

LVM/1770/03/2016

Marja Heikkinen-Jarnola

9.3.2018

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta maantielain (503/2005) ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt julkisesti lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Tarkastelen esitysluonnosta palvelutaso-ohjauksen näkökulmasta. Taustalla on selvitykseni *Valtion väylänpidon tuotanto- ja rahoitusmallien kehittäminen* (Liikenne- ja viestintäministeriön sisäisiä julkaisuja 1/2017, 31.5.2017), jossa ehdotin palvelutaso-ohjauksen lisäämistä.

Yleisellä tasolla totean, että lakiesityksen erityinen ansio on nimenomaan siinä, että sillä edistetään palvelutasoperusteista ohjausta. Lisäksi kun lakiin on sisällytetty pitkän aikavälin valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnittelu, palvelutaso-ohjaus saa hyvän perustan.

Liikenne palveluna- ajattelumallissa valtion vastuulla oleva väylänpito nähdään aiempaa enemmän väyläverkon tuottaman palvelun kautta. Silloin nousee esille kysymys väyläverkon laajuudesta sekä sen palvelutasosta erilaisilla verkon osilla sekä kokonaisuutena. Näkökulma muuttuu asiakaslähtöisemmäksi. Samalla ohjaus muuttuu enemmän väyläverkon tuottamien hyötyjen tarkasteluun. Väyläverkon ylläpito aiheuttaa kustannuksia. Koska resurssit ovat rajalliset, on optimoitava väylänpidon tuottamat hyödyt suhteessa kustannuksiin.

Keskeiseksi nousee väyläverkon palvelutason ja sen edellyttämän laatutason määrittely. Asiakaslähtöisyys tarkoittaa silloin muun muassa nk. liikenteellisten tarpeiden merkityksen lisääntymistä so. minkälaista liikennettä väyläverkko palvelee. On hyvä ottaa huomioon, että tarpeet palvelu- ja laatutasolle muuttuvat ajan mukana. Vaatimukset palvelutason nostolle perustuvat esimerkiksi elinkeinoelämän kilpailukyvyyn parantamiseen. Liikennesuoritteiden määrän kasvu vaikuttaa kapasiteetin nostotarpeisiin. Toisaalta on myös tekijöitä, jotka voivat joillakin väyläverkon osilla vaikuttaa vaadittavaan laatutason alentamiseksi tai peräti väyläosan siirtämisestä muun tahon kuin valtion vastuulla olevan väyläverkon hoidettavaksi. Valtion väyläverkon laajuuden ei tarvitse säilyä vakiona (tai kasvavana). Toisaalta esim. vähempiliikenteisilläkin väyläosuuksilla on säilytettävä eräänlainen minimitaso laatutasona.

Palvelu- ja laatutason mittaus

Kiinnitän huomiota siihen, että lakiesityksessä olisi hyvä täsmentää liikennejärjestelmään sekä väyläverkon palvelutasoon ja laatutasoon liittyviä käsitteitä. Olisi vielä tarpeen selkeämmin määrittää mittareita eli miten mitataan palvelu- ja laatutasoa. Osittain tavoitteet ovat päällekkäisiä. Samaa tavoitetta on kuvattu erilaisilla sanakäänteillä, vaikka tarkoitetaan samaa asiaa (esim. liikenneturvallisuustavoitteet, sujuvuustavoitteet). Tavoiteasettelussa ei myöskään näy nk. tavoitehierarkia, joka olisi hyödyllistä laatia. Ajankohtaiseksi käsitteiden selkeyden vaatimus nousee maakuntauudistuksenkin myötä. Alueellisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien tulisi olla luonteavassa yhteydessä valtakunnalliseen suunnitteluun. Lisäksi kun siirrytään aidompaan sopimusmenettelyyn valtion ja maakuntien välillä, tavoitteiden selkeys on tärkeää sekä yhteys rahoitukseen. LVM:n hallinnonalalla on käytetty jo pitkään tulosohtausta, jossa on määritelty tulostavoitteita, seurantamittareita jne. Voisi olla hyödyllistä koota nykyinen tietopohja, ja valita sopivat mittarit kutakin palvelu- ja laatutasoa kuvaamaan. Näistä voisi tuottaa usean vuoden toteutumagraafin, jonka perusteella on mahdollista arvioida mennyttä kehitystä, nykytilaa sekä asettaa tavoitteita tuleville vuosille. Kymmenen vuoden suunnittelujänne tulevaisuuteen edellyttää menneen ymmärtämistä.

