklin kaivoshankkeet (liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 29/2009). Jos rakennettava tie- tai liikenneväylä kuuluu valtion omistukseen, hankkeen kokonaiskulut budjetoidaan valtion menoiksi. Jos kunta tai yritys osallistuu omalla rahoituksellaan tien tai liikenneväylän kustannuksiin tai tekee siihen esimerkiksi liittymiä, jotka kuuluvat valtion hallintaoikeuteen, liikenneväylä liittymineen budjetoidaan kokonaisuudessaan valtion menoksi. Kunnan tai yrityksen osuus kustannuksista budjetoidaan valtion tuloksi.

Jos tie- tai liikenneväylän kokonaiskustannukset ovat esimerkiksi 100 miljoonaa euroa ja jos se toteutetaan valtion ja yrityksen yhteishankintana siten, että valtion osuus on 70 prosenttia ja yrityksen 30 prosenttia, nykyisessä budjetointikäytännössä valtion menot kasvavat 100 miljoonaa. Jos siirryttäisiin hankkeen osalta nettobudjetointiin, jossa valtion menoista vähennettäisiin hankkeesta saadut tulot, menot kasvaisivat 70 miljoonaa euroa.

Koska nettobudjetoinnin käyttöönotto edellyttäisi varsin mittavaa valtiontalouden ohjausjärjestelmän uudistusta, kannattaisi hyödyntää joko korotettua kehysmenettelyä tai nettokehysmenettelyä. Korotetussa kehysmenettelyssä kehys kasvaisi valtion hankkeista saamien tulojen verran. Esimerkin tapauksessa kehys kasvaisi 30 miljoonaa euroa. Nettokehysmenettelyssä kehukseen laskettavat menot kasvaisivat bruttomenojen ja tulojen erotuksen verran, eli esimerkin tapauksessa 70 miljoonaa euroa. Korotettu kehysmenettely ja nettokehysmenettely johtavat samaan vaikutukseen. Esimerkin tapauksessa investointihankkeisiin olisi esimerkkihankkeen toteutuksen jälkeen käytettävissä vielä 30 miljoonaa euroa.

Menokehys on luonteeltaan poliittinen sopimus menettelytavasta, jolla pyritään rajoittamaan valtion menojen kehitystä. Yhteishankintana toteutettavia tie- ja liikenneväylähankkeita kannattaa menokehyksissä tarkastella nettoperiaatteella. Liitemateriaalina olevien korjauslaskelmien avulla hankkeiden kehyyksissä olevien kustannusten läpinäkyvyys ja yhdenmukaisuus budjettilukujen kanssa voidaan varmistaa.

Valtiovarainministeriön mukaan korotettuun kehysmenettelyyn on siirrytty valtion ja kuntien tai yksityisten toimijoiden yhteishankkeiden osalta vuoden Vanhasen II hallituskaudella. Liikenne- ja viestintäministeriöllä ja Tiehallinnolla ei ole uudesta käytännöstä selkeää käsitystä. Olisi tietysti toivottavaa, että sovellettava menettely olisi mahdollisimman selkeä ja läpinäkyvä. Ehkä nettokehysmenettely voisi olla läpinäkyvämpi kuin korotettu kehysmenettely.

3.3. Päätössääntö sille, kuinka paljon menoja voi siirtää tulevien hallitusten kehyyksiin

Tie- ja liikenneväyläinvestointien kustannusseurantaa tulisi tehdä systemaattisesti niin pitkälle ajalle, kun on tehtyjä sitoumuksia. Koska investointiohjelma on nelivuotinen, valtion jälkikäteiseen rahoitukseen liittyviä kustannuksia olisi tarkoituksenmukaista tarkastella hallituskauden mittaisien nelivuotisjaksojen mukaisesti. Jälkikäteisten rahoitusmallien käytön lisääntymisessä olisi tarkoituksenmukaista kirjoittaa hallitusohjelmaan ja/tai hallituksen liikennepoliittiseen selontekoon päätössääntö siitä, kuinka paljon jälkikäteisiä rahoitusmalleja kulloisenkin hallituksen olisi soveliaista käyttää.

Koska liikenneväylähankkeisiin liittyviä menoja ja menoihin liittyviä sääntöjä tarkastellaan pitkälle tulevaisuuteen, ne on perusteltua sitoa taloudelliseen kehitykseen. Kuvion 3 tarkastelussa (katso jakso 2.4) bruttokansantuotteen määrän kasvun ja yleisen hintatason nousun arvioidaan olevan kaksi prosenttia vuodessa. Kuviossa 3 on piirretty kaksi vaihtoehtoista päätössääntöä. Yhtenäinen käyrä kuvaa hallituskausina jälkikäteisillä rahoitusmalleilla tuleville hallituksille siirrettävien menojen enimmäismäärä silloin, kun kunakin hallituskautena neljännes investointiohjelman menoista saa olla aikaisempien hallitusten kyseisillä malleilla päättämiä ja kun investointiohjelman koko on 0,2 prosenttia bruttokansantuotteesta. Katkoviiva kuvaa vastaavaa enimmäismäärään silloin, kun investointiohjelma on 0,24 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Oheista päätössääntöä noudatettaessa seuraavana hallituskauden 2011-2014 loppupuolella voitaisiin päättää kahdesta yhteensä noin 200-300 miljoonan euron elinkaarihankkeesta, jotka vaikuttavat hallituskauden 2015-2018 menokehyksiin ehdolla, ettei muita valtion jälkikäiteiseen rahoitukseen perustuvia hankkeita päätetä. Jos hallituskaudella 2011-2014 päätetään kyseisen suuruusluokan elinkaarihankkeista, päätössäännön mukaan jälkiteiseen rahoitukseen perustuvia hankkeita voitaisiin ottaa käyttöön seuraavan kerran vasta hallituskaudella 2019-2023.

Se, että valtio on alkanut aktiivisesti käyttää jälkikäiteisiä rahoitusmalleja, on ainakin osittainen osoitus nykyisen kehysmenettelyn liiallisesta tiukkuudesta tie- ja liikennehankkeiden rahoituksessa. Tie- ja liikennehankkeiden avulla olisi myös mahdollista joustavoittaa tie- ja liikennehankkeiden rahoitus.

3.4. Pitkäkestoisten siirtomäärärahojen käytön rajaaminen vain tie- ja liikenneinvestointeja koskeville talousarviomomenteille saattaisi mahdollistaa budjetin sisäinen rahaston perustamisen

Valtiovarainministeriön työryhmä (budjetointityöryhmän keskustelumuistio, 2001) ehdotti pitkäkestoisten hankkeiden budjetoinnin ja valtion budjettitalouden sisäisen rahaston välineeksi noin 20-30 vuoden siirtomäärärahan käyttöä. Budjetin sisäistä rahastointia tarvittaisiin työryhmän mukaan erityisesti silloin, kun valtion tuloja halutaan osoittaa useampivuotisiin hankkeisiin tai muutoin varattavan tiettyyn käyttötarkoitukseen.

Malli mahdollistaisi periaatteessa yhtäältä valtion tulojen (esimerkiksi valtionyhtiöiden myyntitulojen) korvamerkinnän myöhemmin päätettäviin liikenneinvestointeihin ja toisaalta mahdollistaisi tie- ja liikenneinvestointimenojen jaksotuksen useammalle vuodelle. Investoinnin toteutuessa menoa ei tarvitsisi kirjata menoksi käyttövuoden talousarvion momentille vaan aikaisemmilta vuosilta siirtyneiden käyttämättömien määrärahojen käytöksi. Siirtomäärärahmalli mahdollistaa menojen jaksotuksen siltä osin, kun aikaisemmilta vuosilta on jäänyt varoja käyttämättä. Budjetin sisäinen rahasto olisi näin etukäteissäästämisen malli. Malli ei mahdollista tie- ja liikenneinvestointien jaksottamista tulevien vuosien kehyksiin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää pitkäaikaisen siirtomäärärahan ja budjetin sisäisen rahaston heikkoutena sitä, että se lisää siirtyvien erien määrää valtion tilinpäätöksessä ja valtion kassassa. Budjetointityöryhmän (2001) mukaan talousarvion täydellisyysperiaatteen ja eduskunnan päätösvallan kannalta pitkäkestoinen siirtomääräraha on talousarvion ulkopuolella olevaa valtion rahaston käyttämistä parempi menettely.

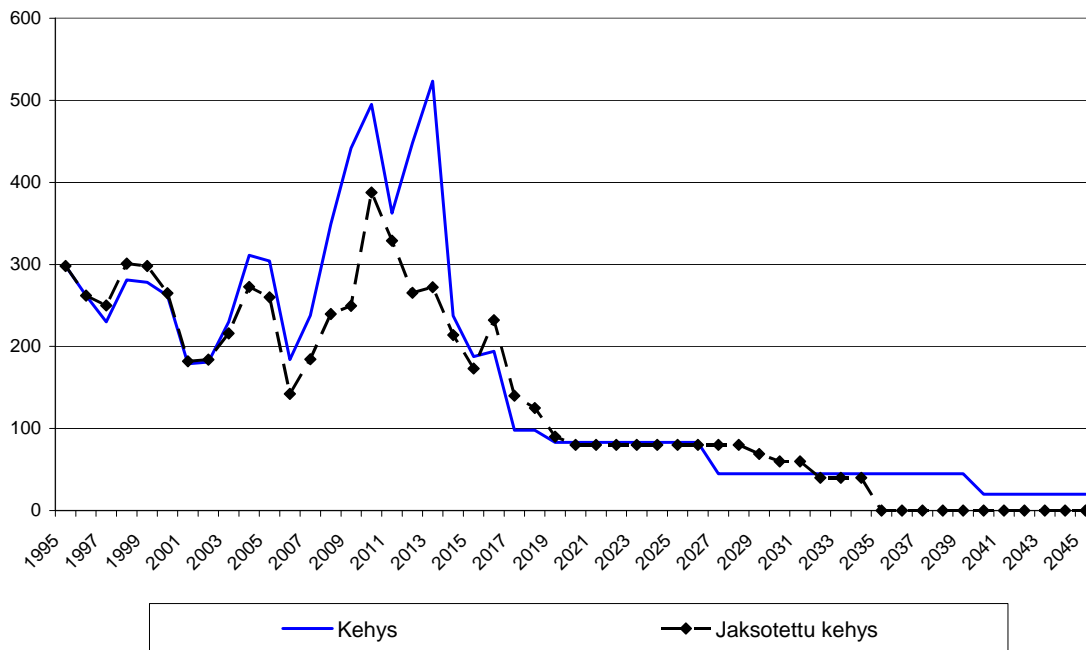
Valtiontalouden tarkastusviraston huolta siirtomäärärahojen ja valtion kassan kasvusta voitaisiin vähentää rajaamalla ajallisesti pitkäkestoisten siirtomäärärahojen käyttö vain tie- ja liikenneinvestointeja koskeville talousarviomomenteille.

3.5. Voitaisiinko budjettimenettelyn uudistamisen sijasta siirtyä tie- ja liikenneinvestointien osalta jaksotettuun kehykseen?

Aikaisemmin on käsitelty ilman lainsäädäntömuutoksia päätettävissä olevaa korotettua kehysmenettelyä tai nettokehysmenettelyä vaihtoehtona nettobudjetoinnin käyttöönotolle valtion talousarviossa. Vaihtoehtoisena lähestymistapana budjetin sisäiselle rahastolle, joka mahdollistaisi suurten tie- ja liikenneinvestointien jaksotuksen tuleville vuosille, voisi olla menokehysten uudistaminen taloudellisesti merkittävien liikenneinvestointien osalta ilman, että budjetoitijärjestelmää muutetaan.

Tie- ja liikenneinvestointien osalta voitaisiin ottaa käyttöön jaksotettu menokehys, jossa suurten investointien rakennuskustannukset jaksotettaisiin tuleville vuosille ikään kuin ”laskennallisina poistoina” tai ”laskennallisina palvelumaksuina”. Jaksotetun menokehysmenettelyn heikkoutena on käyttömenobudjettiin liittyvien reaaliaikaisten rahavirtojen ja menokehysten välittömän yhteyden katkeaminen. Nykyisin käytössä olevasta menokehyksestä olisi poistettava jaksotetun menokehysmenettelyn piiriin kuuluvien hankkeiden rakennusaikaiset kustannukset, jotka puolestaan jaksotettaisiin ”laskennallisina poistoina” tulvien vuosien jaksotettuun menokehykseen.

Kuviossa 5 on verrattu nykykäytännön mukaisia kehysmenoja jaksotettuun kehysmenoihin. Nykykäytännön mukaisiin kehysmenoihin on otettu huomioon toteutetut ja toteutettaviksi päätetyt elinkaarimallihankkeet, kuntien aikaistamislainat ja yritysten ennakkorahoitusmallilla toteutetut hankkeet siten, kun ne sopimusten mukaan vaikuttavat menokehykseen. Vuosina 2009 – 2013 menokehykset ovat tie- ja liikenneinvestointien osalta 300 – 500 miljoonaa euroa vuodessa. Elinkaarimalleihin liittyvien palvelumaksujen vuoksi tie- liikenneinvestointien menot ovat noin 50 – 100 miljoonaa euroa seuraavan kolmenkymmenen vuoden ajan.



Kuvio 5. Tie- ja liikenneväylähankkeiden nykyiset kehysmenot ja "jaksotetut kehysmenot". (Tekijän laskelma: jaksotuksen piiriin otettu yli 100 milj euron hankkeet; jaksotuskirjaus 20 milj euroa per vuosi; elinkaarimallien huolto ja ylläpitokustannukset jätetty pois).

Koska elinkaarimalleihin liittyy rahoituskustannukset, jaksotetussa kehyksessä on otettava huomioon laskennallinen korko. Laskennallinen korko on oletettu olevan kaksi prosenttiyksikköä alhaisempi kuin nykyisten tai suunnitteilla olevien elinkaarimallien vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen korko. Jaksotettaviksi on kuvan 5 esimerkissä valittu hankkeet, jotka ovat suuruudeltaan yli 100 miljoonaa euroa. Näiden hankkeiden kehyksiin vuosittain vaikuttavat menot on määritelty 20 miljoonaksi euroksi. Kun otetaan korko huomioon, 100 miljoonan hanke on jaksotetussa kehyksessä noin kuuden vuoden ajan siten, että kullekin vuodelle kirjautuu 20 miljoonan euron kustannus. Suuremmat hankkeet kirjautuvat jaksotettuun menokehykseen pidempään. Toteutetut ja toteutettavaksi päätetyt elinkaari- ja aikaistushankkeet on otettu huomioon edellä esitetyn jaksotussäännön mukaisesti jaksotettuun kehykseen.

Jaksotetun kehyksen menot ovat 250 – 400 miljoonaa euroa vuosina 2009 – 2013. Vanhasen II hallituksen aikana toteutettavat ja toteutettavaksi päätetyt hankkeet eivät nostaisi lähivuosien jaksotettuja kehysmenoja niin paljon kuin nykyinen kehysmenettely. Jaksotetut kehysmenot vastaisivat nykyisiä kehysmenoja vuodesta 2015 vuoteen 2035 asti. Koska elinkaarimallien rahoituskustannukset ovat valtion lainakorkoa suuremmat, nykyisen kehysmenettelyn menot ovat jaksotettuja menoja suuremmat.

Jos sovellettaisiin jaksotettua menokehystä, valintaa elinkaarimallien ja budjettirahoitushankkeiden välillä voitaisiin tarkastella rakentamisen taloudellisuus- ja tehokkuusnäkökulmista. Elinkaarimallien kautta syntyvä jaksotusvaikutus jäisi tarkastelun ulkopuolelle.

