

Sihteeristön muistio parlamentaaraiselle liikenneverkon rahoitusta arvioivalle työryhmälle

LUONNOS 19.2.2018

## Taustatietoa käytetyistä termeistä

### Yleisiä termejä

#### **Maksu vai vero**

Vakiintuneen määritelmän mukaan vero on rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen. Maksulla tarkoitetaan korvausta tai vastiketta valtion viranomaisten virkatoimista, palveluista tai muusta toiminnasta. Maksun määrän tulee siis olla suhteutettu virkatoimesta tai palvelusta syntyneisiin kustannuksiin. ”Maksu”, joka selvästi ylittää kustannukset, ei ole maksu, vaan sitä on pidettävä verona. Valtion verojen ja maksujen keskeisenä erona perustuslain 81 §:n kannalta on pidetty maksun vastikkeellisuutta. Jonkin rahasuorituksen maksun luonteen edellytyksenä ei kuitenkaan ole täysi kustannusvastaavuus.

Mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöoikeudellisena verona. Merkittävää voi myös olla, onko asianomaisen suoritteen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja, samoin kuin se, että rahasuorituksen tarkoituksena on kattaa yleisesti lakisääteisten viranomaistehtävien kustannuksia.

Lainsäädäntökäytännössä nimitystä maksu on käytetty myös veroista, kuten väylämaksusta ja sairausvakuutusmaksusta. Perustuslaki ei tunne yleiskielen ilmaisua veronluonteinen maksu. Perustuslain mukaan maksuvelvolliselta perittävät rahasuoritteet ovat edellä mainittujen kriteerien perusteella joko veroja tai maksuja. Tämä tarkoittaa, että erilaiset ulkoiskustannusten hinnoittelumekanismit kuten esimerkiksi erilaiset ruuhka- ja päästömaksut ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan veroja.

#### **Oma pääoma ja vieras pääoma**

Oma pääoma on se osa yrityksen pääomasta, jolla ei ole takaisinmaksuvelvollisuutta, toisin kuin vieraalla pääomalla. Oma pääoma koostuu yritykseen sijoitetusta pääomasta ja yritykseen kertyneistä voittovaroista, joita ei ole maksettu esimerkiksi osinkoina yritykseen sijoittaneille. Liikenneväylien hankeyhtiössä omistusoikeus rahoitettaviin infrahankkeisiin on omaan pääomaan sijoittaneilla sijoittajilla. Eli jos omaan pääomaan sijoittaa yksityisiä sijoittajia tai esim. eläkeyhtiöitä, omistusoikeus infraan on näillä sijoittajilla. Oma pääoma kattaa yrityksen tappioita ennen vierasta pääomaa, joten sen tuottovaatimus on korkeampi.

Vieras pääoma on yritykseen sijoitettua pääomaa, johon ei yleensä liity omistusoikeutta yrityksessä. Vieras pääoma on tavallisesti velkaa. Velkaan liittyy yleensä takaisinmaksuvelvollisuus ja velvollisuus maksaa korkoa. Vieraalle pääomalle on ominaista, että sen tuottovaatimus on alhaisempi kuin oman pääoman, sillä jälkimmäinen kattaa tappioita ennen vierasta pääomaa.

#### **Perusväylänpito**

Olemassa oleva liikenneverkko pidetään kunnossa perusväylänpidon toimin, jotka rahoitetaan talousarvion perusväylänpidon momentilta 31.10.20. Perusväylänpidon määrärahoilla rahoitetaan tien- ja radanpitoa sekä vesiväylänpitoa. Perusväylänpidon tuoteryhmiä on neljä: päivittäinen kunnossapito, ylläpito, liikenteen palvelut ja parantamishankkeet. Perusväylänpidon toimilla voidaan ehkäistä korjausvelan syntymistä.

## Väyläverkon kehittäminen

Väylä- eli liikenneverkon kehittämisellä tarkoitetaan valtion tie-, rata- tai vesiväyläverkon kehittämistä investoinnein eli kehittämishankkein. Valtion osuus kehittämishankkeiden rahoituksesta rahoitetaan talousarvion väyläverkon kehittämisen momentilta.

