

28.2.2017

Parlamentaarisen liikenneverkon rahoitusta arvioivan työryhmän loppuraportti

Työryhmän näkemys nykytilanteen haasteista

Parlamentaarinen liikenneverkon rahoitusta arvioiva työryhmä on yksimielisesti päätenyt johtopäätökseen, että nykyinen liikenneverkon rahoitustaso on toiminut yhteiskunnan kehityksen esteenä, eikä pelkästään talousarviorahoitukseen perustuva liikenneverkon rahoitus ole mahdollistanut yhteiskunnallista kehitystä tarkoituksenmukaisella tavalla. Myös liikenteen verotukseen joudutaan tulevaisuudessa tekemään rakenteellisia muutoksia, jotta rahoituspohja pysyy nykytasolla. Työryhmä ei tee konkreettisia verotusta koskevia ehdotuksia.

Parlamentaarisen työryhmän näkemyksen mukaan liikenneverkkoa tulee kunnossapitää ja kehittää pitkäjänteisesti ja johdonmukaisesti vastaamaan elinkeinoelämän ja kansalaisten muuttuviin tarpeisiin kansainväliset haasteet ja mahdollisuudet huomioiden. Liikenneverkon kunnossapidosta ja kehittämisestä tarvitaan yhteistä näkemystä valtion, liikenneverkon muiden omistajien ja laajasti eri toimijoiden kesken.

Nykyisen tilanteen haasteiden ratkaisemiseksi työryhmä on päätenyt ehdottamaan toimia perusväylänpitoon ja liikenneverkon korjausvelkaan, liikenneverkon kehittämishankkeiden rahoitukseen, liikenteen uusien palveluiden ja automaation edistämiseen sekä liikenteen päästöjen vähentämiseen liittyen.

1. Liikenneverkkoa kunnossapidetään ja kehitetään pitkäjänteisesti 12-vuotisen valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman mukaisesti. Suunnitelma laaditaan parlamentaarisesti eri hallinnonalojen, alueellisten toimijoiden ja elinkeinoelämän edustajien välisessä laajassa yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön johdolla. Valtioneuvosto toimittaa parlamentaarisesti valmistellun valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman selontekona eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta ottaa haluamassaan laajuudessa kantaa suunnitelman sisältöön. Suunnitelmaa toteutetaan julkisen talouden suunnitelman puitteissa. Ensimmäisen valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelu aloitetaan kulualla hallituskaudella, ja työtä jatketaan seuraavalla hallituskaudella.

Perusväylänpito ja liikenneverkon korjausvelka

Liikenneverkon kunnossapito ja korjausvelan vähentäminen toteutetaan talousarviorahoituksella. Työryhmän yksimielisen näkemyksen mukaan liikenneverkon korjausvelan määrää tulee vähentää harkitusti ja pitkäjänteisesti. Perusväylänpitoon tarvitaan pitkäjänteinen ja riittävä rahoitustason nosto. Tällä tavoin on mahdollista suunnitella tehtävät toimenpiteet väylien elinkaaren kannalta optimaalisesti hyödyntäen digitalisaatiota täysimääräisesti. Lisärahoituksen määrässä on huomioitava mm. ilmastonmuutoksesta johtuvat korkeamman talvikunnossapidon sekä raskaiden kuljetusten mittojen ja massojen kasvusta aiheutuvat tarpeet liikenneverkolle.

Perusväylänpidon ja liikenneverkon korjausvelan osalta tulisi työryhmän näkemyksen mukaan edetä seuraavasti:

2. Tie- ja rataverkon korjausvelan vähentämiseen sitoudutaan hallituskausittain. Tämä tarkoittaa sitä, että perusväylänpidon rahoitusta lisätään vuosittain pitkäjänteisesti vähintään 300 miljoonaa euroa verrattuna kuluvaan hallituskautta edeltäneeseen keskimääräiseen noin 1 miljardin euron perusväylänpidon määrärahasoon. Lisärahoitus sisältää myös talvikunnossapidon parantamisen, liikenneturvallisuuden ja joukkoliikenteen edellytysten parantamisen sekä osin raskaiden kuljetusten mittojen ja massojen kasvun aiheuttamiin tarpeisiin vastaamisen. Lisäksi perusväylänpidon rahoituksessa on varauduttava ostovoimakorjaukseen, jolla kompensoidaan kustannustason nousua.
3. Korjausvelan vähentämistoimenpiteet tulee suunnata ensisijaisesti keskeiselle väyläverkostolle, missä korjausvelkaa syntyy nopeimmin. Tällöin rahoituksen vaikuttavuus on suurimmillaan. Vähäliikenteisten väylien korjausvelan vähentämistä tehdään elinkeinoelämän tarpeita priorisoimalla kansalaisten liikkumistarpeita unohtamatta.
4. Kohteet valitaan osana väylänpidon normaalia ohjelmointia, jolloin varmistetaan tehokas ja taloudellinen hankinta.
5. Perusväylänpidon rahoituksella rahoitettavien ylläpito- ja korjauskohteiden vaikutusarvioita kehitetään edelleen.
6. Pelkkä rahoituksen lisääminen ei ole riittävä toimenpide. Samalla on kehitettävä väyläomaisuuden hallintaa rahoituksen tehokkaan käytön varmistamiseksi ja perusväylänpidon tuottavuuden kohottamiseksi. Osana kehitystyötä tulee arvioida väylänpidon ja väyläomaisuuden hallinnan totuttuja toimintatapoja.
7. Lähivuosina tulee hyödyntää digitalisaation tuomia mahdollisuuksia, erityisesti uusia mittaus- ja analysointimenetelmiä väylien tilan selvittämisessä, toimenpiteiden ohjelmoinnin perustana sekä väylänpidon tuotannollisen toiminnan ohjauksessa ja valvonnassa.
8. Väyläomaisuuden kunnonhallintaa tulee kehittää ennakoivaan suuntaan. Ennakoiva kunnossapito vaatii alan koulutuksen lisäämistä, osaamisen kehittämistä ja digitalisaatioon perustuvien menetelmien hyödyntämistä. Jotta ennakoivaa kunnossapitoa voidaan hyödyntää tehokkaammin, on ensin panostettava väylien kunnon parantamiseen.
9. Väylänpidon hankinnan kehittämistä tulee jatkaa aktiivisesti vastaamaan muuttuvia tarpeita ja olosuhteita.

Liikenneverkon kehittämishankkeiden rahoitus

Liikenneverkon kehittämistä toteutetaan talousarviorahoituksella. Työryhmän yksimielisen näkemyksen mukaan kehittämishankkeiden rahoitukseen tarvitaan pitkäjänteinen ja riittävä rahoitustason nosto. Talousarviorahoituksen täydentämiseksi voidaan hyödyntää myös muita rahoitusmahdollisuuksia. Uusien rahoituskeinojen tulee huomioida liikkumisen ja autoilun merkitys pitkien etäisyyksien maassa. Myös jatkossa maaseudulla eläminen ja yrittäminen tulee olla mahdollista. Lisäksi on tarpeen mahdollistaa liikenneverkon kehittämishankkeiden tehokas ja oikea-aikainen toteuttaminen. Liikenneverkon kehittämishankkeiden rahoituksen osalta tulisi työryhmän näkemyksen mukaan edetä seuraavasti:

10. Liikenneverkon kehittämishankkeiden laajat taloudelliset vaikutukset on tunnistettu ja tämän takia hankkeita pyritään toteuttamaan aiempaa enemmän aiempaa nopeammin.
11. Talousarviorahoituksen käyttöä joustavoitetaan ottamalla käyttöön kokonaisrahoitusmalli eli viisivuotinen siirtomääräraha. Tämä tarkoittaa, että määrärahat liikenneverkon kehittämishankkeisiin varataan yhdellä kertaa aloitusvuonna. Kokonaisrahoitusmalli tehostaa hankkeiden toteuttamista, koska se mahdollistaa hankkeiden toteuttamisen järkeväkokoisina kokonaisuuksina.
12. Mahdollistetaan liikenneverkon kehittämishankkeissa nykyistä suurempi EU-rahoituksen osuus varmistamalla, ettei kansallinen järjestelmä estä EU-rahoituksen hakemista. Soveltuvien rahoitusmalli arvioidaan hankekohtaisesti. EU-rahoituksen lisääminen tarkoittaa tukikelpoisten hankkeiden toteuttamisen ajoitusta ja kansallisesta rahoituksesta sopimista EU-rahoituksen jaon kannalta optimaalisesti.
13. Suurten kehittämishankkeiden lisäksi erityisesti liikenneturvallisuutta ja joukkoliikenteen edellytyksiä parantavien pienempien parantamishankkeiden riittävä talousarviorahoitus turvataan.
14. Hankekohtaisia yhtiöitä voidaan käyttää mahdollistamaan aiempaa useampien hankkeiden toteutuminen ja tehostamaan ja nopeuttamaan hankkeiden toteuttamista, kuitenkin niin ettei se aiheuta kohtuutonta ristiriitaa yhtiön voiton tavoittelun ja julkisen edun välillä valtiontalouden kestävyys huomioiden. Samalla otetaan huomioon elinkeinoelämän ja kansalaisten kannalta vastuullinen toiminta. Hankeyhtiö voisi joko toteuttaa hankkeen itsenäisesti, jolloin valtio voisi olla omistajana yhtiössä, tai viraston puolesta valtion verkolla, jolloin yhtiöllä olisi käyttöoikeus väyläalueeseen tietyn ajanjakson ajan. Hankekohtaisen yhtiön omistajia voisivat olla esimerkiksi eläkeyhtiöt, kunnat tai yritykset. Hankekohtaiset yhtiöt voivat rahoittaa investointeja talousarvion ulkopuolisella rahoituksella. Hankeyhtiöiden toteuttamat hankkeet koordinoidaan parlamentaarisesti laadittavan 12-vuotisen valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisen yhteydessä ja ne sisällytetään eduskunnalle annettavaan selontekoon.
15. Nykyisin käytössä olevia rata- ja väylämaksuja hyödynnetään jatkossakin. Valtion maanteiden ja kuntien katuverkon osalta käyttäjämaksujen käyttöönotto edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia. Työryhmä ei ota kantaa käyttäjämaksuihin maanteilla tai katuverkolla, vaan toteaa, että näiden tarve tulee arvioida erikseen. Mahdollisten käyttäjämaksujen käyttöönoton edellytyksenä erikseen määriteltyjen väylähankkeiden rahoituksessa olisi, että kyseessä olisi aito vastikkeellinen maksu paremmasta väylän palvelutasosta, mitä ei luokitella veroksi. Tämän yhtenä edellytyksenä on, että hankkeessa luodaan toiselle yhteydelle vaihtoehtoinen palvelutasoa selkeästi parantava yhteys.
16. Hyötyjä maksaa -mallia kehitetään edelleen ja hyödynnetään nykyistä laajemmin. Hyötyjä maksaa -mallissa esimerkiksi kunta tai joku muu valtion ulkopuolinen taho haluaa saamansa hyödyn perusteella maksaa osan valtion vastuulle kuuluvista menoista. Käytännössä kyse on esimerkiksi maan arvon noususta hyötyvien tahojen osallistumisesta liikennehankkeen rahoittamiseen. Erityisen hyvin malli soveltuu kaupunkiseutujen ratahankkeisiin ja asemanseutujen kehittämiseen. Hyötyjä maksaa -mallissa hyötyjiä ovat esimerkiksi yritykset tai yhteiskunnalliset toimijat, kuten esimerkiksi kunnat, mutta eivät yksittäiset kansalaiset. Lisäksi mallin soveltaminen edellyttää liikenneverkon kehittämishankkeiden vaikutusten arvioinnin kehittämistä. Lainsäädäntömuutoksille ei ole tarvetta, koska nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa mallin soveltamisen.

17. Liikenneverkon kehittämishankkeiden vaikutusten arviointia kehitetään edelleen erityisesti laajempien taloudellisten vaikutusten osalta, että ne voidaan nykyistä paremmin ottaa huomioon hankkeiden toteutuksesta päätettäessä ja hyötyjä maksaa -mallia sovellettaessa.

Liikenteen uusien palveluiden ja automaation edistäminen

Liikenteen uusien palveluiden ja automaation edistäminen asettaa vaatimuksia liikenneverkon kunnossapidolle ja kehittämiselle. Automaation lisääntyminen ja kokonaisvaltainen hyödyntäminen liikenteessä edellyttää, että viestintäverkot mahdollistavat uusia toimintoja. Viestintäverkkojen ja -palvelujen riittävä saatavuus (kattavuus, kapasiteetti ja nopeus), laatu, toimintavarmuus, häiriöttömyys, tietoturvallisuus ja tietosuoja tulee turvata. Hyödyntämällä rohkeasti robotiikkaa ja automaatiota kaikissa liikennemuodoissa parannetaan liikenteen palveluiden asiakaslähtöisyyttä, mahdollistetaan monipuolisia palvelukokonaisuuksia ja matkaketjuja sekä edistetään alan liiketoimintaa Suomessa. Liikenteen uusien palveluiden käytön lisääntymisellä on vaikutuksia liikenneverkkoihin erityisesti kaupunkiseuduilla. Työryhmän näkemyksen mukaan liikenteen palveluita ja automaatiota tulisi edistää verkkojen osalta seuraavasti:

18. Liikenteen uusien palveluiden käytön edistäminen edellyttää julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden yhteistyön syventämistä liikenneverkkojen kehittämisessä.
19. Liikenteen solmukohtien kehittämisessä on huomioitava liikenteen uudet palvelut. Tulevaisuudessa joukkoliikenteen käytettävyyttä voidaan merkittävästi parantaa kytkemällä kävely ja pyöräily sekä erilaiset liikkumispalvelut toimiviksi, käyttäjille saumattomiksi matkaketjuiksi. Sujuvat matkaketjut edellyttävät sujuvia siirtymisiä kulkumuodosta toiseen, mikä on huomioitava liikenneverkkoa ja solmukohtia koskevassa suunnittelussa.
20. Liikenteen uusien palveluiden edistäminen voi mahdollistaa myös uudenlaisia tulonlähteitä, joita voidaan mahdollisuuksien mukaan hyödyntää liikenneverkon rahoituksessa.
21. Liikenneverkkojen kunnossapidon nykytaso ei riitä vastaamaan liikenteen automaation ja älykkään liikenteen tulevaisuuden tarpeisiin. Erityistä huomiota on kiinnitettävä tieinfrastruktuurin riittävään fyysiseen kuntoon sekä automaation vaatiman talvihoidon tason turvaamiseen.
22. Tulevaisuuden liikkumismuodot ja uudet palvelut edellyttävät entistä laadukkaampaa ja ajantasaisempaa tietoa liikenteestä, infran olosuhteista sekä poikkeustilanteista.
23. Toteuttamalla automaatiokokeiluja ja edistämällä testialueiden syntymistä erilaisissa toimintaympäristöissä pystytään selvittämään myös liikenneverkolta tarvittavia ominaisuuksia. Samalla vahvistetaan Suomen asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia yhtenä johtavana automaation kokeilu- ja hyödyntäjämaana.
24. Automaation edellyttämät verkon ominaisuudet on varmistettava ensisijaisesti runkoverkolla ja tarpeen mukaan laajennettava muulle liikenneverkolle. Fyysisen tieinfrastruktuurin ja viestintäyhteyksien kehittämisen ja ylläpidon rinnalla on varmistettava, että toimintatavat ja resursointi kattavat myös laadukkaat, ajantasaiset ja kattavat automaattiliikenteen operoinnin ja ennakoivan kunnossapidon edellyttämän digitaalisen tietopääoman saatavuuden mahdollistavat investoinnit ja kehittämistoimet.
25. Liikenneverkon rahoituksessa on varauduttava myös rataverkon automaation kehittämiseen.

Liikenteen päästöjen vähentäminen

Työryhmä otti kantaa liikenteen päästöjen vähentämiskeinoihin väliraportissaan elokuussa 2017. Tällöin työryhmä totesi, että liikenteen päästöjen vähentämiseksi tarvitaan laaja keinovalikoima, joka sisältää tukia, veromuutoksia, sääntelyä ja muita keinoja kuten joukkoliikenteen ja liikenteen palveluistumisen edistäminen. Liikenteen päästöjen kehittymistä on työryhmän näkemyksen mukaan tarkasteltava säännöllisesti, ja tehtävä päästövähennystoimenpiteisiin tarvittavat muutokset. Väliraportin toimien lisäksi tulisi työryhmän näkemyksen mukaan edetä seuraavasti:

26. Lisätoimet liikenteen päästöjen vähentämiseksi ovat välttämättömiä. Lisätoimia tarvitaan erityisesti autokannan uudistamiseksi ja henkilöautoliikenteen kasvun taittamiseksi kaupunkiseuduilla, joissa henkilöautoilulle on vaihtoehtoja.
27. Määrärahoja keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisessa suunnitelmassa määriteltyjen toimien, jotka sisältävät työryhmän väliraportissaan päättämät toimet liikenteen päästöjen vähentämiseksi, tulee lisätä nykyisestä. Liikenteen päästövähennyksiä edistävien tukien määrärahasoja on lisättävä ja tukien kohdentumista säädettävä, jotta sovitut päästövähennykset saavutetaan. Esimerkkejä tukien laajentamisesta voisivat olla hankintatukien laajentaminen työsuhdeautoihin ja kuntien ajoneuvoihin sekä suurten kaupunkien joukkoliikennetuen laajentaminen myös keskisuuriin kaupunkeihin. Poistetaan lainsäädännölliset esteet joukkoliikenteen ajoneuvojen uusien teknisten käyttövoimaratkaisujen edistämiseksi.
28. Lisäksi on varmistettava riittävä rahoitus kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelmalle vuosille 2019-2023 sekä päästövähennysten kannalta olennaisiin esimerkiksi joukkoliikennettä edistäviin liikenneverkon kehittämishankkeisiin.
29. Liikenteeseen kohdistuvaa verotusta on kehitettävä nykyistä vahvemmin päästöperusteiseksi. Näin voidaan vaikuttaa sekä autokannan uusiutumisen nopeuteen että henkilöautoliikenteen suoritteeseen.