Kehysmenettelyn uudistamisen riskinä on tietysti budjettikurin höltyminen, koska jaksotettuun kehyksen laskettavat menot eivät tietenkään vastaisi todellisia menoja, toisin kuin nykyisessä kehysmenettelyssä. Tämän vuoksi päätössääntö jaksotetun menokehyksen käytölle tulisi olla selkeä, etteivät tie- ja liikenneinvestointimenot muodostuisi liian suureksi. Päätössäännön pitäisi olla poliittisesti niin sitova, ettei vallassa olevalla hallitus voi tarpeettoman paljon siirtää menoja tulevien hallitusten maksettavaksi. Jaksotetun kehyksen käytön päätössääntö voisi olla ajatukseltaan samanlainen kuin aikaisemmin esitetty päätössääntö jälkikäteiseen rahoitukseen perustuvien mallien käytölle.

Viime vuosi jälkikäteiseen rahoitukseen perustuvien liikenneväylähankkeiden käyttö on lisääntynyt useissa eri maissa. Vaikka Suomessa EU:n vakaussopimuksen julkisen talouden alijäämäraja ei ole ollut uhattuna, useissa muissa maissa julkisen talous on ollut pysyväisluotoisesti alijäämäinen. Tässä tilanteessa jälkikäteiset rahoitusmallit saattavat tuntua houkuttelevilta, koska malleilla voidaan myöhentää investointikustannukset tulevaisuudessa maksettaviksi, eivätkä ne siten rasita rakennusaikana valtion budjettia.

3.6. Käyttömaksuja pitää kohdentaa tie- ja liikenneinvestointeihin

Koska liikenteen maksupolitiikka eli hinnoittelu on liikennepolitiikan väline, kansalaisten käsitys veron ja käyttömaksun erosta on oleellinen. Jos Suomessa siirrytään käyttämään kilometriperusteisia ajan ja/tai alueen mukaan eriteltyjä (satelliittiperusteisia) tienkäyttömaksuja tai alueellisia ruuhkamaksuja, kansalaiset todennäköisesti mieltävät nämä maksuiksi verojen sijasta varsinkin, jos perittäviä maksuja käytetään liikenteen sujuvuuden edistämiseen.

Julkisuudessa on ollut esillä ehdotus ottaa käyttöön laajamittaisesti kaikilla valtion ja kuntien liikenneväylillä liikennettä ohjaavat, matkan pituuteen perustuvat käyttäjämaksut. Käyttömaksut voisivat vaihdella väylien kuormituksen (ruuhkat) mukaan ja alueellisesti (joukkoliikenne vaihtoehdot). Tämä vaatii maantielain muuttamista ja omaa erillislakia.

Käyttömaksujen käyttöönotto ei kuitenkaan saisi lisätä liike-elämän kustannuksia pitkien etäisyyksien maassa, jossa kuljetuskustannukset ovat jo muutenkin suuret. Myöskään muiden tienkäyttäjien kustannukset eivät saisi nousta kohtuuttomasti. Käyttömaksuista päätettäessä tarvittaisiin kokonaisvaltainen tarkastelu liikenteestä perittäviin veroihin ja liikenteen hinnoitteluun. Lisäksi on huomioon myös liikenteeltä perittävien verojen osalta, että valtion nopea velkaantuminen varmasti aiheuttaa korotuspaineita ainakin moniin, jos ei useimpiin, veroihin.

Maksujen tuottojen käyttäminen liikennettä parantaviin hankkeisiin on tällöin perusteltua. Eri käyttäjäryhmille kohdistettujen tie- ja liikenneväylämaksujen maksutulot olisi ainakin osittain käyttötarkoituksen mukaan alueellisesti ja toiminnallisesti. Maksutulojen alueellinen ja toiminnallinen kohdentuminen lisäisi läpinäkyvyyttä ja hyväksyttävyyttä maksujen ja maksutulojen käyttötarkoituksen välille.

Käyttömaksujen korvamerkintä voidaan tehdä sekä nykyistä budjettikäytäntöä muuttamalla että tie- ja liikenne-rahastoa käyttäen. Eri käyttäjäryhmille kohdistettujen tie- ja liikenneväylämaksujen maksutulot olisi perusteltua budjetoida talousarvion tulopuolelle omille momenteille. Vastaavasti menupuolen eriytetyille momenteille budjetoitaisiin tuloa vastaava meno, jota saisi käyttää vain käyttömaksujen käyttötarkoituksen tarkoituksiin. Menokehyksessä olisi otettava huomioon menojen ja tulojen nettoutus.

Käyttömaksut olisi vaihtoehtoisesti luontevaa ohjata ainakin osittain perustettavaan valtion tie- ja liikenne-rahastoon. Rahastomalli saattaa olla läpinäkyvämpi ratkaisu. Liikenteen käyttömaksuilla on keskeinen merkitys tie- ja liikenne-rahastojen kannalta. Kaikissa niissä maissa, joissa on tie- ja liikenne-rahastoja käytössä, rahastot saavat osan tuloistaan käyttömaksujen tuotosta. Myös Suomessa muilla hallinnonaloilla olevien rahastojen tulot koostuvat osin maksujen tuotoista. Kansainvälisten ja kotimaisten esimerkkien mukaisesti käyttömaksujen olemassaolo on välttämätön, mutta ei ehkä riittävä ehto rahastojen olemassaololle.

Tiehallinto on selvittänyt, kuinka tiepidon kuluihin perustuva tienkäyttömaksu tulisi määrittää ajettujen kilometrien mukaisesti eri ajoneuvotyypeille, jotta se vastaisi Euroopan yhteisön lainsäädäntöä. Tiepidon kuluiksi lyhytaikaiset kulut (hoito, kunnostus jne), pitkäkestoiset investoinnit ja korkokulut. Koska liikenneväyläinvestoinnit vaihtelevat vuosittain huomattavasti, Tiehallinnon selvityksessä ne on jaksotettu vuosikuluiksi laskennallisina poistoina. Aikaisemmissa tieliikenteen kustannusvastaavuustarkastelut ovat perustuneet vuosittaisiin budjettimenoihin.

3.7. Valtio mukaan elinkaarimallien rahoitukseen; yksityisen ja julkisen rahoituksen kumppanuusmalli

Nykyiset elinkaarimalleilla toteutetut tai toteutettavaksi päätetyt liikenneväylähankkeet on rahoitettu yksityisten sijoittajien toimesta. Kunkin yksittäisen hankkeen toteuttamiseen on perustettu oma hankeyhtiö. Sen rahoitus on koostunut oma pääoman ehtoista ja vieraan pää-

oman ehtoista sijoituksista. Valtio tai sen erillislaitokset eivät ole osallistuneet hankkeiden rahoitukseen. Valtion näkökulmasta rahoituskustannukset ovat saattaneet nousta hankkeissa tarpeettoman suuriksi, koska valtio saa rahoitusmarkkinoilta rahoitusta aina matalammalla korolla kuin yksityiset sijoittajat. Valtio ei ole osallistunut kyseisillä malleilla toteutettavien hankkeiden kustannuksiin rakentamisaikana, vaan on maksanut hankeet kokonaisuutena palvelumaksuina noin 25-30 sopimusvuoden aikana.

Selvitysmiestehtävässään valtiosihteeri Raimo Sailas ”Liikenneinvestointien rahoituksen kehittäminen” (liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 72/2007) korostaa, että luottokelpoisuudeltaan erinomainen, ylijäämäinen valtio kykenee rahoittamaan pienimmin mahdollisin rahoituskustannuksin päättämänsä määrän liikenneinvestointeja. Uusien rahoitusmuotojen, -lähteiden tai -tapojen käyttö on perusteltua vain silloin, kun niillä voidaan saavuttaa riittävä määrä muita, selkeästi osoitettavia rahassa mitattavia hyötyjä.

Elinkaarimalleilla on saavutettavissa myös tehokkuus- ja taloudellisuushyötyjä. Tehokkuus- ja taloudellisuushyödyt ovat riippuvaisia hankeyhtiöön oman pääoman ehtoisesti sijoittavien yksityisten tahojen taloudellisesta intressistä. Jos kilpailutettavia rahoitushankkeita on vähän ja kilpailuja järjestetään vain harvakseltaan, hanketoteutukseen ei synny tarjontaa. Tällöin hanketoteutuksen osaaminen jää tarpeettoman vähäiseksi ja merkittävimmät tehokkuus- ja innovaatiohyödyt jäävät toteutumatta. Sijoituskonsortien välinen kilpailu elinkaarihankkeiden toteuttamisessa lisää merkittävästi tehokkuushyötyjä.

Elinkaarimallien rahoituskustannuksen alenevat valtion osallistuessa elinkaarimallien rahoitukseen

Elinkaarimallilla toteutetun Lohja-Muurla-moottoritien rakennuskustannukset olivat noin 250 miljoonaa euroa ja sopimusvaltuus (yhteenlasketut palvelumaksut) oli noin 650 miljoonaa euroa. Arvioiden mukaan huolto-, ylläpito- ja peruskorjauskustannukset ovat alle kolmannes pääoma- ja korkokustannuksista. Jos valtio olisi ollut osarahoittajana, Lohja-Muurla hankkeessa korkokustannukset olisivat voineet olla arviolta 10 – 30 miljoonaa euroa pienemmät. Suunnitteilla olevien, toteutettavaksi päätettyjen elinkaarihankkeiden Koskenkylä-Kotka -tie ja Kokkola-Ylivieska -kaksoisraide osalta rahoituskustannusten merkitys tulee edelleen korostumaan, sillä vuonna 2008 alkanut rahoitus- ja talouskriisi on kasvattanut valtion ja yksityisten rahoituskustannusten eroja.

Taulukko 1: 250 miljoonan euron tasaerälainan kokonaiskorkokustannus eri korkotasolla ja takaisinmaksuajoilla, miljoonaa euroa.

Korko, %	Laina-aika, vuotta			
	15	20	25	30
2	42	56	70	85
3	64	86	109	133
4	87	118	150	184
5	111	151	193	238
6	136	186	239	295

Elinkaarimallien vuosittaisiin palvelumaksuihin sisältyviä rahoituskustannuksia on perusteltua tarkastella tasaerälainan korkokustannusten kautta. Korolla on varsin huomattava vaikutus tasaerälainan vuosimaksuihin. Molempien toteutettavaksi päätettyjen elinkaarihankkeiden,

Koskenkylä-Kotka ja Kokkola-Ylivieska-kaksoisraide, rakennuskustannusten arvioidaan olevan noin 250 miljoonaa euroa. Näiden molempien hankkeiden sopimusvaltuudet kokonaisuudessaan ovat noin 650 miljoonaa euroa. Taulukkoon 1 on laskettu 250 miljoonan euron tasaerälainan kokonaiskorkokustannukset eri korkotasolla ja takaisinmaksuajoilla. Kolmenkymmenen vuoden lainassa yhden prosenttiyksikön koron lasku vähentää kokonaiskorkokustannusta noin 50 miljoonalla eurolla. Lainakoron lasku prosenttiyksiköllä vähentää kahdenkymmenen (kolmenkymmenen) vuoden lainan vuosimaksut kahdeksan (kymmenen) prosenttia. Lainakoron lasku kahdella prosenttiyksiköllä vähentää kahdenkymmenen (kolmenkymmenen) vuoden lainan vuosimaksut 16 (19) prosenttia.

Elinkaarimallit ja kuntien aikaistamislainat eroavat toisistaan valtion maksaman koron suhteen. Elinkaarimalleissa valtion palvelumaksuihin sisältyy yksityisen sektorin markkinaehtoinen rahoituskustannus. Kuntien aikaistamislainoille valtio ei maksa korkoa. Valtion ottaman lainan korkokustannukset ovat kuitenkin selvästi pienemmät kuin kuntien, kuntarahoituksen tai yksityisen sektorin lainojen korkokustannukset. Näitä rahoituskustannuseroja kannattaisi käyttää hyödyksi valtio tie- ja liikenneinvestointien rahoituksessa.

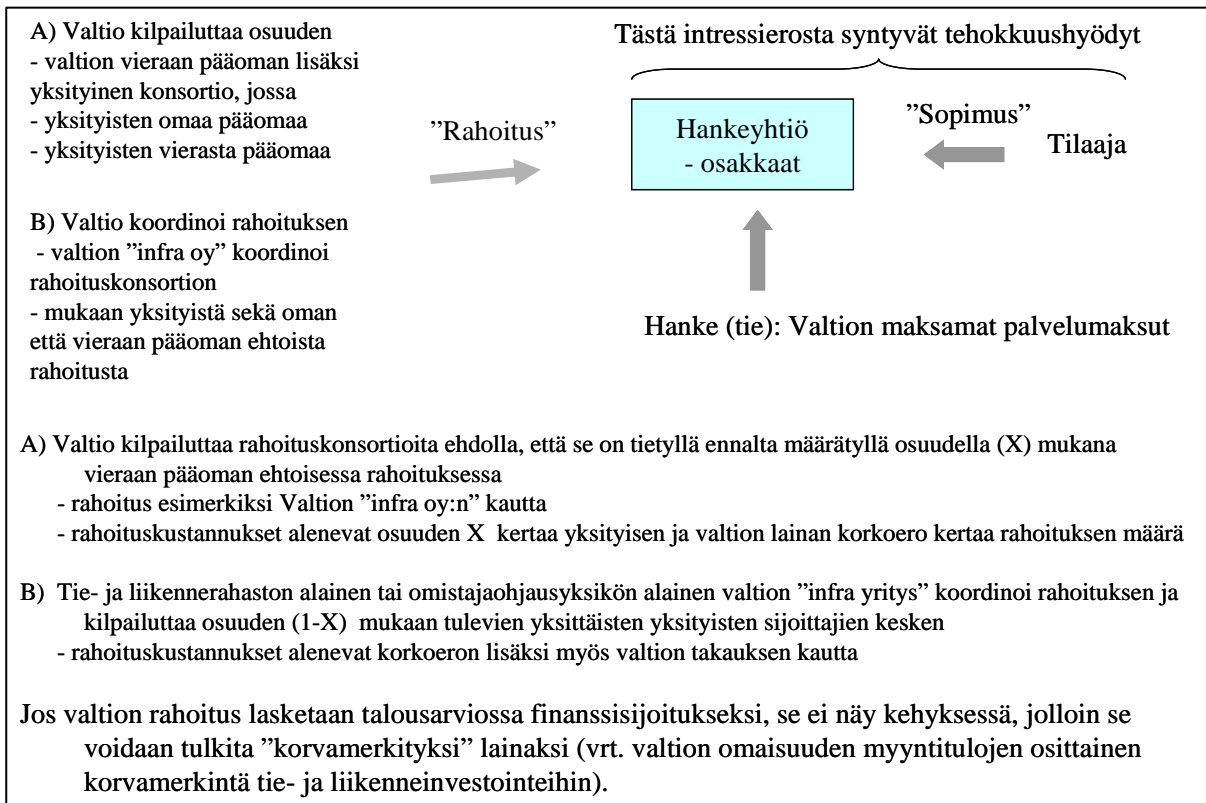
Valtion vieraan pääoman ehtoinen sijoitus vai valtion ”Infra oy”?

Jos valtio tai sen erillislaitos (esim valtion eläkerahasto, Tesi jne) osallistuisi liikenneväylähankkeen toteuttavan hankeyhtiön rahoitukseen vieraan pääoman ehtoisesti, hankeyhtiöt rahoituskustannukset alenevat verrattuna markkinaehtoiseen vieraan pääoman varainhankintaan.