Kehittämisinvestointi on euromäärältään huomattava ja sen toteuttaminen kestää vuosia (3-5 vuotta). Kehittämisinvestoinnin avulla parannetaan väyläverkon palvelutasoa merkittävästi. Investointien vaikutusaika on kymmeniä vuosia eteenpäin. Investoinnista päätettäessä päätetään merkittävästä parantamisesta, jonka vaikutukset näkyvät tulevaisuudessa. Hankkeille määritetään nk. hyötykustannussuhde, joka osoittaa, ovatko hankkeen hyödyt (esim. aika- ja onnettomuussäästöt) suuremmat kuin haitat (esim. rakentamis- ja ylläpitokustannukset).

## Rahoitusmahdollisuuksia

### Hyötyjä maksaa -malli

Malli perustuu siihen, että joissain tapauksissa kunta tai joku muu ulkopuolinen taho maksaa saamansa hyödyn perusteella osan valtion vastuulle kuuluvista liikenneverkon uusien kehittämishankkeiden investointikustannuksista. Hyötyjä voi olla yritys (hyödyttää liiketoimintaa) taikka kunta (esim. kaavoitushyöty). Yleensä hankkeeseen liittyy myös rahoittajan omia investointeja. Esimerkiksi kuntien intressi rahoittaa valtion väylähankkeita johtuu liikennehankkeiden vaikutuksista maan arvon nousuun ja muihin laajempiin vaikutuksiin. Liikennehankkeista aiheutuu esimerkiksi kunnille monesti laajempia hyötyjä kuin mitä hankkeen rakentamiskustannuksiin osallistuminen aiheuttaa menoja. Valtion kannalta hyötynä on, että se vähentää talousarviorahoituksen tarvetta hyötyjien osallistuessa valtion väyläverkon kehittämiseen. Hankkeesta erityisesti hyötyvät osallistuvat enemmän hankkeen menoihin kuin kaikki veronmaksajat (valtion talousarvion kautta).

Mallia käytetään nykyisinkin paljon erityisesti maantiehankkeissa ja meriväylähankkeissa, joissa tyypillisesti kunta tai satama osallistuu valtion väylän kustannuksiin. Toinen tyypillinen esimerkki ovat teollisuusyritykset tarvitsemat liittymät valtion maantieverkkoon - näissä tapauksissa yritys voi osallistua tarvitsemansa liittymän kustannuksiin. Hyötyjä maksaa -mallia voidaan toteuttaa myös hankeyhtiömallin kautta siinä tapauksessa, että hyötyjät omistavat hankeyhtiötä. Esimerkki hyötyjä maksaa -mallin käytöstä on vuonna 2012 valmistunut Kehä I Turunväylä-Vallikallio-hanke, jossa valtion osuus kustannuksista oli 61 % ja Espoon 39 %. Toinen esimerkki on Kilpilahden tieyhteys, jossa yritys, kunnat ja kuntien liikelaitos maksoivat 47 % ja valtio 53 % kustannuksista. Rahoituksesta neuvotellaan aina tapauskohtaisesti valtion ja muiden osapuolten välillä.

Hyötyjä maksaa -mallia on mahdollista käyttää olemassa olevan lainsäädännön puitteissa. Maantielakia ja ratalakia muokattiin vastaamaan nykyistä käytäntöä vuonna 2016. Tällöin maantielain (10 §) kirjattiin, että ”erityisestä syystä, kuten jos tienpidosta huolehditaan laadultaan tai laajuudeltaan korkeampiluokkaisena kuin yleisen liikenteen tai tien ympäristöön sovittamisen tarve edellyttää taikka jos jokin taho erityisesti hyötyy tehtävistä toimenpiteistä, tienpitäjän lisäksi muutkin tahot voivat sopimuksen mukaisesti osallistua tienpidon kustannuksiin tai ottaa huolehtiakseen jostakin tienpitoon liittyvästä toimenpiteestä.” Ratalain 7 § mukaan ”Liikennevirasto toimii radanpitoviranomaisena ja hallinnassaan olevan rataverkon radanpitäjänä. Valtio vastaa rataverkon radanpidon kustannuksista. Muu taho voi osallistua rataverkon radanpidon kustannuksiin Liikenneviraston kanssa tehtävän sopimuksen nojalla, jos radanpidosta huolehditaan laadultaan tai laajuudeltaan korkeampiluokkaisena kuin yleisen liikenteen tarve edellyttää tai jos jokin taho erityisesti hyötyy tehtävistä toimenpiteistä taikka jos osallistumiseen on muu erityinen syy.”