Liitteenä 1 olevassa kuviossa olen hahmotellut palvelutaso- ja laatuasiaa lakiesityksen pohjalta. Kuviota voisi käyttää hyväksi ja täydentää sitä jatkovalmistelussa.

Tietoa palvelun kustannuksista

Kun palvelu- ja laatutason käsitteet ja mittarit on selkeämmin määritelty, nousee esille kysymys **mitkä ovat erilaisten tavoitetason tuottamisen kustannukset**. Väylänpidon kustannuksia tulisi verrata saatavaan hyötyyn. Jos palvelutason noston kustannukset ovat suuremmat kuin saatava hyöty, ei toimenpidettä pitäisi tehdä. Valtiolla on totuttu käsittelemään resursseja valtion talousarviossa olevan rahoituksen eli määrärahojen avulla. Määrärahat ovat kuitenkin vain ao. vuonna suoritettavien menojen maksamiseen. Huomattava osa väylänpidon määrärahoista käytetään investointeihin, joiden vaikutusaika on peräti kymmeniä vuosia. Lakiesityksessä ei ole käsitelty tai esitetty minkäänlaista kustannustietoa. Palvelutaso-ohjaukseen kuitenkin kuuluu oleellisesti kustannustiedon tuottaminen. Lakiesityksen taloudelliset vaikutukset muodostuvat juuri siitä, miten jatkossa voidaan samassa päätöksentekoprosessissa yhdistää arviointi tuotettavan palvelutason sekä kustannusten välille. Mahdollisuudet hyvään päätöksentekoon syntyy juuri pitkän aikavälin suunnittelusta, jolloin huomio kiinnittyy tulevaisuuteen eikä vaan tähän hetkeen.

Väylänpito on pääomavaltaista palvelutuotantoa, jolloin investoinneilla on suuri merkitys. Investoinnit on mahdollista ryhmitellä *korvausinvestointeihin* sekä *kehittämisinvestointeihin*. *Korvausinvestoinneilla* tarkoitetaan väyläverkon ”tekni- sen” kunnan säilyttämistä. Tyypillinen on maantien päällystämisen kustannukset, jotka jaksetaan liikekirjanpidossa kuluksi kymmenelle vuodelle. Talousarviossa 3 milj. euron arvoinen päällysteen korjaus merkitään ao. vuoden menoksi, mutta liikekirjanpidossa se jaksetaan 10 vuodelle hyödyn tuottamisajalle eli kullekin vuodelle muodostuu 300 000 euron vuosikulu (poisto). Jos tämä korvausinvestointi jätetään tekemättä, tieosuuden kunto on heikompi siihen asti, kunnes toimenpide suoritetaan. Toimenpiteiden tekemiseen tarvitaan rahoitusta. Vuonna 2015 perustienpidon määrärahoja käytettiin 586 milj. euroa. Liikekirjanpidossa tienpidon juoksevia kuluja oli kuitenkin vain noin 304 milj. euroa. Loppuosa eli 280 milj. euroa olivat investointeja, jotka aktivoitiin tuleville vuosille vaikutusaikanaan. Näistä aktivoiduista investoinneista noin 90% oli korvausinvestointeja ja vain noin 10% palvelutasoa osittain parantavia. Mikäli tieverkon tekninen kunto heikkenee, korvausinvestointeja on jätetty tekemättä. Tätä voidaan kutsua myös korjausvelaksi. (Kaikki luvut perustuvat vuoden 2015 toteutumatietoihin, joita käytin LIVE-hankkeen laskelmissa. Tarkasteluvuodella ei sinänsä ole merkitystä, koska ne ovat esimerkkejä asian havainnollistamiseksi.)

Kyseessä on *kehittämisinvestointi*, jos halutaan parantaa merkittävästi jotakin yhteysväliä palvelu- ja/tai laatutasoa. Huomattava osa investoinneista tehdään nykyisellä väyläverkolla, uusia yhteyksiä rakennetaan vähemmän (ovat silloin mega-investointeja). Joskus esim. ruuhkaisilla tieosuuksilla tehdään suuri investointi, jolloin palvelutaso asiakkaiden eli tienkäyttäjien kannalta voidaan säilyttää palvelutaso. Palvelutaso-ohjaukseen siirryttäessä, myös investoinnit tulevat tarkempaan tarkasteluun. Ne voidaan luokitella investointien luonteen ja merkityksen kannalta erilaisiin ryhmiin. Investointilaskelmat ml. hyöty-kustannuslaskelmat ovat luonnollisempi osa päätöksentekoa. Investoinneilla vaikutetaan nimenomaan tulevien vuosien palvelutasoihin. Parempi palvelutaso vaikuttaa myös väylänpidon kustannuksia lisäävästi. Sen kustannusvaikutus näkyy vuosikustannuksena vähemmän kuin talousarviomaailmassa. Kustannuslaskennassa ja liikekirjanpidossa tällaiset investoinnit jaksetaan niiden vaikutusaikana kuluksi. Uuden tien rakentamisesta tai merkittävästä parantamisesta suurin osa on nk. tierakenteita (50 v poisto-aika). Esimerkiksi 50 milj. euron tieinvestointi jaksetaan 1 milj. euron vuosikuluksi. Kuitenkin valtion talousarviosta tarvitaan rahoitusta hankkeen rakentamisaikana.