Jos valtion osallistuisi liikenneväylähankkeen rahoitukseen valtion erillislaitoksen kautta, siitä on erikseen tehtävä kirjaus erillislaitoksen toimintaa ohjaaviin asiakirjoihin. Liikenneväylähankkeiden erillishoidon ei tällöin vaikuta erillislaitoksen alkuperäiseen toimintaohjaukseen ja toimintatapaan. Jos erillislaitoksen katsoo oman toimintansa kannalta tarkoituksenmukaiseksi, se voisi rahoittaa liikenneväylähankkeita myös oman pääoman ehtoisesti yksityisen sektorin toimijoiden rinnalla.

Valtion vieraan pääoman ehtoinen rahoitus ei aiheuttaisi kilpailuvääristymiä elinkaarimallien hankekilpailutukseen. Valtio voi kilpailutustilanteessa tarjota kaikille hankkeesta kilpaileville konsortioille yhtäläiset ehdot, millä ne saavat valtion lainarahoitusta. Vastaavaa menettelyä on käyttänyt Euroopan investointipankki EIP.

Elinkaarimallien rahoituskustannukset alenisivat edelleen, jos valtio perustaisi Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksikön alaisuuteen valtion ”Infra oy” -yrityksen, joka koordinoisi elinkaarimallien rahoituskonsortion muodostumista. Valtion ”Infra oy” johtovastuun kautta syntyvä takaus alentaisi edelleen elinkaarimallien rahoituskustannuksia.



Kuvio 4. Yhteenvedo elinkaarimallin rahoituksen kumppanuusmallista

Yksityiset rahoittajat voisivat kuten nykyisin osallistua rahoituskonsortioihin tapauskohtaisesti sekä oman pääoman että vieraan pääoman ehtoisella rahoituksella. Valtion "Infra oy" olisi tie- ja liikenneinvestointien rahoituksen tekninen toteuttaja. Rahoitettavista tie- ja liikennehankkeista ja niiden rahoituksesta päättäisi eduskunta. Valtion osallistumista elinkaarihankkeiden rahoitukseen on hahmoteltu kuviossa 4.

Vanhasen II hallitus teki syksyllä 2009 merkittävän päätöksen, jonka mukaan hallitus takaa Työttömyysvakuutusrahaston mahdollisen lainanoton vuosina 2010 ja 2011. Tarkoituksena on alentaa Työttömyysvakuutusrahaston lainan korkokustannuksia ja vähentää näin tulevia työttömyysvakuutusmaksujen nousupaineita. Vastaava lainakustannusten aleneminen olisi saattava aikaiseksi rakennettaessa valtion omistamia teitä ja muita liikenneväyliä.

Rahoituksen kumppanuusmalli mahdollistaisi reaaliaikaisen vaikutuksen menokehykseen tai korvamerkityn lainan tie- ja liikenneinvestointeihin

Elinkaarihankkeiden ja kaivoshankkeiden rahoituksen kumppanuusmallien vaikutukset menokehykseen ovat eduskunnan päätettävissä. Jos esimerkiksi valtion yrityksen "Infra oy" sijoitukset elinkaarimallien tai kaivoshankkeiden liikenneinfrastruktuurin rahoitukseen toteutettaisiin kehyksen piiriin kuuluvista talousarvion määrärahoista, valtion osuus hankkeiden rakennusaikaisista kustannuksista kirjautuisi kehykseen. Jos taas valtion yrityksen "infra oy" sijoitukset toteutettaisiin kehyksen ulkopuolelta, sallimalla valtion yrityksen "infra oy" ottaa kehyksen ulkopuolista valtion sisäistä lainaa, vasta lainan lyhennykset ja korot kirjautuisivat budjettimomentille ja näin kehykseen. Valtion sisäisen lainamallin avulla voidaan jaksottaa

investointimenot tuleville vuosille. Nykykäytännön mukaan valtion finanssisijoituksia ei laskea kehyksen piiriin.

Eduskunta voisi toteuttaa tie- ja liikenneinvestointeja sekamallilla, jossa osa on valtion sisäistä lainaa ja osa vuotuista talousarviomäärärahaa rakennuskustannuksiin. Valtion ”Infra oy” saisi pääosan rahoituksesta hankekohtaisina menokehykseen kuuluvana määrärahoina valtion talousarviosta tai menokehyksen ulkopuolisena valtion sisäisenä lainana Valtiokonttorista. Investointimenojen jaksotus tuleville vuosille voisi vaihdella joustavasti sekä suhdannetilanteen mukaan että hankekohtaisesti.

Jottei elinkaarimalleihin liittyvät valtion palvelumaksut kahteen kertaan vaikuttaisi menokehykseen, valtion maksamista palvelumaksuista olisi nettoutettava valtion yrityksen ”Infra oy” saama tulo. Jos valtion tai valtion erillislaitos sijoittaisi osuuden elinkaarimallia toteuttavaan hankeyhtiöön, se saisi osuuttaan vastaavan osan hankeyhtiön tuloista, eli valtion maksamista palvelumaksuista. Nettoutus voitaisiin tehdä pienentämällä suoraan palvelumaksu siltä osin kuin ne kuuluisivat valtion tuloksi. Valtion rahoitusosuuden ja palvelumaksujen koon välinen yhteys on melko suoraviivaista määritellä rahoitusteoreettisten mallien avulla.

Valtion sisäistä lainamallia voitaisiin käyttää kaikkien suuruusluokaltaan merkittävien tie- ja liikenneinvestointien rahoittamiseen ja jaksottamiseen riippumatta siitä, toteutetaanko niitä elinkaarimallilla, kuntien aikaistamislainoilla, yritysten ennakkomaksuilla vai pelkästään valtion omalla rahoituksella. Tämä varmistaisi rahoitusvirtojen ja menokehyksen suoran yhteyden ja menojen jaksotuksen.

Edellä esitettyä koko jälkikäteen rahoitettavien liikennehankkeiden yhteismäärää rajoittavaa päätössääntöä voitaisiin täydentää hankekohtaisella päätössäännöllä. Jokaisessa elinkaarimallilla rahoitettavassa hankkeessa valtion tai sen erillisrahoituslaitoksen rahoitusosuuden pitäisi olla ainakin puolet. Täten ainakin puolet jokaisen hankkeen kustannuksista kirjautuisi käytännön toteuttamisen kannalta reaaliaikaisesti menokehykseen.

Voisiko kumppanuusmallia soveltaa kaivosväylähankkeissa?

Jo toteutuneissa tai alustavasti sovitussa kaivoshankkeisiin liittyvissä tiehankkeissa on sovellettu jälkirahoitusmallia. Kaivosityhtiö maksaa investoinnin ja valtio maksaa sen takaisin kaivosityhtiölle sovitun aikataulun mukaisesti sillä ehdolla, että kaivostoiminta on edelleen käynnissä. Valtio ei ole maksanut korkoa rahoitukselle. Esimerkiksi Talvivaaran kaivoksen osalta kaivosityhtiölle on valtion budjetissa 5,3 miljoonan euron myöntövaltuutusvuosille 2010 ja 2011.

Kolarin ja Soklin kaivoshankkeiden liikennehankkeiden arviointityöryhmä esittää (LVM 29/2009), valtion ja yritysten yhteisrahoitusta väyläinvestointien kustannuksiin. Jos valtio ja yritykset rahoittaisivat yhteisesti Kolarin ja Soklin väylähankkeet jo aikaisemmin käytössä olevalla nollakorkoisella jälkirahoitusmallilla, varsin epäselväksi jäisi, miten yrityksen rahoitusosuuden nollakorkoisuus vaikuttaisi valtion maksuosuuden määräytyminen. Työryhmän mukaan valtion rahoitusosuuden pitäisi määräytyä ainakin osittain arvoperusteisten yhteiskunnallistaloudellisten hyötyjen perusteella. Miten tähän kehiköön sopisi nollakorkoiseen jälkirahoitusmalliin liittyvä korkotuki yrityksiltä valtiolle? Kolarin ja Soklin väylähankkeiden suuruuden ja kaivosten yhteiskuntataloudellisen merkityksen näkökulmasta LVM:n työryhmä jätti rahoitusmallin myöhemmin päätettäväksi.

Kolarin ja Soklin kaivoshankkeiden tie- ja liikenneinvestointien arviointityöryhmä esittää (LVM 29/2009) valtion ja yritysten yhteisrahoitusta väyläinvestointien kustannuksiin. Molempien näiden hankkeiden väyläkustannukset ovat satoja miljoonia. Työryhmä ei ottanut kantaa rahoitusmalliin, miten valtion ja kaivosyritysten yhteisrahoitus hoidettaisiin. Luontevaa olisi, että valtion lainarahan hintahyötyä hyödynnettäisiin. Valtion ”Infra oy” voisi olla operatiivinen toimija. Tämä mahdollistaisi myös institutionaalisten sijoittajien rahoituksen hankkeisiin.

Työeläkeyhtiöt kiinnostuneita osallistumaan tie- ja liikenneinvestointien rahoittamiseen

Työeläkejärjestelmän sijoitustoimintaa koskeva selvitys (2006) osoittaa työeläkeyhtiöiden kiinnostuksen sijoittaa infrahankkeisiin. Mahdollisuus suurten infrastruktuurihankkeiden rahoittamiseen, joista saadaan vakaata, ennustettavaa ja pitkäaikaista tuottoa, soveltuu hyvin työeläkeyhtiöiden sijoitussalkkuihin.

Yksityiset sijoittajat voivat saada elinkaarimalleilla tuotetuista liikenneväylähakkeista rahoitusmarkkinoiden viitekorkoihin perustuvia talletuksia suurempaa tuottoa oman pääoman ehtoisilla sijoituksilla. Oman pääoman ehtoiseselle sijoitukselle maksettava lisätuotto on valtion näkökulmasta perusteltua, i) koska oman pääoman ehtoiset sijoittajat kantavat liikenneväylähankkeen toteutukseen liittyvät riskit ja ii) koska oman pääoman ehtoisen sijoituksen tuotto-riski suhteen optimointi tuo tehokkuushyötyjä koko liikenneväylähankkeen toteutuksen kannalta.

4. BUDJETIN ULKOPUOLISEN TIE- JA LIIKENNERAHASTO LÄHTÖKOHDAT

Suomalaiseen poliittiseen perinteeseen sisältyvä suhteellisen kameralistinen budjettipolitiikka ja valtioyhtiöiden myyntitulojen käyttö liikenneinvestointien rahoitukseen on johtanut noususuhdanteen taiteeseen ajoittuvaan liikenneväylien rakentamiseen. Sekä tie- ja liikenneväylähankkeiden rakentamisessa että tie- ja liikenneinvestointien kehysmenoissa on huomattavaa vuosittaista vaihtelua. Tasaiseen tie- ja liikenneväylien rakentamiseen ei ole päästy.

Ennen kuin hahmotellaan mallia, kuinka tie- ja liikenne rahaston voisi organisoida, tarkastellaan aluksi rahastomallin lähtökohtia.

4.1. Olemassa olevilla valtion rahastoilla pyritään tasaamaan maksuja, pitämään yllä tasaista toimintaa ja yksinkertaistamaan hallintoa

Useita nykyisiä valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja voidaan perustella vakuutusperiaatteella. Neljän rahaston tarkoituksena on varautua vahinkoihin, joiden todennäköisyys on pienehkö ja vahingon määrä suurehko (liite 1). Tähän luokkaan kuuluvat valtion ydinjäterahasto, huoltovarmuusrahasto, palonsuojelurahasto ja öljysuojarahasto. Valtion takuurahastosta rahoitetaan puolestaan pienehkön todennäköisyyden onnellista tapahtumaa, esimerkiksi suomalaisen yrityksen saamaa suurta laivatilausta, jonka vaikutukset valtion menoihin, vientitakuut ja erityistakuut, voivat olla merkittäviä.

Tehtävän erityispiirteitä huomioon ottaviksi rahastoiksi voidaan luokitella Maatilatalouden kehittämisrahasto (vastaa osin työsuojelurahastoa), Maatalouden interventiorahasto (EU rahoittaa), Valtion vakuusrahasto (hoitaa 1990-luvun pankkituen hallinnointia) ja valtion televisio- ja radorahasto (YLE on eduskunnan alainen).

Valtion asuntorahaston kautta rahoitetaan paljon pieniä hankkeita (katso liite 2). Rahastosta maksetaan sosiaaliseen asuntotuotantoon myönnettävät lainat, korkotuet, avustukset ja asuntolainojen valtioneuvostokausista aiheutuvat menot valtion talousarviossa hyväksytyin valtuuden nojalla. Rahasto vastaa myös velkojensa menoista. Rahasto saa varansa aravalainojen korkoisista, lyhennyksistä ja vuosimaksuista sekä valtioneuvostokausiin liittyvistä takausmaksuista. Rahoitusta rahastolle hankitaan osana valtion lainanottoa.

Vanhasen II hallituksen ohjelmassa esitetään Valtion asuntorahaston aseman selvittämistä. Ajatuksena lienee ollut, ettei Valtion asuntorahasto tarvita, jos sosiaalisen asuntotuotannon tukemisessa siirrytään ainoastaan korkotukiin. Syksy 2009 osoittaa Valtion asuntorahasto tarpeellisuuden. Koska kovanrahan asuntotuotanto on hiipunut, lähes kaikki asuntotuotanto on tuettua asuntotuotantoa, jossa Valtion asuntorahasto on osarahoittaja tai takaaja.

Vuonna 1990 perustetun Valtion eläkerahaston avulla valtio varautuu valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvien tulevien eläkkeiden maksamiseen ja pyrkii tasaamaan tulevien vuosien eläkemaksuja. Rahastoon kerätään työnantajan eläkemaksuja valtion virastoilta ja laitoksilta, liikelaitoksilta, kunnilta, yksityisiltä valtionapulaitoksilta ja ns. VALTAVA –laitoksilta. Eläkerahastoa ei tarvittaisi nykyisessä etuusperusteisessa eläkemallissa, jos kaikki ikäluokat olisivat yhtä suuria, eikä työttömyys muuttuisi suhdanteiden mukaan. Tällöin perinteisen ns. jakojärjestelmän avulla eläkerahastoa voitaisiin hoitaa eläkkeiden rahoitus ja maksut.

Vuonna 1998 perustettu Työttömyysvakuutusrahasto, jota ei lueta valtion rahastoksi, on osa ansiosidonnaista työttömyysvakuutusjärjestelmää. Se saa tulonsa palkansaajien ja työnantajien maksamista työttömyysvakuutusmaksuista. Se rahoittaa osaltaan 34 työttömyyskassan myöntämää ansiosidonnaista työttömyysturvaa. Työttömyysvakuutusrahasto toimii yhtäältä 34 työttömyyskassan vakuusrahastona (toimialakohtaisten työttömyysvaihteluiden aiheuttamien äkillisten menojen hoitaminen) että suhdannepuskurina, jolla pyritään tasoittamaan työttömyysvakuutusmaksujen suhdanteiden mukaista vaihtelua. Työttömyysvakuutusrahaston avulla pienennetään yksittäisten työttömyyskassojen riskiä, vähennetään työttömyysvakuutusmaksujen riippuvaisuutta suhdannetyöttömyydestä ja yksinkertaistetaan rahaliikenne työttömyyskassojen ja valtion välillä.

Tie- ja liikennerahaston kannalta mielenkiintoisia vertailurahastoja ovat Valtion asuntorahasto ja Valtion eläkerahasto sekä työttömyysvakuutusrahasto.