Kansainväliset esimerkit osoittavat, että liikennehankkeet voivat nostaa maan arvoa jopa 30 %. Esimerkiksi Lontoon Cross Rail -hankkeessa Lontoo rahoittaa hankkeesta 30 % perimällä radan vaikutusalueen yrityksiltä erityistä ylimääräistä veroa (Supplementary Business Rate). Hankkeen kustannusarvio on 16,5 mrd. euroa. Vastaavasti Tukholmassa valtio, Tukholman kaupunki, maakunta ja

viisi muuta kuntaa sopivat huhtikuussa 2017 raideinvestointeihin perustuvan joukkoliikenteen kehittämisestä, mikä puolestaan mahdollistaa 100 000 uuden asunnon rakentamisen. Osapuolet sopivat hankkeen kokonaisuudesta ja kustannusten (3 mrd. euroa) jakamisesta osapuolten kesken. Kunnat rahoittavat 0,6 mrd. euroa hankkeesta. Kuntien osuus perustuu arvioon maan arvon noususta.

Hyötyjä maksaa -mallilla ei tarkoiteta liikenteen käyttäjämaksuja, joita peritään olemassa olevan liikenneverkon käytöstä. Hyötyjä maksaa -malli liittyy uusien kehittämishankkeiden investointikustannusten rahoittamiseen.

### **Käyttjä maksaa –malli ja Suomessa käytössä olevat liikenneverkon käyttäjämaksut**

Meriväylien käytöstä peritään väylämaksua. Väylämaksu perustuu väylämaksulakiin (1122/2005), jonka perusteella väylämaksua kerätään Suomen aluevesillä kauppamerenkulkua harjoittavilta aluksilta. Väylämaksun suuruuteen vaikuttavat mm. alustyyppi, jääluokka ja aluksen koko. Väylämaksu on luonteeltaan vero, jolla on pyritty kattamaan väylien ylläpidosta ja jäänmurrosta valtiolle aiheutuvat kustannukset. Väylämaksut on puolitettu vuosiksi 2015–2018. Merenkulun väylämaksujen uudistamista valmisteleva työryhmä on asetettu kaudelle 6.11.2017-31.3.2018.

Rautatiemarkkinadirektiivi (2012/34/EU) on pantu Suomessa täytäntöön laeilla rautatielain muuttamisesta (1394/2015) ja ratalain muuttamisesta (1395/2015). Rautatiemarkkinadirektiivi edellyttää, että rataverkon haltija (joko valtio tai yksityinen) voi päättää kaikista rataverkon käytön hinnoitteluun liittyvistä maksuelementistä sääntelykehysten puitteissa ja maksuja ei voida siten enää periä veroina. Rautatieliikenteessä ei EU:ssa pyritä radanpidon täyteen kustannusvastaavuuteen, koska rautatiemarkkinat eivät kestäisi sitä. Ratamaksun *perusmaksusta*, joka on hyvin alhainen, myönnettävillä alennuksilla ja korotuksilla kannustetaan erilaisten yleishyödyllisten tavoitteiden saavuttamiseen, esimerkiksi investointikustannusten kattamiseen. *Lisämaksujen* avulla taas rataverkon haltijaa kannustetaan parantamaan kannattavuuttaan niin, että rataverkon haltija voi periä maksuja luokittelemalla rataverkon liikennettä erilaisiin markkinasegmentteihin, jos näiden markkinasegmenttien voidaan osoittaa kestävän tällaiset lisämaksut. Rautatiealan sääntelyelin, joka Suomessa toimii Liikenteen turvallisuusvirastossa, arvioi lisämaksun vaikutukset markkinoihin ja sillä perusteella maksun hyväksyttävyyden.