4.2. Kansainvälisiä kokemuksia

Euroopassa liikenneinfrastruktuurin ylläpito ja rakentaminen on rahoitettu perinteisesti valtion budjetista. Yleensä Euroopassa verotuloja ei ole korvamerkitty käytettäväksi infrastruktuurin ylläpitoon. Poikkeuksen muodostaa Sveitsi, jossa puolet polttoaineverojen tuotosta on korvamerkitty tienpidon rahoitukseen. Liitteessä 2 on esitetty lyhyt katsaus eri maissa käytössä oleviin tie- ja liikennerahastoihin.

Euroopassa selkeänä trendinä on viime vuosina ollut erilaisten tiemaksujen käyttöönotto, joilla rahoitetaan teiden ja muiden liikenneväylien rakentamista ja ylläpitoa. Tšekissä ja Puolassa tienkäyttömaksut ohjataan rahastoihin, joilla rahoitetaan hallituksen päättämiä tiehankkeita. Saksassa ja Itävallassa raskaalta liikenteeltä perittävät tiemaksut ohjataan puolestaan erilliselle yhtiölle. Saksassa kertyviä tuloja hallinnoi yhtiö, jonka tehtävänä on rahoittaa liittovaltion teiden, ratojen ja vesiväylien rakentamista ja kunnossapitoa. Saksan parlamentti hyväksyy vuosittain rahoitettavat hankkeet. Itävallassa valtion täysin omistama yhtiö (ASFINAG) vastaa noin 2000 kilometrin päätieverkon ylläpidosta. Lisäksi yhtiö saa käyttöönsä 80% liikennepoliisin keräämistä ylinopeussakoista. Lisäksi yhtiö ottaa lainaa mm. laskemalla liikkeelle joukkovelkakirjoja. Itävallan Liikenneministeriö vastaa liikenneinvestointien priorisoinnista.

Yhdysvalloissa liittovaltio- ja osavaltiotasolla tienpidon menot katetaan tieliikenteen veroilla ja maksuilla. Kansallisen moottoritieverkoston rahoituksesta vastaa liittovaltion tierahasto (Highway Trust Fund, HTF), joka on valtiovarainministeriössä sijaitseva tilinpitokehikko. Rahaston varat kootaan korvamerkittynä osuutena valtion perimistä tieliikenteen veroista ja maksuista. HTF vastaa noin neljäsosasta vuosittaisesta tienpidon kokonaisrahoituksesta. Varat käytetään vain erikseen hyväksytyjen hankkeiden toteutukseen. Myös osavaltiolla on tierahastoja. Niiden tehtävä on lähtökohdiltaan sama kuin HTF:llä, mutta toiminnan mittakaava on pienempi. Lisäksi toimintaperiaatteissa on eroja ja eri rahoituslähteiden merkitys vaihtelee osavaltioiden välillä. Taustalla vaikuttaa osavaltioiden itsemääräämisoikeus, eli tierahoitus voidaan järjestää itse parhaaksi nähdyllä tavalla.

Yli 30 osavaltiossa toimii erityinen infrastruktuuripankki. Pankit myöntävät lainarahaa infrastruktuurihankkeisiin markkinarahoitusta edullisemmin ehdoin. Ne rahoittavat toimintansa pääomien tuotoilla. Pankit sijaitsevat osavaltioiden tiehallinnoissa. Infrastruktuuripankkien kautta pyrittiin lisäämään pääomarahoituksen joustavuutta ja innovatiivisuutta. Pankit rahoittavat nimenomaan osavaltion ja paikallistason hankkeita. Rahoituskohteeksi sopivat hanke-tyypit on määritetty eri osavaltioissa eri lailla. Infrastruktuuripankkien alkupääoma on koottu kansallisista ja osavaltioiden omista liikennesektorin rahoitusvaroista. Alkupääomasijoituksen jälkeen pankit toimivat omavaraisesti.

Uudessa-Seelannissa rahastoon perustuva liikenneinfrastruktuurin hallinnointi on viety pismimmälle. Tieviranomaisen tehtävät on siirretty New Zealand Transport Agencylle (NZTA), joka vastaa noin 12 prosentista Uuden Seelannin teistä (ylläpidosta ja kehittämisestä). Rahastosta rahoitetaan kolmivuotiseen investointiohjelmaan sisältyviä hankkeita. NZTA on poliittisesti ohjattu virasto, jonka johtokunta valitsee investointiohjelmiin otettavat hankkeet. Liikenne-rahastoon siirretään mm. tienkäyttömaksut, polttoaineiden valmisteverot ja ajoneuvojen rekisteröinti- ja vastaavat maksut.

Kansainväliset kokemukset erilaisista tie- ja liikenne-rahastoista ovat vielä vähäiset. Käytössä olevien rahastojen toteutusmallit vaihtelevat. Yksinkertaisimmillaan rahasto on tili, johon siirretään varoja valtion keräämistä yleisistä veroista, tieliikenteen veroista sekä tieverkon käyttömaksuista. Rahasto voi olla myös tienpidosta poliittisessa ohjauksessa itsenäisesti vastaava viranomais-organisaatio tai yhtiö. Rahastojen käyttötarkoitukset vaihtelevat. Osa rahastoista rahoittaa pelkästään tiehankkeita, osa kaikkia liikennemuotoja. Yhteistä rahastoille ja erilaisille yhtiöille on se, että päätökset rahoitettavista hankkeista tehdään poliittisella tasolla. On kuitenkin nähtävissä, että tie- ja liikenne-rahastot tulevat yleistymään tulevaisuudessa, kun eri maat ottavat käyttöön erilaisia tienkäyttömaksuja.

Eri maissa käytössä olevien tie- ja liikenne-rahastojen kansainvälistä vertailtavuutta heikentää myös se, että eri maissa on erilaiset budjettikäytännöt ja toteutettu eri tavoin elinkaarihankkeita ja PPP-hankkeita (Public-Private-Partnership). Esimerkiksi Ruotsissa tiliviraston on mahdollista ottaa eduskunnan valtuutuksella lainaa, jolloin väyläinvestointimenojen jaksotus on mahdollista myös normaaleissa budjettirahoitteisissa hankkeissa.

4.3. Eduskunnan rooli investointiohjelmasta päätettäessä olisi oltava keskeinen myös tie- ja liikenne-rahastoon päädyttäessä

Vanhasen II hallituksen liikennepoliittisen selonteon mukaan liikenneväyliä koskevien linjausten aikajänne tulee olla 10 - 15. Liikennepoliittisesta selonteosta on tehty pysyvä käytäntö siten, että eduskunnan rooli päätöksenteossa on vahvistunut. Selonteon yhteydessä hallitus laatii vaalikauden investointiohjelman, jonka hankkeet ja niiden rahoitus listataan valtioneulouden kehyspäätöksiin. Lisäksi laaditaan priorisoimaton investointisuunnitelma, jonka laajuus vastaa 3 - 4 vaalikauden investointimahdollisuuksia.

Valtion tie- ja liikenne-rahastoa suunniteltaessa on varmistettava, että eduskunnan päätösvalta tie- ja liikenneinvestoinneissa säilyy selonteon linjausten mukaisesti. Tästä näkökulmasta tie- ja liikenne-rahastosta ei voisi muodostua kovin itsenäistä. Päätösvaltaa ei ole tarkoituksenmukaista siirtää eduskunnalta rahastolle. Eduskunta päättäisi myös siitä, mitkä hankkeet toteutetaan perinteisellä budjettirahoituksella ja mitkä tie- ja liikenne-rahaston kautta.

Riippumatta rahastoratkaisusta tarvitaan eduskunnan päättämä ja kokonaisuuksien kautta tapahtuva valtion menojen allokointi eri budjetin menoluokille. Liikenneinvestointien määrä ei voi perustua yksittäisen hankkeen kustannus-hyöty-analyysille, jossa kaikki valitun tuottokriteerin ylittävät hankkeet toteutettaisiin. Yksittäisten hankkeiden prioriteettijärjestys tulee nykyiseen tapaan perustua hankekohtaiseen kustannus- hyöty-analyysiin.

4.4. Perustuslaki rajoittaa valtion budjetin ulkopuolisten rahastojen käyttöä

Perustuslain 87 § mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämistä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen edellyttää 2/3:n enemmistöä annetuista äänistä. Rahastojen perustaminen on perustuslain mukaan poikkeuksellista. Perustuslain perustelujen mukaan rahaston etuja ovat toiminnan itsenäisyys, varainkäytön joustavuus ja mahdollisuutta sitoa tietyt menot ja tulot toisiinsa.

Tehtävien hoitaminen edellyttää rahaston perustamista lain perustelujen mukaan lähinnä silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat sovellu tehtävän hoitamiseen. Jos rahasto ei täytä vaatimusta, jonka mukaan valtion pysyvä tehtävä sitä ehdottomasti vaatii, olisi sen perustamista koskeva lakiehdotus käsiteltävä 73 §:ssä tarkoitettussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

4.5. Tie- ja liikenne-rahaston rahoittamien hankkeiden omistusoikeuden pitäisi säilyä valtion liikennevirastolla tai kunnilla

Vaikka tie- ja liikenne-rahasto olisi oma erillinen talousyksikkö, olisi tarkkaan harkittava, kenen omistukseen tie- ja liikenne-rahaston varoilla rakennettavat väylät jäisivät. Jos ne jäisivät tie- ja liikenne-rahaston taseeseen, tie- ja liikenne-rahaston pitäisi vastata myös väylien hoidosta ja kunnossapidosta. Nykyisin tie- ja liikenneväyliä omistavat valtion liikennevirasto, kunnat ja yksityiset.

Tämän selvityksen periaatteena on ollut, että perustienpito soveltuu hyvin valtion käyttömenobudjetointiin. Koska hallintaoikeus/omistusoikeus määrittää väylien hoito- ja kunnossapitovastuut ja -velvoitteet, tie- ja liikenne-rahaston perustamisen ei ehkä olisi suotavaa vaikuttaa hallintaoikeuteen/omistusoikeuteen. Valtion ja kuntien sekä valtion ja yritysten yhteishankkeissa on hyvä pitää lähtökohtana sitä, että hankkeen rahoituksesta ja omistuksesta sovi- taan erikseen.

4.6. Liikenteen käyttömaksujen käyttöönotto edellytys tie- ja liikenne-rahastolle

Aivan oleellinen edellytys tie- ja liikenne-rahastojen olemassa ololle on liikenteen käyttömaksujen käyttöönotto. Pelkällä valtion budjetista tulevalla rahoituksella toimivalla tie- ja liikenne-rahastolla ei saavutettaisi oleellisia hyötyjä. Kaikissa niissä tarkastelluissa maissa (katso liite 2), joissa on käytössä tie- ja liikenne-rahastoja, rahastot saavat osan tuloistaan käyttömaksuilla tai muilla erityismaksuilla.

Varsin yleisesti hyväksyttynä ajatuksena on auto- ja ajoneuvoveron sekä polttoaineverojen ainakin osittainen korvaaminen liikenteen käyttömaksuilla, jotka on porrastettu matkan pituuden ja ajankohdan mukaan sekä alueellisesti. Näin ison muutos voidaan toteuttaa vain asteittain monivuotisen siirtymäkauden aikana. Käyttömaksujen laajamittainen käyttöönotto vaatii myös nykyistä parempaa ja halvempaa teknologiaa. Vaikka käyttömaksujen käyttöönotto viivästyisi 2010-luvun loppupuolelle, tie- ja liikenne-rahasto voitaisiin tarvittaessa perustaa ennakoita tulevien käyttömaksujen kotipesäksi.

Liikenne- ja viestintäministeriön ”Helsingin seudun ruuhkamaksuselvitys” (2009) osoitti, että ruuhkamaksut olisivat tehokas keino ruuhkien vähentämiseksi ja myös muiden liikennepoliittisten toteuttamiseksi. Ruuhkamaksujen yhteiskuntataloudelliset hyödyt olisivat suuremmat kuin niiden kustannukset. Liikenteen käyttömaksujen käyttöönotto ja kohdentaminen liikenneinvestointeihin on tie- ja liikenne-rahastojen välttämätön muttei riittävä edellytys.

4.7. Pääkaupunkiseudulla on kiinnostusta alueelliseen liikenne-rahastoon

Pääkaupunkiseudun infrarahoitusryhmän ”Helsingin seudun raideliikenneinfran rahoitus selvitys” raporttluonnoksen (työryhmäraportti, luonnos 3) mukaan olisi jatkettava käynnistettyä kaupunkien ja valtion yhteistä rahoituksen selvitys- ja valmistelutyötä, jonka tavoitteena on perustaa Helsingin, Espoon, Vantaa ja Kauniaisen yhteisesti omistama osakeyhtiö ”Infra Oy”. Infra Oy vastaisi käynnistettävien uusien raidehankkeiden ja siihen liittyvien investointien rahoituksesta, toteutuksesta ja kunnossapidosta. Infra Oy:lle siirrettäisiin sopimusmenettelyllä nykyiseen raideinfraan liittyvä hallinnointivastuu.

Raporttiluonnoksessa rahoitusmallin useista eri lähtökohdista keskeisiä valtion tie- ja liikenne- rahaston kannalta ovat seuraavat. Ensiksi, nykyisen infran ylläpito ja perusparannuksen olisi irrotettava kunnallisesta/valtiollisesta budjetointi- päätöksentekosyklistä sekä kaupunkikohtaisesta päätöksentekomenettelystä. Toiseksi, rahoitusmallin olisi mahdollistettava myös ulkopuolisten rahoittajien mukaantulon ja keskitettyjen erillisrahastojen hyödyntämisen (esim. pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmärahasto) (katso liite 3).

Pääkaupunkiseudun liikenne- rahasto voisi olla ikään kuin alueellinen satelliitti valtion tie- ja liikenne- rahastolle. Päätösvallan valtakunnallisesti merkittävissä hankkeissa pitäisi kuitenkin säilyä eduskunnalla. Painopisteen myös pääkaupunkiseudun rahastossa olisi tarkoituksenmukaista olla suurehkoissa investoinneissa eikä käyttömenoihin luettavassa perusväylänpidossa.

Kuntien välisen yhteistyön lisääminen liikenneinvestointihankkeissa on kannatettavaa. Myös ulkopuolisten rahoittajien näkökulmasta sijoittaminen alueelliseen liikenne- rahastoon ja alueellisiin liikennehankkeisiin saattaa olla houkuttelevampaa kuin sijoittaminen valtakunnalliseen liikenne- rahastoon. Alueellista liikenne- rahastoa puoltavat myös kansainväliset esimerkit liikenne- rahastojen toteutuksista ja alueellisten käyttömaksujen ainakin osittaisesta korvamerkin- nänstä oman alueensa liikennejärjestelmän toimivuuden parantamiseen.

Myös kuntasektorin ja muiden tahojen investointeja voitaisiin rahoittaa rahaston varoin esimerkiksi yhteishanketilanteissa. Tällöin voisi olla esimerkiksi jonkin suuren kaupunkiseudun investointeja varten oma ”osarahasto”. Tärkeää olisi, ettei eri hallinnonaloille ja eri kuntiin syntyisi kovin erilaisia rahastomalleja.

Alkuperäisenä ajatuksena Tukholman tietullimallissa oli ohjata tulleilla saatavat tulot erilliseen rahastoon. Nykykäytännön mukaan tietullitulot ovat valtion yleiskatteellisia tuloja. Valtio, Tukholman kaupunki ja valtion tielaitos (Vägverket) neuvottelevat kuitenkin vuosittain, kuinka paljon tietullituloista kohdennetaan tielaitokselle käytettäväksi tieprojektien rahoitukseen ja mikä on Tukholman osuus. Valtioneuvosto päättää tielaitoksen hankkeista vuosittain.