Nykyisin ratamaksun perusmaksu on henkilöliikenteen harjoittamisesta 0,1308 senttiä bruttotonniki-lometriltä ja tavarajunaliikenteen harjoittamisesta 0,1350 senttiä bruttotonniki-lometriltä. Yksikköarvot ovat pysyneet muuttumattomina 15 vuoden ajan lukuun ottamatta vuonna 2010 tehtyä 10 %:n kertakorotusta. Ratamaksun perusmaksuna on kerätty vuosittain 2010-luvulla yhteensä noin 39-44 miljoonaa euroa.

Rataverkon käytöstä on peritty ratamaksun perusmaksua ja rataveroa rataverolain (605/2003) mukaisesti. Tavarajunaliikenne on vapautettu rataverosta vuosiksi 2015-2018 osana hallituksen toimenpiteitä rikkidirektiivin aiheuttamien kustannusten kompensoimiseksi. Koska unionilainsäädännön mukaiset maksuelementit on saatu osaksi rautatielain mukaista maksusääntelyä, erilliselle rataverolle ei enää jatkossa ole tarvetta. Rataverolaki on tarkoitus kumota vuoden 2019 alusta alkaen.

Rataverkon investointikustannuksia voi kattaa edellä mainittujen EU-lainsäädäntöön perustuvien perusmaksun korotusten ja lisämaksujen lisäksi kansallisella investointiverolla. Suomessa investointivero on käytössä Kerava-Lahti-oikoradalla, jossa peritään liikennöitsijältä noin 4 milj. € vuodessa 15 vuoden ajan tai kunnes 60 milj. euroa kertynyt (noin 20 % radan investointikustannuksista).

Valtion maantieverkolla ja kuntien katuverkolla voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista maksujen keräämistä. Näin ollen esimerkiksi ruuhkamaksujen (vero) käyttöönotto edellyttäisi maksujen yleistä mahdollistamista (maanteiden osalta maantielaissa) sekä maksuperiaatteita koskevan verolain säätämistä. Yksityisteiden osalta käyttömaksujen periminen on mahdollista yksityistielain mukaisesti.

Verot eivät ole käyttäjämaksuja. Esimerkiksi uuden tien rakentamisen maksavat kaikki veronmaksajat (myös ne, jotka eivät tietä käytä) sinä aikana, kun tie rakennetaan. Veroja ei ole Suomessa korvamerkitty tiettyyn tarkoitukseen, vaan verot kerätään valtiolle, ja eduskunta päättää vuosittain

niiden käytöstä. Liikenneverkko ei ole koskaan valmis, vaan sitä tulee jatkuvasti pitää kunnossa ja kehittää muuttuvia liikennetarpeita vastaavaksi.

### **Sisäinen lainamalli**

Sisäinen lainamalli tarkoittaisi, että valtion virasto voisi saada valtion sisäistä rahoitusta, "lainaa", toiselta valtion virastolta investointiansa rahoittamiseen. Budjetoititeknisesti tämä tapahtuisi siten, että eduskunta osoittaisi valtion talousarviossa sisäisen lainan myöntämiseen oikeutetulle virastolle (esim. Valtiokonttorille) ("laina") määrärahan, jonka varoista lainanmyöntäjävirasto myöntäisi lainan lainansaajavirastolle. Eduskunta päättäisi valtion talousarviossa sisäisen lainoituksen kohteet, joihin lainanmyöntäjävirasto voisi määrärahaa käyttää. Lainansaajavirasto maksaisi sisäisen lainan takaisin sovittun ajan kuluessa. Takaisinmaksuerät budjetoitaisiin valtion talousarviossa tulomomentille. Lainamääräraha kuuluisi valtion menokehykseen, kuten vastaava suora talousarviorahoituskin kuuluisi. Sisäisen lainanoton edellyttämä rahoitus hankittaisiin rahoitusmarkkinoilta osana valtion lainanottoa.