Ratamaksuilla ja väylämaksuilla rahoitetaan nykyisin perusväylänpitoa ja väyläinvestointeja. Nämä maksut tulkitaan veroksi, jotka kuitenkin osittain palautetaan takaisin korvamerkittyy- n käyttötarkoitukseensa valtion talousarviossa. Ratarahasto ja väylärahasto voisivat olla luonte- via osia tai satelliitteja valtio tie- ja liikenne- rahastosta.

5. VALTION BUDJETIN ULKOPUOLINEN TIE- JA LIIKENNERAHASTO

Liikenne- rahasto olisi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla oleva valtion talousar- vi- on ulkopuolinen rahasto. Rahaston tehtävänä olisi vastata valtion vastuulle kuuluvien liikenne- investointien rahoittamisesta sekä valtion ja muiden osapuolien yhteisten liikennehankkei- den rahoittamisesta. Rahastolla ei olisi väyläomaisuutta tai muuta vastaavaa käyttöomaisuutta, vaan rahasto olisi ”investointien rahoitusrahasto”. Rahasto voisi myös muodostua useam- masta ”osarahastosta”. Toisin sanoen rahastossa voisi olla erilaisia tarkoituksia varten omia rahastoja. Rahastosta rahoitettaisiin euromäärältään huomattavia ja taloudelliselta pitoajaltaan pitkiä kehittämisinvestointeja.

Budjetin ulkopuolisen rahaston perustaminen edellyttää erillislakia, jossa säädetään rahaston vastuista ja velvoitteista. Erillislailla on säädettävä esimerkiksi rahaston mahdollisuus ottaa lainaa. Rahaston perustamisessa on otettava huomioon perustuslain säädökset. Eduskunnan päätösvallan rahaston toiminnassa olisi oltava keskinen.

Valtion tie- ja liikenne-rahasto voisi päättää itsenäisesti korkeintaan budjettimenettelyn yksinkertaistamiseen ja hankkeiden käytännön toteutukseen liittyvistä teknisistä asioista. Budjetin ulkopuolinen tie- ja liikenne-rahasto, suppeimmillaan pelkkä tili, olisi jonkin valtion tiliviraston hoidossa. Valtion ”Infra oy” voisi olla kiinteänä kumppanina rahaston kanssa.

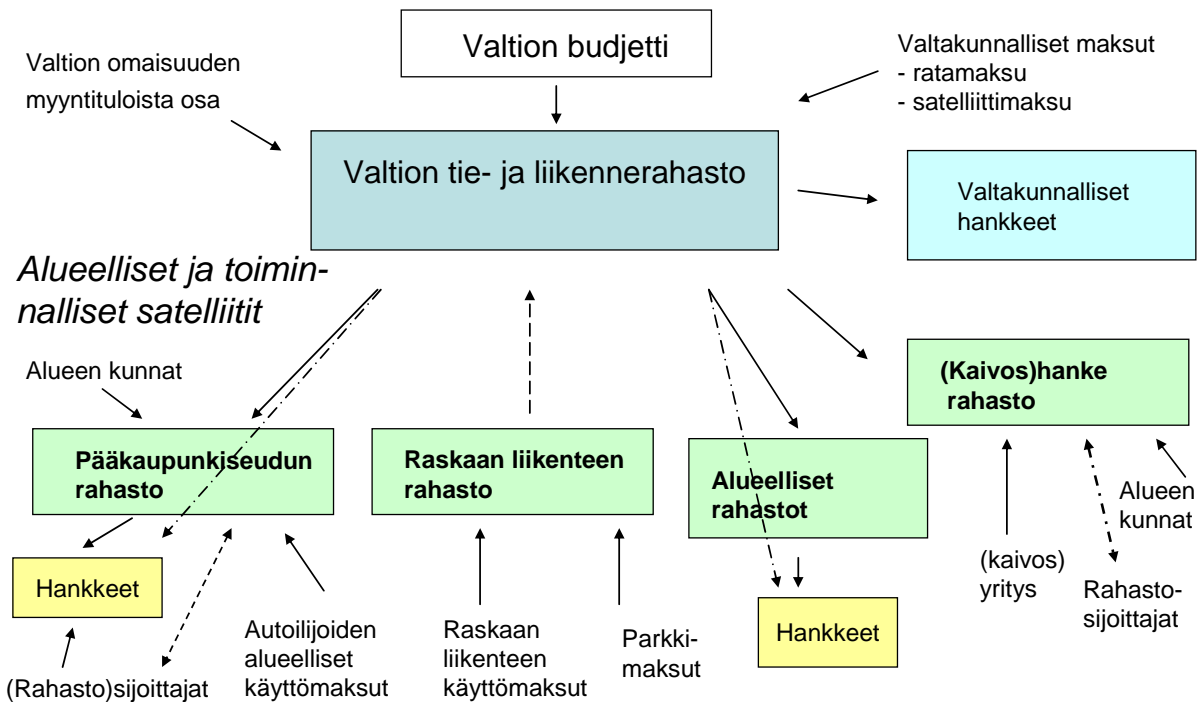
Budjetin ulkopuolinen rahasto mahdollistaisi liikenteeltä perittävien käyttömaksujen tuottojen korvamerkinnän tie- ja liikenneinvestointeihin. Rahaston lainanoton avulla voitaisiin rahoittaa tie- ja liikennehankkeita siten, että ne näkyvät vasta myöhempien vuosien menokehyksissä silloin, kun talousarviosta osoitetaan määrärahoja rahastolle velkojen ja niiden korkojen maksumiin. Koska rahasto on erillinen talousyksikkö, sillä olisi omat varat ja velat. Rahaston varat pidettäisiin erillään valtion budjettitaloudesta kirjanpidossa olevan yhdystilin avulla.

Rahastosta rahoitettaessa velkaehdoin investointeja, takaisinmaksun aikatauluun on erikseen kiinnitettävä huomiota. Toisaalta aikatauluun vaikuttaa rahaston ottaman velan takaisinmaksu ja toisaalta investointikohde. Valtion omia investointeja rahoitettaessa, takaisinmaksu voisi olla joko taloudellisen pitoajan mukainen taikka sitä jonkin verran lyhyempi. Laina-aika voisi olla esim. 20 vuotta merkittävässä investoinneissa.

Hallitusohjelmaan ja/tai liikennepoliittiseen selontekoon olisi sisällytettävä poliittisesti sitova päätössääntö, joka rajoittaisi tie- ja liikenne-rahaston velkaantumista. Säännön pitäisi rajoittaa kulloinkin vallassa olevan hallituksen mahdollisuuksia siirtää menoja tulevien hallitusten rahoitettaviksi.

Kunnat, yritykset ja yksityiset sijoittajat eivät olisi mukana valtion tie- ja liikenne-rahaston toiminnassa. Yhteistyökumppanit voisivat osallistua nykyiseen tapaan yksittäisten hankkeiden rahoitukseen tai mahdollisesti perustettaviin alueellisiin tai toiminnallisiin ”osarahastoihin”. Valtio tie- ja liikenne-rahasto voisi koordinoita osarahastoja olla niiden kumppani. Esimerkkinä voisi toimia työttömyysvakuutusrahasto, joka yhteen sovittaa osaltaan valtion työttömyysturvamenoja ja 34 yksittäisen työttömyyskassan rahoitustarpeita.

Valtion tie- ja liikenne-rahastoa ja sen alueellisia ja toiminnallisia osarahastoja sekä rahoitusvirtoja voisi yrittää hahmottaa kuvion 6 avulla.



Kuvio 6. Hahmotelma valtion tie- ja liikennerahastosta ja sen osarahastoista

5.1. Mitä valtion budjetin ulkopuolisesta tie- ja liikennerahastosta voidaan rahoittaa?

Rahastolaissa olisi määriteltävä tarkasti, mihin rahaston varoja voidaan käyttää. Rahaston varoja voitaisiin käyttää sekä valtion että kuntien ja yksityisten hallintaoikeuden/omistusoikeuteen kuuluvien tie- ja liikenneinvestointien rahoittamiseen. Kuntien ja yksityisten hallintaoikeuteen/omistusoikeuteen kuuluvia investointeja voitaisiin rahoittaa osarahoitteisesti.

Rahasto voisi myös lainoittaa elinkaarimalleilla, kuntien aikaistamislainoilla ja yritysten ennakkorahoitusmalleilla toteutettavia tie- ja liikenneinvestointeja ja antaa niille takuita. Tulisi luoda periaatteet, miten ja milloin rahasto voisi osallistua rahoitukseen vieraan pääoman ja oman pääoman ehdoin.

Tulisi luoda periaatteet, joiden mukaan rahasto voisi myöntää avustuksia ilman takaisinmaksuvelvoitetta. Rahaston varoista maksetaan myös sen velkojen lyhennykset ja korot.

5.2. Mistä tie- ja liikennerahasto saa varansa?

Eri käyttäjäryhmille kohdistetut, matkat pituuteen perustuvat, alueellisesti ja ajallisesti porrastetut käyttömaksut olisivat ainakin osittain korvamerkittävä tie- ja liikennerahastolle. Alueel-

lisistä käyttömaksuista osa olisi kohdistettava alueellisiin osarahastoihin tai muuten alueelliseen käyttöön.

Valtion tulo- ja menoarviosta voitaisiin tehdä määrärahasiirtoja tie- ja liikennerahastolle. Tie- ja liikennerahastosta voitaisiin siirtää myös varoja talousarvioon.

Rahastolla olisi perusteltua olla myös alkupääomaa. Valtionyhtiöiden myyntituloja voitaisiin siirtää tie- ja liikennerahastoon käytettäväksi. Säädöksissä voisi olla momentti, joka koskisi arvopaperistamisella tapahtuvan varainhankinnan ehtoja.

Rahaston varoista myönnettyjen lainojen lyhennykset, korot ja muut sijoitusten tuotot olisivat rahaston tuloa. Takausmaksujen tuotot ja muut erilliskorvaukset, jotka liittyvät rahaston varoista tehtyyn toimintaa, olisivat rahaston tuloa.

Valtion tie- ja liikennerahasto voisi ottaa lainaa eduskunnan talousarvion käsittelyn yhteydessä myöntämien lainanottovaltuuksien rajoissa sen mukaan kuin valtioneuvosto määrää. Käytännön toimet varainhankinnassa voitaisiin antaa valtiovarainministeriölle ja valtiokonttorille. Niiden tehtävänä olisi ottaa lainaa ja päättää niiden tarkemmista ehdoista sekä huolehtia muista rahaston lainanottoon samoin kuin arvopaperisointiin ja siihen liittyvistä toimenpiteistä.

Kunnat, yritykset ja institutionaaliset sijoittajat, esimerkiksi työeläkeyhtiöt, voisivat rahoittaa omanpääoman ehtoisilla sijoituksilla tai pääomalainoilla alueellisia tai toiminnallisia rahastoja.

5.3. Päätöksenteko ja vastuut

Eduskunta päättää valtioneuvoston liikennepoliittisen selonteon yhteydessä ja valtion talousarviokäsittelyssä toteutettavat tie- ja liikenneinvestointihankkeet ja niiden rahoituksen. Eduskunta päättäisi, mitkä hankkeet toteutettaisiin perinteisellä budjettirahoituksella ja mitkä tie- ja liikennerahastosta sekä toteutettaisiinko hankkeet elinkaarimallilla. Eduskunta määrittää vuosittain hyväksymisvaltuudet ja käyttökohteet rahaston lainoille, sijoituksille, takauksilla ja avustuksille. Eduskunta päättää käyttömaksuista, määrärahasiirroista rahastolle ja rahastolta. Eduskunta päättäisi, mitkä investoinnit rahoitetaan rahastosta ja mitkä perinteisellä budjettirahoituksella.

Eduskunnan päätösvallassa on rahaston velan, sijoitusten ja takausvastuiden enimmäismäärä. Eduskunta päättää valtion omaisuuden myyntitulojen ohjaamisesta rahastoon.

Valtioneuvosto vahvistaa rahaston käyttösuunnitelman sekä mahdolliset yksityiskohtaiset toimintatavoitteet sekä tilinpäätöksen.⁵ Liikenne- ja viestintäministeriö tulohajaisi liikenneviraston yhteydessä toimivaa rahastoa.

⁵ Valtioneuvosto on määrännyt seuraavalla tavalla asioiden käsittelyä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa (valtiovarainministeriö no TM 0201, 3.1.2002) ” Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa on ennen päätöksen tekemistä käsiteltävä muun muassa talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevat hallituksen esitykset, asetukset ja määräykset, varojen siirto talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin sekä näiden rahastojen talousarvioiden ja varojen käyttöä koskevien suunnitelmien sekä tilinpäätösten vahvistaminen sekä asuntorahaston aravalainojen myöntämisvaltuuden ja korkotukilainojen hyväksymisvaltuuden käyttösuunnitelmia koskevat asiat”.

Valtion tie- ja liikenne- rahastolla on oltava johtokunta, jonka kokoonpanosta ja asettamisesta säädetään tarkemmin asetuksella. Johtokunnan tehtävänä on vastata rahaston maksuvalmiudesta, toteuttaa valtuuksien rajoissa päätettyjen investointien rahoituksesta ja tehdä valtuuksien rajoissa päätökset varainhankinnasta. Sen tehtävänä on vahvistaa rahaston johtosääntö ja hyväksyä tilinpäätös. Johtokunnan tehtävänä on tehdä ehdotus liikenne- ja viestintäministeriölle rahaston ylijäämän käyttämisestä tai alijäämän kattamisesta.

Liikennevirasto valmistelee investointihankkeet ja niiden rahoituksen. vastaa rahastoa koskevan päätöksenteon valmistelusta. Huolehtii lainojen ja takausten riskinhallinnasta yhteistyössä valtiokonttorin kanssa.

Valtiokonttori hoitaisi rahaston myöntämät ja ottamat lainat, tehdyt sijoitukset ja avustukset. Vastaa rahaston kirjanpidosta ja tilinpäätöslaskelmistä. Huolehtii varainhankinnan käytännön toteutuksesta ja tuottaa seurantatietoa rahaston maksuvalmiudesta.

6. TIE- JA LIIKENNERAHASTOT VAI NYKYJÄRJESTELMÄN UUDISTAMINEN; HYVIÄ JA HUONOJA PUOLIA

Tie- ja liikenne- rahastojen perustamisen kannalta keskeiseksi nousee kysymys siitä, miten jälkikäteen rahoitettavien tie- ja liikenneinvestointien viimeisen kymmenen vuoden aikana tapahtunutta voimakasta kasvua tulkitaan. Osoittaako se, ettei nykyisellä budjetti- ja kehysmenetelillä ole pystytty rahoittamaan riittävän joustavasti liikenneinvestointeja? Vai onko kyse siitä, ettei tie- ja liikenne- rahastoja tarvita, koska jälkikäteeseen rahoitukseen perustuvat mallit ovat tuoneet budjettimenettelyyn riittävää joustoa?

Lisäksi on pohdittava, riittävätkö tässä raportissa ehdotetut nykykäytännön uudistukset, kuten

- budjetin sisäisen rahaston perustaminen eli pitkäkestoisten siirtomäärärahojen käytön mahdollistaminen tie- ja liikenneinvestointeja koskeville talousarviomomenteille
- tai vaihtoehtoisesti jaksotettuun kehukseen siirtyminen suuruusluokaltaan merkittävien tie- ja liikenneinvestointien kohdalla
- tai vaihtoehtoisesti menokehysten ulkopuolinen valtion sisäinen lainamalli
- ja käyttömaksujen kohdistaminen omille eriytetyille talousarviomomenteille, jotta maksutuloja voitaisiin kohdentaa käyttötarkoituksen mukaan alueellisesti ja toiminnallisesti menokehysten estämättä,

tekemään valtion tie- ja liikenne- rahaston tarpeettomaksi.

Valtion mukaantulo elinkaarimallien rahoitukseen vieraan pääoman ehdoin tai valtion ”infra oy” perustaminen ei välttämättä vaikuta tie- ja liikenne- rahaston perustamiseen. Valtion yrityksen tai muun valtion osarahoituksen tarkoituksena on elinkaarimallien rahoituskustannusten alentaminen.

Kehysmenettelyä ja nykykäytäntöjä muuttamalla voidaan aikaansaada ainakin osittain sitä joustavuutta, mitä tie- ja liikenne- rahastoilla on tavoiteltu. Nykykäytännön muutosehdotuksia ja tie- ja liikenne- rahaston perustamista arvioidaan lähinnä seuraavien keskeisten asioiden näkökulmasta.

Eduskunnan päätösvalta tie- ja liikenneinvestoinneissa on tärkeää.

Liikennepoliittisen selonteon investointiohjelman rooli investoinneista päätettäessä on keskeinen. Vaikka eduskunnan päättänytä voidaan korostaa myös tie- ja liikenneinvestoinneissa, kehys- ja budjetointiperusteinen tie- ja liikenneinvestointien rahoitus pitää päätösvalan parhaiten eduskunnan käsissä. Valtion kaikkien menojen allokointi eri käyttötarkoituksiin tapahtuu selkeämmin kehys- ja budjettimenettelyn avulla.

Tie- ja liikenneinvestointien vuosittaista vaihtelua on kyettävä tasaamaan.

Liikennepoliittisen selonteon investointiohjelma on tuonut pitkäjänteisyyttä tie- ja liikenneinvestointeihin. Nykyistä kehys- ja budjettimenettelyä on mahdollista uudistaa, jotta päästäisiin nykyistä tasaisempaan tie- ja liikenneväylien rakentamiseen. Tie- ja liikenneinvestointien rahoitus mahdollistaisi kuitenkin joutavamman menettelyn.

Jälkikäteen rahoituksen käytölle on asetettava sitovat päätössäännöt.

1990-luvun laman jälkeiset hallitukset ovat kasvavassa määrin myöhentäneet tie- ja liikenneinvestointien rahoitusta tuleville hallituksille. Tarvittaisiin poliittisesti sitova päätössääntö nykyisille, sen muutoksille ja rahastomallille. Kehys- ja budjettimenettelyssä budjettikuria on helpompi ylläpitää kuin rahastomallissa.

Käyttömaksujen tuotot on ainakin osittain pystyttävä kohdentamaan alueellisesti ja toiminnallisesti.

Liikenteen käyttömaksut yleistyvät seuraavan 10-15 vuoden aikana sekä Euroopassa että Suomessa. Ihmiset mieltävät käyttömaksun veroksi eivätkä maksuksi, jos käyttömaksujen tuotot ohjautuvat valtion menojen yleiskatteeksi. Käyttömaksujen tulot voidaan korvamerkitä ja nettouttaa valtion talousarvion omille erityyppisille momenteille. Valtion tie- ja liikenneinvestointien rahoitus, jossa olisi erillisiä alueellisia ja toiminnallisia osarahastoja, olisi läpinäkyvämpi ja alueellisten toimijoiden kannalta vakaampi malli.

Suurten tie- ja liikenneinvestointien jaksottaminen rakentamista pidemmälle ajalle on toteutettava myös perinteisissä budjettirahoitteisissa hankkeissa.

Kehys- ja budjettimalli edellyttää jaksotettuun kehukseen siirtymistä. Myös lainavaltuuksilla toimiva valtion ”Infra oy” mahdollistaisi jaksotuksen. Pitkäkestoisten siirtomäärärahojen käytön salliminen tie- ja liikenneinvestointeja koskeville talousarvion momenteille (budjetin sisäisen rahaston perustaminen) mahdollistaa jaksotuksen vain siltä osin, kun tie- ja liikenneinvestointimomenteille on etukäteen säästötä. Lainavaltuuksilla toimiva tie- ja liikenneinvestointien rahoitus toteuttaisi jaksotuksen luontevasti.

Nykyisillä elinkaarimalleilla tie- ja liikenneinvestointimenojen jaksotus tuleville vuosille on ollut mahdollista. Tämän jaksotuksen haittana ovat olleet tarpeettoman suuret korkokustannukset. Valtion hankkeille myöntämisen sopimusvaltuuden ja rakennuskustannusten erosta vain noin viidennes on muodostunut huolto-, ylläpito- ja perusparannuskustannuksista. Loppu on muodostunut korko- ja pääomakustannuksista.

7. LOPUKSI

Tie- ja liikenne-rahastoilla tarkoitetaan useimmin valtiontalouteen kuuluvia, mutta valtion budjetin ulkopuolisia rahastoja. Näistä rahastoista voitaisiin rahoittaa liikenneinvestointeja. Rahastojen tulot voisivat koostua suoraan valtion budjetista, korvamerkityistä verotuloista (esimerkiksi osuus polttoaineveroista) tai käyttömaksuista. Myös kunnat ja yksityisen sektorin toimijat voisivat olla tietyin osin mukana rahastojen toiminnassa.

Valtiontalouteen kuuluvan budjetin ulkopuolisen tie- ja liikenne-rahaston käyttö liikennehankkeiden rahoitusmallina nousi esille Vanhasen II hallituksen liikennepoliittisen selonteon yhteydessä. Liikenne- ja viestintäministeriön toimeksiannon mukaisesti tämän raportin tulisi kartoittaa maailmalla olevat erityyppiset tie- ja liikenne-rahastoratkaisut, niiden rahoitus ja omistuspohja, osallistuminen infrahankkeisiin ja niistä saadut kokemukset.

Tie- ja liikenne-rahastoja on käytössä lähinnä niissä maissa, joissa on käytössä tietulleja tai muita tiekäyttäjiltä suoraan tai välillisesti perittäviä käyttömaksuja. Vain harvoissa maissa on liikenteeltä perittäviä veroja korvamerkitty tie- ja liikenne-rahastoille. Ennen kuin satelliittipaikannukseen perustuvat käyttömaksut yleistyvät nykyisestä merkittävästi, tie- ja liikenne-rahastojen merkitys on jäänyt suhteellisen pieneksi eri maissa. Merkittävin rooli rahastolla on Uudessa-Seelannissa. Tieviranomaisen tehtävät on siirretty rahastolle, josta rahoitetaan kolmivuotisen investointiohjelman hankkeet. Koska eri maiden budjetointikäytännöt, menokehysten merkitys ja lainsäädäntö vaihtelevat huomattavasti toisistaan, ei tässä raportissa kyetty löytämään osviittaa kansainvälisistä käytännöistä Suomen tilanteeseen.

Toimeksiannon mukaan raportin tulisi käsitellä tie- ja liikenne-rahastojen mahdollisen käyttöönoton hyötyjä ja haittoja sekä tarvittavia lainsäädännön ja muiden käytäntöjen muutoksia. Raportissa tulisi tehdä myös ehdotuksia jatkotoimiksi.

Liikenneinfrastruktuurin rahoitus pitäisi saada joustavammaksi joko uudistamalla nykyistä budjetti- ja kehysmenettelyä tai perustamalla budjetin ulkopuolinen tie- ja liikenne-rahasto. Budjetin ulkopuolinen tie- ja liikenne-rahasto toteuttaisi hyvin tavoitteen valtion tasaisesta ja pitkäjänteisestä liikenneinfrastruktuurin rakentamisesta. Rahaston avulla voitaisiin saavuttaa tie- ja liikenneinvestointien nopean toteuttamisen kautta syntyviä kansantaloudellisia hyötyjä ja se olisi läpinäkyvämpi ratkaisu.

Budjetin ulkopuolisen tie- ja liikenne-rahaston perustamisella ei kuitenkaan ole kiire, koska rahaston kannalta oleellisten liikenteen käyttömaksujen käyttöönotto viivästyy 2010-luvun loppupuolelle. Lisäksi vuotuiset tie- ja liikenneinvestoinnit ovat nykypäätöksillä varsin suuret, noin 500 miljoonaa euroa, vielä vuosina 2012 ja 2013. Valtion nopean velkaantumisen seurauksena seuraava hallitus joutuu keskittymään valtion talouden tasapainottamiseen. Valtion niukkenevien menojen allokointi eri käyttötarkoituksiin tapahtuu selkeimmin kehys- ja budjettimenettelyn avulla. Se varmistaa budjettikurin säilymisen tie- ja liikenne-rahastoa varammin.

Nykyistä kehys- ja budjettimenettelyä uudistamalla on mahdollista saavuttaa monia budjetin ulkopuolisen tie- ja liikenne-rahaston kautta tavoiteltuja hyötyjä. Muitakin suuria tie- ja liikenneinvestointeja kuin elinkaarimalleilla toteutettavia olisi syytä jaksottaa hankkeiden rakentamista pidemmälle aikavälille. Malleina voisivat olla jaksotetun kehysten käyttöönotto tai valtion sisäisillä lainavaltuuksilla toimivan valtion ”Infra oy” perustaminen. Jos tuloja on ennak-

koon mahdollista kohdentaa tie- ja liikenneinvestointeihin, pitkäaikaisten siirtomäärärahojen käyttöönotto tie- ja liikenneinvestointeja koskeville talousarviomomenteille mahdollistaisi myös investointien jaksotuksen.

Riippumatta siitä, uudistetaanko kehys- ja budjetointimenettelyä vai perustetaanko budjetin ulkopuolinen tie- ja liikenne-rahasto, elinkaarimallien ja merkittävien kaivoshankkeiden liikennejärjestelyiden rahoittamiseen kannattaisi hyödyntää valtion ja yksityisten kumppanuusmalleja. Valtion omistusohjauksikkoon sijoitettu valtion yritys ”Infra oy” mahdollistaisi huomattavat säästöt valtion menoihin ilman, että elinkaarimallien käytön hyödyt eliminoituisivat.

Valtion alijäämärajoitetta ja velkaantumisrajoitetta vastaava poliittisesti sitova päätössääntö jälkikäteisten rahoitusmallien käytölle olisi kirjattava hallitusohjelmaan tai hallituksen liikennepoliittiseen selontekoon. Toisin kuin verot aikaan, paikkaan, ajoneuvon päästöihin ja ajoneuvotyypin mukaan porrastetut kilometriperusteiset käyttömaksut olisi korvamerkittävä alueellisesti ja toiminnallisesti liikennejärjestelmän kehittämiseen. Korvamerkinnän pitäisi olla riittävän läpinäkyvä, jotta ”käyttäjä maksaa saamastaan palvelusta” –periaate toteutuisi.

LÄHTEET

Arvonlisäverokäytäntö kunnan osallistuessa valtion liikennehankkeeseen. Rahoituskumppanuustyöryhmän loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriö 2.6.2005.

Helsingin seudun raideliikenneinfran rahoitusmalliselvitys. Työryhmäraportti 2009, luonnos 3. PKS-infrahoitusryhmä.

Helsingin seudun ruuhkamaksuselvitys. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 30/2009.

Kohdentaminen, budjetointiperusteet sekä tuotto- ja kuluperusteinen budjetointi. Vuoden 2001 budjetointityöryhmän keskustelumuistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/2002.

Kolarin ja Soklin kaivoshankkeiden liikennehankkeiden arviointi. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 29/2009.

Liikenneinvestointien rahoituksen kehittäminen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 72/2007.

Liikennepolitiikan linjat ja liikenneverkon kehittämis- ja rahoitusohjelma vuoteen 2020. Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 17/2008.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia 2007.

Tervonen, Juha, Heikki Metsäranta, Pertti Virtala. Tienpidon kulujen kohdentaminen tienkäyttäjille. Tiehallinnon selvityksiä 11/2009.

Työeläkejärjestelmän sijoitustoimintaa koskeva selvitys. Helsinki 2006

LIITTEET

Liite 1: Talousarvion ulkopuoliset rahastot Suomessa (Koonnut Juha Parantainen, Liikenne- ja viestintäministeriö)

Valtion asuntorahasto (VAR)

Valtion talousarviossa hyväksytyyn valtuuden nojalla sosiaaliseen asuntotuotantoon myönnettävät lainat, korkotuet, avustukset ja asuntolainojen valtioneuvostokausista aiheutuvat menot maksetaan asuntorahaston varoista. Rahasto vastaa myös velkojensa menoista.

Rahasto saa varansa aravalainojen koroista, lyhennyksistä ja vuosimaksuista sekä valtioneuvostokausiin liittyvistä takausmaksuista. Rahoitusta rahastolle hankitaan osana valtion lainanottoa. Talousarviovuoden alussa rahastovelka on n. 2,4 mrd. euroa. Valtion asuntorahaston asuntolainasaatavien pääomien ennakoidaan olevan vuoden 2009 alussa n. 9,6 mrd. euroa ja rahastosta suoritettavan korkotuen piirissä olevan lainakannan n. 4,7 mrd. euroa. Takausvastuita rahastolla ennakoidaan olevan korkotukilainoissa n. 4,0 mrd. euroa, omistusasuntolainojen osatakuuksissa n. 1,9 mrd. euroa ja aravalainojen ensisijaislainoissa n. 0,4 mrd. euroa.

Vuonna 2009 rahaston tuloiksi asuntolainoista ja takausmaksuista ennakoidaan n. 635 milj. euroa. Rahastolla saa olla 3,5 mrd. euroa lainaa. Uusien myönnettävien korkotukilainojen valtuudeksi ehdotetaan 920 milj. euroa sekä rahastosta maksettavien avustusten ja akordien valtuudeksi yhteensä 116,7 milj. euroa. Vuonna 2009 rahastosta ehdotetaan siirrettäväksi 204,5 milj. euroa talousarvioon. Valtion asuntorahastosta maksetaan lisäksi vielä ennen vuotta 2006 myönnettyt asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustukset.

Omistusasuntojen voimassa olevien lainatakausten enimmäismääräksi vapaarahoitteisissa ja asp-lainoissa vuoden 2009 lopussa ehdotetaan yhteensä 2,2 mrd. euroa, mikä vastaa n. 11 mrd. euron lainakantaa.

Valtion eläkerahasto (VER)

Valtion eläkerahaston avulla valtio varautuu valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvien tulevien eläkkeiden maksamiseen ja pyrkii tasaamaan tulevien vuosien eläkemenoja. Rahastoon kerätään työnantajan eläkemaksuina valtion virastoilta ja laitoksilta, liikelaitoksilta, kunnilta, yksityisiltä valtionapulaitoksilta ja ns. VALTAVA -laitoksilta arviolta 1 259 milj. euroa v. 2009. Työntekijäin eläkemaksuja ja työttömyysvakuutusmaksuja kerätään rahastoon 310 milj. euroa. Rahaston tuloja ovat myös sijoitustoiminnan tuotot, yhteensä arviolta n. 900 milj. euroa v. 2009.

Rahastolla on eläkerahastolaissa säädetty rahastointitavoite. Rahaston tuloista siirretään valtion talousarvioon vuosittain 40 % valtion vuotuisesta eläkemenosta. Rahastoa kartutetaan, kunnes sen määrä vastaa 25 % valtion eläkevastuusta. Siirto talousarvioon on 1 417 milj. euroa v. 2009. Vuoden 2009 lopussa rahaston pääoman ennakoidaan olevan 14 355 milj. euroa, mikä on 17 % suhteessa eläkevastuuseen.