Sisäistä lainamallia on analysoitu, koska on haluttu selvittää, miten voidaan hyödyntää EU-rahoitusta (CEF) tilanteissa, joissa Liikennevirasto vastaa hankkeen toteutuksesta ja EU-rahoitus kehityy suorien tukien sijaan rahoituselementtien yhdistelyyn. Ruotsissa virastoilla on oikeus ottaa lainaa valtiokonttorista rahoittaakseen investointeja. Vuodesta 2013 lähtien sisäisen lainamallin käyttö Ruotsissa on kuitenkin ollut sallittua ainoastaan sellaisiin hankkeisiin, jotka rahoitetaan käyttäjämaksuilla.

Sisäinen lainanotto ei tuo ns. uutta rahaa valtiolle. Sisäisen lainamallin ominaisuutena on se, että hankkeiden rakentamiskustannukset voidaan jaksottaa pidemmälle aikavälille kuin rakentamisaikaan. Kustannukset syövät kehystä siten pienemmällä vuosierillä, mistä johtuen useita hankkeita pystytään aloittamaan aiemmin. Sisäinen lainamalli lisää helposti investointeja niin kauan kuin sisäinen bruttolainanotto ylittää lainojen takaisinmaksun määrän. Sisäisessä lainamallissa varainhankinnan kustannukset ovat lähtökohtaisesti rinnastettavissa talousarviorahoitukseen. Jos sisäinen lainamalli otettaisiin budjetissa käyttöön, sen käyttöalaa voisi olla vaikeata perustellusti rajata vain liikennehankkeisiin. Kysymys on siksi yleisempi kuin pelkästään väylähallintoa koskeva, eli tuleeko Suomen budjettijärjestelmässä siirtyä sisäisen lainamallin käyttöön.

### **Kokonaisrahoitusmalli**

Kokonaisrahoitusmalli tarkoittaa sitä, että liikenneverkon kehittämishankkeen koko rahoitustarpeen suuruinen määräraha budjetoidaan heti aloitusvuonna valtion talousarvioon. Kokonaisrahoitusmalli tehostaa hankkeiden toteuttamista, koska rahoitus ei hidasta hankkeen etenemistä. Investointi pystytään toteuttamaan järkevänkokoisina kokonaisuuksina ilman pilkkomista budjettiin sopiviin osakokonaisuuksiin. Kokonaisrahoitushankkeita on toteutettu vuodesta 1998 lähtien yhteensä viisi. Kokonaisrahoitusmallin käyttöä ei jatkettu, koska erääseen huomattavan suureen ratahankkeeseen ei ollut mahdollisuuksia löytää kerralla rahoitusta. Lisäksi budjetoititeknisenä ongelmana oli, että hankkeiden toteuttaminen kesti yli 3 vuotta, mikä oli siirtomäärärahan maksimi käyttöoikeus. Tämä ongelma on sittemmin poistettu vuonna 2015, kun valtion talousarviolain 7 § muutettiin kuulumaan seuraavasti: "Siirtomäärärahaa saa siirtää käytettäväksi sen mukaan kuin talousarviossa päätetään varainhoitovuoden jälkeen yhden tai kahden seuraavan varainhoitovuoden aikana ja jos kyseessä on valtion investointihanke, neljän seuraavan varainhoitovuoden aikana." Käytännössä varsinaisessa talousarviossa myönnetty määräraha on käytössä siten viisi vuotta eli nk. 5-vuotinen siirtomääräraha. Menettelyä ei ole vielä otettu käyttöön. Vaikeutta on aiheuttanut se, että tarkoitukseen pitäisi allokoida jo aloitusvuonna yhdellä kertaa suuri määräraha.