Maatilatalouden kehittämisrahasto (MAKERA)

Maatilatalouden rakenteen kehittämisen tavoitteena on maatalouden kannattavuuden sekä maatalojen elin-, työ- ja tuotanto-olosuhteiden parantaminen. Maatalojen investointeihin ja omistajanvaihdoksiin myönnetään rahoitustukea talousarviosta lainojen korkotukena sekä MAKERASTA avustuksina ja eräinä lainoina. MAKERAN käytettävissä olevat varat, edelliseltä vuodelta siirtyvä erä mukaan lukien, arvioidaan olevan v. 2009 n. 120,4 milj. euroa. Talousarviosta ehdotetaan siirrettäväksi rahastoon 30 milj. euroa. EU:lta rahastoon tuloutuvaa rahoitusosuutta on arviolta 8,7 milj. euroa. Avustuksia arvioidaan myönnettävän n. 94 milj. euroa.

Rahaston menot muodostuvat mm. avustuksista, hoitopalkkioista, velkajärjestely- ja vakuus- toiminnan menoista, tutkimustoiminnan tukemisesta sekä sijoitusmenoista. MAKERAN varoista myönnetään uusia valtionlainoja vain eräisiin porotalouden, luontaiselinkeinojen ja kolttien investointeihin. Rahaston varoin toteutetaan osaltaan uuden ohjelmakauden Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa.

Valtion ydinjätehuoltorahasto

Valtion ydinjätehuoltorahasto on muodostunut vuoden 2004 alusta alkaen varautumisrahastosta, ydinturvallisuustutkimusrahastosta ja ydinjätetutkimusrahastosta. Varautumisrahaston pääoma muodostuu ydinjätehuoltomaksuista ja rahaston lainaustoiminnan voitosta. Rahastoinnin tavoitteena on varmistaa, että ydinjätehuollon vaatimat varat ovat käytettävissä. Ydinjätehuoltomaksuja ovat velvollisia suorittamaan ne, joiden toiminnasta aiheutuu ydinjätettä eli voimayhtiöt Teollisuuden Voima Oyj ja Fortum Power and Heat Oy sekä Valtion teknillinen tutkimuskeskus, jonka käytössä on FiR-1 -tutkimusreaktori. Rahaston tehtävänä on myös osallistua jätehuoltovelvollisten varautumisvelvollisuuden sisällön määrittämiseen. Varautumisrahaston tase on n. 1,6 mrd. euroa.

Valtion ydinjätehuoltorahaston tehtävä on lisäksi periä ydinenergialaissa määritellyt veronluonteiset maksut ja jakaa kaikki näin kerätyt varat vuosittain ydinturvallisuuteen ja ydinjätehuoltoon liittyville tutkimushankkeille. Ydinlaitosten haltijoilta arvioidaan v. 2009 perittävän maksuja yhteensä n. 1,3 milj. euroa ja jätehuoltovelvollisilta 1,5 milj. euroa.

Huoltovarmuusrahasto

Huoltovarmuusrahastoon tuloutetaan energiahyödykkeistä kannettava huoltovarmuusmaksu. Sen tuotto on jo useiden vuosien ajan ollut n. 50 milj. euroa vuodessa.

Rahaston varoilla katetaan valtion varmuusvarastoinnista, kriittisten infrastruktuurien turvaamisesta ja muusta huoltovarmuuden turvaamisesta aiheutuvat menot. Rahaston liikevaihto kertyy varmuusvarastotavaran myynneistä. Liikevaihdoksi v. 2009 arvioidaan 60 milj. euroa. Rahaston taseen arvioidaan olevan vuoden päättyessä 1,2 mrd. euroa, josta valtaosa on sitoutunut öljytuotteiden varmuusvarastoihin.

Valtiontakuurahasto

Valtiontakuurahaston tarkoituksena on turvata Finnvera Oyj:n antamien vientitakuiden, takuusten ja muiden valtiotakuurahastosta annetun lain (444/1998) tarkoittamien sitoumusten täyt-

täminen. Rahaston varoista hoidetaan myös aiemmin syntyneet sitoumukset. Valtiontakuurahasto saa varansa Valtiontakuukeskuksen ja sitä edeltäneiden laitosten antamista vientitakuisiin ja muihin vastuusitoumuksiin liittyvistä takuumaksuista ja takaisinperintäsaatavista sekä valtion talousarviossa rahastolle siirrettävästä määrärahasta.

Rahaston vastuulla oleva vientitakuu- ja erityistakauskanta oli 31.12.2007 n. 5 mrd. euroa. Rahaston kassavarat olivat v. 2008 alussa n. 692 milj. euroa. Vuoden 2009 aikana rahaston kokonaisvastuiden määrä tulee edelleen jonkin verran laskemaan. Suuret toimialakohtaiset riskikeskittymät ja kansainvälisen talouden epävakaa tilanne lisäävät toisaalta tarvetta kerryttää rahaston likvidejä varoja tasolle, jolla maksuvalmius pysytetään kohonnutta riskipositiota vastaavana.

Valtion vakuusrahasto

Viimeistellässään pankkitukijärjestelmän alasajoa valtion vakuusrahasto keskittyy myönnetty pankkituen hallinointiin ja tukiehtojen noudattamisen valvontaan, koska uusia pankkitukitarpeita ei ole tiedossa. Myönnettyä pankkitukea oli v. 2007 loppuun mennessä maksettu nettomääräisesti yhteensä 6,0 mrd. euroa. Lukuun sisältyy Suomen Pankin, Valtion vakuusrahaston ja valtioneuvoston valtion talousarvion kautta myöntämä tuki. Valtion omavelkaiset takausvastuut on poistettu tarpeettomina v. 2003 lopussa.

Valtion televisio- ja radiorahasto

Valtion televisio- ja radiorahasto toimii Yleisradio Oy:n rahoittamiseksi ja muun televisio- ja radiotoiminnan edistämiseksi. Rahastoa hoitaa Viestintävirasto, joka perii TV-maksut ja toimilupamaksut rahastolle. Rahaston maksutulojen arvioidaan olevan n. 431,3 milj. euroa. Valtioneuvosto päättää liikenne- ja viestintäministeriön esittelystä rahaston määrärahojen käytöstä Yleisradio Oy:n toimintaan, Viestintävirastolle maksujen perintään, tarkastukseen ja valvontaan, sekä tekijänoikeuskorvauksiin ja televisio- ja radiotoiminnan edistämiseen.

Maatalouden interventiorahasto (MIRA)

EU:n kokonaan rahoittamat markkinatuet ja osarahoitteiset menekinedistämistuet siirtyivät v. 2008 rahoitettavaksi talousarviosta. Rahastosta rahoitettavaksi jäivät vain rahastomuotoa välttämättömästi edellyttävät menot, lähinnä EU:n interventiovarastoinnin (vastaavia tuloja MIRAan tulee EU:n maataloustukirahastosta) ja ruoka-apuohjelman kulut. Vuonna 2009 interventiorahaston kautta rahoitettavaan toimintaan arvioidaan tarvittavan yhteensä n. 4,5 milj. euroa. Suomen valtion vastattavaksi jäävien korko-, hallinto- ja eräiden ruoka-apuun liittyvien kulujen kattamiseksi talousarvioesityksessä ehdotetaan 1,0 milj. euron siirtoa interventiorahastoon.

Palosuojelurahasto

Palosuojelurahastolain (306/2003) mukaan tulipalojen ehkäisyyn ja pelastustoiminnan edistämiseksi on Suomessa olevasta palovakuutetusta kiinteästä ja irtaimesta omaisuudesta vuosittain suoritettava palosuojelumaksu. Palosuojelumaksun on velvollinen suorittamaan jokainen, joka harjoittaa vakuutusliikettä Suomessa.

Rahastosta voidaan myöntää yleis- tai erityisavustuksia kunnille ja pelastustoimen alueille, sopimuspalokunnille sekä pelastusalan järjestöille ja muille vastaaville yhteisöille. Avustukset on suunnattu sellaisiin hankkeisiin, jotka jäävät valtion muiden rahoitusjärjestelmien ulkopuolelle. Rahaston avustukset on yhteensovitettu valtionosuusjärjestelmän kanssa.

Palosuojelumaksukertymän odotetaan v. 2009 olevan 8,4 milj. euroa. Rahastosta maksetaan avustuksia yhteensä 8,5 milj. euroa. Avustukset kunnille ovat yhteensä n. 3,6 milj. euroa ja muut avustukset n. 4,9 milj. euroa.

Öljysuojarahasto

Öljysuojarahasto saa varansa maahantuodusta ja Suomen kautta kuljetetusta öljystä perittävästä öljysuojamaksusta. Öljyisten maiden kunnostukseen siirretään lisäksi valtion talousarviossa öljyjättemaksuina kertyneitä tuloja. Rahastoon ehdotetaan siirrettäväksi 2,3 milj. euroa v. 2009. Öljysuojarahaston vuotuinen budjetti on n. 10 milj. euroa.

Öljysuojarahastosta korvataan öljyvahingoista, niiden torjunnasta ja ympäristön ennallistamisesta sekä öljyntorjuntakaluston hankinnasta ja ylläpidosta sekä torjuntavalmiuden ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia. Öljyn merikuljetusten kasvu Suomenlahdella lisää valtion ja alueiden pelastustoimien hankintoja ja niistä aiheutuvia korvaustarpeita.

Liite 2: Valtion asuntorahastoa (VAR) koskevat säädökset ja päätöksenteko (Koonnut Kimmo Huovinen, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus)

Valtion asuntorahasto on ympäristöministeriön alainen valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto.

Mitä rahastosta voidaan rahoittaa?

Rahastolaissa on määrätty tarkasti mihin rahaston varoja voidaan käyttää. Rahaston varoja voidaan käyttää lainojen myöntämiseen ja muuhun asuntorahoituksen tukemiseen siten kuin siitä erikseen säädetään tai valtion talousarviossa määrätään. Käytännössä tämä on tarkoittanut, että rahastosta voidaan rahoittaa tai maksaa asuntotuotantoa, korjausrakentamista ja asuinalueiden kehittämiseen liittyviä erilaisia avustuksia ja rahoitustukia.

Tämän lisäksi rahasto vastaa korkotukilainojen täytetakauksista, omistusasuntolainojen valtiotakauksista, vanhoihin aravalainoihin liittyvien ensisijaislainojen takauksista, vuokratulojen takauslainoista ja lainasaamisten turvaamisesta aiheutuvista menoista.

Rahaston varoista maksetaan myös sen velkojen lyhennykset ja korot.

Valtion asuntorahasto saa varansa:

- 1) Rahaston perustamisen yhteydessä rahastoon siirrettävistä saatavista eli ulkona olevista aravalainoista.
- 2) Valtion tulo- ja menoarviossa rahastolle siirrettäväksi myönnetystä määrärahasta. Talousarviosiirtoja talousarviosta rahastoon tehtiin vuosina 1990-1993. Vuodesta 2005 lähtien on puolestaan siirretty varoja rahastosta talousarvioon.
- 3) Rahaston varoista myönnettyjen lainojen lyhennyksistä sekä korko- ja muista tuloista; sekä
- 4) Erilaisista korvauksista, jotka liittyvät rahaston varoista tuettavaan toimintaan (mm. takausmaksut)

Lisäksi Valtion asuntorahastolle voidaan ottaa lainaa eduskunnan talousarvion käsittelyn yhteydessä myöntämien lainanottovaltuuksien rajoissa sen mukaan kuin valtioneuvosto määrää.

Säädöksissä on myös momentti, joka koskee arvopaperistamalla tapahtuvan varainhankinnan sitoumuksia eli siinä on määriteltä muun muassa oikeus siirtää aravalainasaatavia erillisyhteisölle.

Arvopaperistamista käytettiin varainhankintakeinona vuosina 1995 - 2001, yhteensä 2,8 miljardia euroa. Tällä hetkellä rahastolla on pitkäaikaiset lainat Euroopan investointipankilta (EIB) ja Euroopan neuvoston kehityspankilta (CEB). Uusi varainhankinta tapahtuu valtiokonttorin rahastolle ottamalla valtion suoralla lainanotolla.

Käytännön toimenpiteet varainhankinnassa on annettu valtiovarainministeriölle ja valtiokonttorille. Niiden tehtävänä on ottaa lainat ja päättää niiden tarkemmista ehdoista sekä huolehtia

muista rahaston lainanottoon samoin kuin arvopaperisointiin ja siihen liittyvistä toimenpiteistä.

Päätöksenteko ja vastuut

Eduskunta (valtion talousarviokäsittelyssä)

Määrittää vuosittain hyväksymisvaltuudet lainoille, takauksille ja avustuksille. ARAn tekemä päätös sitoo valtuuden. Konkreettiset maksut rahastosta voivat tapahtua vasta seuraavina vuosina esim. investointihankkeen etenemisen mukaan.

Määrittää takausvastuiden enimmäismäärän.

Määrittää enimmäismäärän kuinka paljon rahastolla voi olla velkaa.

Päätää siirrosta rahastosta talousarvioon tai talousarviosta rahastoon (siirron suuruuden osalta laskentaperiaate on sovittu ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön välillä).

Valtioneuvosto

Vahvistaa korkotukilainojen ja takausten käyttösuunnitelman, jossa linjataan lainojen kohdentamista muun muassa alueellisesti. Lisäksi ympäristöministeriö tulosohjaa virastoa ja ohjeistaa erityisryhmien investointiavustusten suuntaamisessa.

Johtokunta

Valtion asuntorahastossa on johtokunta, jonka kokoonpanosta ja asettamisesta säädetään tarkemmin asetuksella. Johtokunnan tehtävinä on vastata siitä, että 1) rahastolla on riittävä maksuvalmius ja tehdä valtuuksien rajoissa päätökset rahaston toimintaa varten otettavista lainoista ja niiden ehdoista, 2) vahvistaa rahaston johtosääntö, 3) hyväksyä ja allekirjoittaa rahaston tilinpäätös 4) tehdä ehdotus ympäristöministeriölle rahaston ylijäämän käyttämisestä tai alijäämän kattamisesta rahaston varoista.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus

Valmistelee ja tekee tukipäätökset. Hoitaa avustusten maksatuksen yhteistyössä ympäristöhallinnon palvelukeskuksen kanssa. Vastaa rahastoa koskevan päätöksenteon valmistelusta. Huolehtii lainoja koskevasta riskienhallinnasta ja sen kehittämisestä yhteistyössä valtiokonttorin kanssa.

Valtiokonttori

Valtiokonttori hoitaa aravalainasaatavien perinnän ja muut lainojen hallinnointiin liittyvät tehtävät ja vastaa lainoihin liittyvistä taloudellisista tukitoimenpiteistä. Valtiokonttori hoitaa myös korkotukien maksamisen.

Vastaa rahaston kirjanpidosta ja tilinpäätöslaskelmista. Huolehtii rahaston varainhankinnan käytännön toteutuksesta ja tuottaa seurantatiedon rahaston maksuvalmiudesta (=ns. rahaston yhdystilisaaminen).

**Liite 3: Tie- ja liikenne rahastoja eri maissa
(Koonnut Juha Parantainen, Liikenne- ja viestintäministeriö)**

Uusi-Seelanti

Periaate

- Uudessa Seelannissa rahastoon perustuva liikenneinfran hallinnointi on viety pisimmälle.
- Elokuussa 2008 toimintamallia on tarkistettu. Aiempien tieviranomaisten (Land Transport New Zealand ja Transit New Zealand) tehtävät on siirretty perustetulle New Zealand Transport Agencylle (NZTA). Se vastaa noin 11 000 kilometrin pituisen päätieverkon ylläpidosta ja kehittämisestä (noin 12 % Uuden Seelannin kaikista teistä).
- Liikenneväylärahoitus kootaan Uudessa Seelannissa erilliseen rahastoon (National Land Transport Fund), jota NZTA hallinnoi.
- Rahastosta rahoitetaan kolmivuotiseen investointiohjelmaan (National Land Transport Programme) sisältyviä hankkeita.
- NZTA on poliittisesti ohjattu virasto, jonka johtokunta valitsee investointiohjelmiin otettavat hankkeet.

Tulorahoitus

- Liikenne rahastoon siirretään muun muassa tienkäyttömaksut, polttoaineiden valmisteverot ja ajoneuvojen rekisteröinti- ja vastaavat maksut

Saksa

Periaate

- Saksassa perustettiin vuonna 2003 yhtiö hallinnoimaan raskaan liikenteen maksuista kertyviä tuloja (Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbh)
- Yhtiön tehtävänä on rahoittaa liittovaltion teiden, ratojen ja vesiväylien rakentamista ja kunnossapitoa. Yhtiön vastuulla on myös PPP-hankkeiden valmisteluun ja toteutukseen liittyviä tehtäviä.
- Saksan parlamentti (valtiopäivät) hyväksyy vuosittain rahoitettavat hankkeet.
- Esim. vuonna 2005 yhtiö rahoitti noin 2,4 miljardilla eurolla liittovaltion liikennehankkeista (tiet 1,2 mrd. €, radat 0,9 mrd. € ja vesiväylät 0,3 mrd. €).

Tulorahoitus

- Yhtiö saa käyttöönsä raskaan tieliikenteen maksujen ja vesiliikennemaksujen tuoton.

Ranska

Periaate

- Ranskassa on vuodesta 2005 toiminut liikenneministeriön alainen virasto, jonka tehtävänä on edistää tärkeiden valtakunnallisten ja EU-tasoisten liikennehankkeiden toteutusta (L'Agence de Financement des Infrastructures de Transports de France)
- Virasto rahoittaa kaikkien liikennemuotojen hankkeita. Viime vuosina noin puolet on käytetty tiehankkeisiin, kolmannes ratahankkeisiin ja 10 % kaupunkiliikenteen hankkeisiin.
- Vuonna 2008 virasto rahoittaa hankkeita yhteensä noin 2,2 miljardilla eurolla.

Tulorahoitus

- Toiminnan alussa vuonna 2005 viraston sai pääosa rahoituksestaan osinkotuloina tullimoottoritieyhtiöiltä, joissa valtio oli osakkaana. Tarkoituksena oli, että virasto käyttäisi moottoritieyhtiöiden osinkotuloja ottamiensa lainojen vakuutena.
- Vuonna 2006 Ranskan hallitus kuitenkin päätti yksityistää moottoritieyhtiöt. Osinkotulojen loputtua liikenneinfrastruktuurin rahoitusviraston rahoituslähteitä ovat olleet:
 - moottoritieyhtiöiden maksamat erilaiset verot (mm. valtion maan käytöstä vastineeksi peritty vero ja maankäytön suunnittelua varten peritty vero)
 - 40 % automaattisten nopeudenvälvontalaitteiden tuotosta (esim. vuonna 2006 tästä kertyi 775 milj. €)
 - moottoriteiden yksityistämisen kertaluonteiset tulot (noin 4 mrd. €), mikä on käytetty vuoden 2008 loppuun mennessä (uusia, korvaavia rahoituslähteitä selvitetään).
 - joinakin vuosina lisäksi vähän valtion talousarvion rahoitusta.

Itävalta

Yleistä

- Itävallassa valtion 100 % omistama yhtiö ASFINAG (Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs- Aktiengesellschaft) vastaa noin 2 000 kilometrin päätieverkon ylläpidosta. Moottoriteiden osuus näistä on noin 1 600 kilometriä. Tieverkon kokonaispituus Itävallassa on noin 33 000 kilometriä.
- Yhtiö perustettiin vuonna 1982 tarkoituksena houkutella ulkomaista pääomaa tieverkon kehittämiseen.
- ASFINAG vastaa mm. rakennus- ja hoitotöistä, tiemaksujen keräämisestä ja liikenteen telematiikasta päätieverkolla
- Itävallan liikenneministeriö (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, BMVIT) vastaa liikenneinvestointien priorisoinnista. ASFINAG huolehtii päätettyjen hankkeiden toteutuksesta.
- Yhtiön on tarkoitus laajentua myös ulkomaille.

Tulorahoitus

- Yhtiö saa käyttöönsä mm. ylläpitämällään tieverkolla kerättävät tienkäyttö- ja vinjettimaksut sekä 80 % liikennepoliisin keräämistä ylinopeussakoista
- Lisäksi yhtiö ottaa lainaa mm. laskemalla liikkeelle joukkovelkakirjoja.

- Yhtiö saa nykyisin lainaa valtion edullisilla ehdoilla. Tämän käytännön jatkuminen on epävarmaa, koska Euroopan talous- ja rahaliitos tiukentuneiden määräysten mukaan yhtiön ottama laina tulisi laskea Itävallan valtionvelaksi.

Tšekki

Periaate

- Tšekissä on vuodesta 2002 toiminut liikenneinfrastrukturirahasto (Státní fond dopravní infrastruktury, SFDI).
- Se rahoittaa pääteiden ja -ratojen sekä tärkeiden sisävesiväylien kunnossapitoa ja rakentamista. Vuoden 2007 SFDI on vastannut myös tietullijärjestelmän kehittämisestä ja ope-roinnista.
- Rahastoa johtaa ministerin johtama ja hallituksen asettama komitea, joka valitaan kerrallaan nelivuotiskaudeksi. Komitea hyväksyy mm. budjettiehdotukset ja hankkeiden kilpailutuksen.

Tulorahoitus

- SFDI saa käyttöönsä tieveron tuoton, osuuden polttoaineiden ja voiteluöljyjen valmisteverosta (9,1 %) sekä joidenkin tullimoottoriteiden nettotuoton. Myös EU-rahoitusta tulee SFDI:n käyttöön.
- Vuodesta 2007 alkaen rahasto on saanut käyttöönsä myös tulot sähköisistä tietulleista.

Puola

Periaate

- Puolassa ovat vuodesta 2004 toimineet tierahasto (Krajowy Fundusz Drogowy) ja rautatierahasto (Fundusz Kolejowy).
- Rahastoista maksetaan hallituksen liikenneinvestointiohjelmaan sisältyvien hankkeiden kustannuksia.

Tulorahoitus

- Rahastoon kootaan mm. osa polttoaineveroista, vinjettimaksut ja tienkäyttömaksut ja EU:n rahoitusosuudet.
- Rahasto voi ottaa myös lainaa ja laskea liikkeelle obligaatioita.

Yhdysvallat

Periaate

- Yhdysvalloissa tienpidon menot katetaan tieliikenteen veroilla ja maksuilla sekä liittovaltio- että osavaltiotasolla.

- Liittovaltion tierahasto (Highway Trust Fund, HTF) perustettiin jo vuonna 1956 huolehtimaan kansallisen moottoritieverkon (Interstate highways) rahoituksesta.
- Osavaltioiden tierahastojen tehtävä on lähtökohdiltaan sama kuin HTF:llä, mutta toiminnan mittakaava on pienempi, toimintaperiaatteissa on eroja ja eri rahoituslähteiden merkitys vaihtelee osavaltioiden välillä. Taustalla vaikuttaa osavaltioiden itsemääräämisoikeus, eli tierahoitus voidaan järjestää itse parhaaksi nähdyllä tavalla Varat kerää ensin osavaltion veroviranomainen, varainhoitaja tai liikennehallinto. Sieltä tienpitoon kuuluvat varat siirretään osavaltion tierahastoon. Varojen keruun on oltava osavaltion vero- ja maksulainsäädännön mukaista. Valvonnan vuoksi kaikilla osavaltioilla on erillinen viranomais-taho, joka raportoi vuosittain liikenteen verojen ja maksujen keruusta ja käytöstä.
- Yli 30 osavaltiossa toimii erityinen infrastruktuuripankki (State Infrastructure Banks; CBO, 1998). Pankit myöntävät lainarahaa infrastruktuurihankkeisiin markkinarahoitusta edullisemmin ehdoin. Ne rahoittavat toimintansa pääomien tuotoilla. Pankit sijaitsevat osavaltioiden tiehallinnoissa.
- Infrastruktuuripankkien kautta pyrittiin lisäämään pääomarahoituksen joustavuutta ja innovatiivisuutta. Pankit rahoittavat nimenomaan osavaltion ja paikallistason hankkeita. Rahoituskohteeksi sopivat hanketyypit on määritetty eri osavaltioissa eri lailla.
- Infrastruktuuripankkien alkupääoma on koottu kansallisista ja osavaltioiden omista liikenne-sektorin rahoitusvaroista (capitalisation grants). Alkupääomasijoituksen jälkeen pankit toimivat omavaraisesti.

Tulorahoitus

- Liittovaltion HTF on valtiovarainministeriössä (US Department of the Treasury) sijaitseva tilinpitokehikko. Rahaston varat kootaan korvamerkittynä osuutena valtion perimistä tie-liikenteen veroista ja maksuista.
- Verokertymä sijaitsee valtion tilillä kunnes se siirretään HTF:n tilille. Mikäli varoja on enemmän kuin niitä käytetään tieverkkoon, ylijäämävarat sijoitetaan valtion varojenhoidon kautta kasvamaan korkoa. Korkotuotot palautetaan takaisin rahastoon.
- HTF:n Highway Account vastaa noin neljäsosasta vuosittaisesta tienpidon kokonaisrahoituksesta. Varat käytetään vain erikseen hyväksytyjen hankkeiden toteutukseen. Rahaston toimenkuvaan liitettiin vuonna 1983 myös joukkoliikenteen rahoitus (Mass Transit Account).
- Useimmat osavaltiot perivät erilaisia ajoneuvojen kunnan tarkastamiseen, kuljettajalupiin, liikennöintioikeuksiin tai auto- ja varaosakauppaan liittyviä lupamaksuja, joiden nimikkeet ja perusteet vaihtelevat runsaasti.
- Erään arvion mukaan osavaltioiden tierahastojen rahoituslähteistä polttoaineverot tuottavat keskimäärin 34 %, valtion myöntämien varojen osuus on 27 % ja erilaisten lupa- ja muiden maksutulojen osuus 22 %. Loput rahoitetaan sekalaisin tuotoin, eli muun muassa ajoneuvojen osavaltiokohtaisista myyntiveroista, kiinteistöveroista sekä osavaltion yleisistä varoista

Sveitsi

Periaate

- Sveitsissä ei ole varsinaista liikenne-rahastoa, mutta tienpidon menot rahoitetaan budjetissa pitkälti korvamerkityillä, liikenteeltä perittävillä maksuilla ja veroilla.

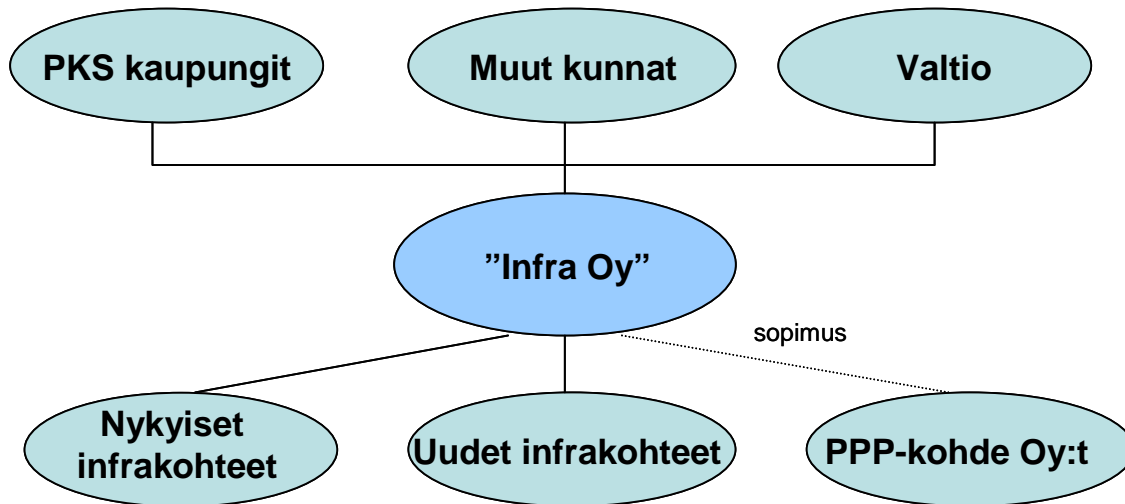
- Polttoainevero- ja tiemaksutuottoja käytetään myös valtakunnallisesti merkittävien rautatiehankkeiden rahoitukseen

Tulorahoitus

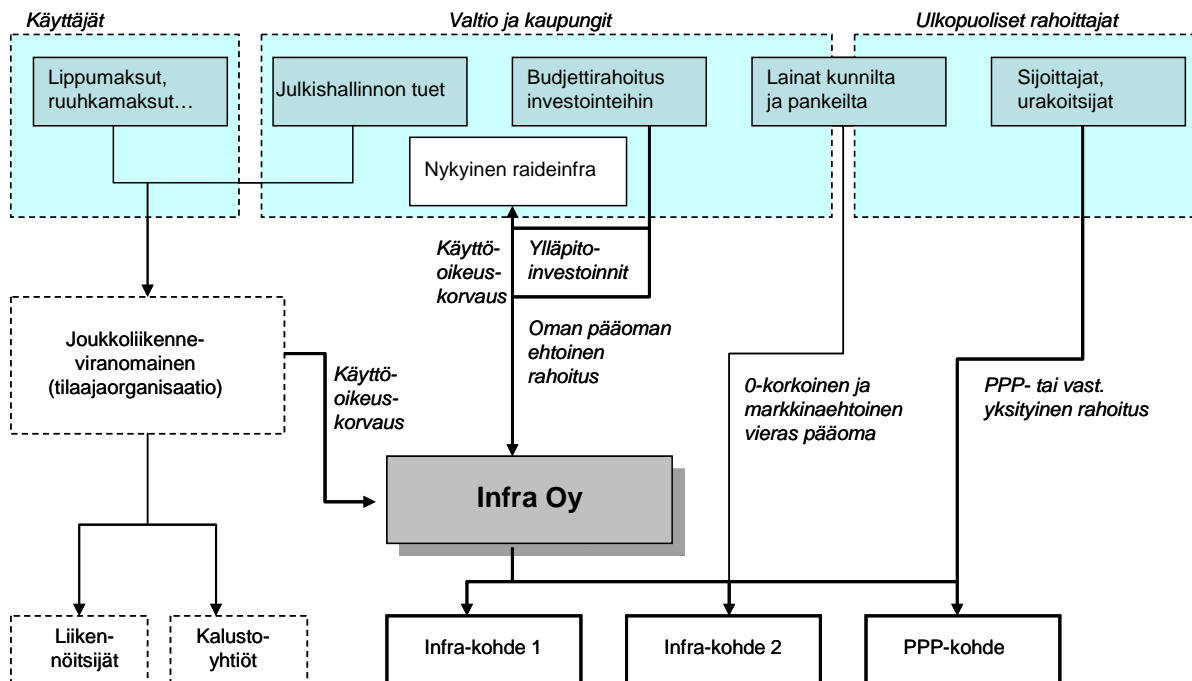
- Puolet polttoaineverojen tuotosta on korvamerkitty tienpidon rahoitukseen
- Myös polttoaineiden tuonnissa perittävät tullit ja tiemaksut käytetään tienpitoon. Kantonit (osavaltiot) perivät lisäksi omia tieveroja, joiden tuotto käytetään tienpitoon.

Liite 3. Pääkaupunkiseudun raideinfran rahoitusyhtiömalli

Osakeyhtiömalli ("Infra Oy")



Lähde: PKS-Infrarahoitusryhmä



Lähde: PKS Infrarahoitusryhmä