Toimenpiteiden rahoittamiseen käytetty rahoitus on eri asia kuin väylänpidon kustannukset. Talousarvion rahoituksella ennen kaikkea vaikutetaan tulevien vuosien väyläverkon palvelutasoon.

Oheisena liitteenä 1. olevassa kuviossa on tiedot vuodelta 2015 tieverkon palvelujen tuottamiskustannuksista. Koko maantieverkon kustannukset olivat 1,3 miljardia euroa, josta juoksevien kulujen osuus oli noin 300 milj. euroa. Poistot eli investointien jaksetut vuosikulut olivat 600 milj. euroa. Jos otetaan huomioon myös laskennallinen pääomaan sitoutunut korko, rahoituskulut olisivat 3%:n mukaan olleet peräti 400 milj. euroa. Tievarallisuuden arvo v.2015 lopussa oli lähes 15 miljardia euroa. Verkon laajuudella sekä laatutasolla on merkittävä vaikutus kustannuksiin. Valta- ja kanteiden ("päätiät") osuus oli kokonaiskustannuksista noin 450 milj. euroa ja seutu- ja yhdysteiden osuus (muut tiät) n. 850 milj. euroa.

Laatutason vaikutus näkyy nimenomaan laskettaessa tuotantokustannuksia per väyläkilometri (liite 2) . Päätiätieverkolla juoksevat kulut olivat noin 8 500 euroa per km ja muulla tieverkolla noin 3 000 euroa. Investointien poistot olivat päätiätieverkolla noin 15 300 euroa ja muulla tieverkolla 6 100 euroa.

Siirryttäessä palvelutaso-ohjaukseen, tulisi tietää kuinka paljon kustannustaso muuttuisi palvelutason muutoksia tehtäessä. Kustannukset aiheutuvat joko siitä, että juoksevien kustannusten taso muuttuu taikka tehdään investointeja. Mikäli otetaan käyttöön esitetty *runkoverkko*, tulisi myös laskea mitkä ovat sen kustannukset per väyläkilometri. Jos se on laadultaan muuta päätiätieverkkoa parempi, sen yksikkökustannuksetkin ovat suuremmat.

Palvelutaso-ohjaus edistää resurssien ja palvelutason välisen yhteyden löytymistä. Nykyisin tällaista tietoa ei juuri esitetä eikä tuoteta. Uusi ohjaus auttaa nimenomaan "täsmäohjausta": tuotetaan kysyntää vastaavaa palvelutasoa; ei tuoteta ylilaatua taikka alilaatua. Valtion virastomallissa helposti tuotetaan ylilaatuakin, mikä on tullut esiin toimintoja liikelaitostettaessa ja yhtiöitettäessä. Vaikka rahoitustaso pysyisi samalla tasolla, voidaan resurssien kohdentamisella saada enemmän aikaan.

Korjausvelka-käsitettä on alettu käyttää yhä enemmän. Lakiesityksessä on esimerkiksi todettu: "Suomen liikenneverkon korjausvelan arvioidaan olevan noin 2,54 miljardia euroa (tilanne 1/2017). Korjausvelalla tarkoitetaan sitä rahasummaa, joka tarvittaisiin väylien saattamiseksi nykytarpeita vastaavaan hyvään kuntoon." "Korjausvelan kasvuun ja liikenneverkon kunnon rapistumiseen on johtanut määrärahojen pitkään jatkunut liian alhainen taso." Mielestäni kyse on juuri siitä, ettei ole määriteltä palvelu- ja laatutasoa joka olisi yhteensovitettu kustannusten ja edelleen rahoituksen kanssa. Kysymys on priorisoinnista. Jotta voitaisiin priorisoida, edellytetään tiedon tuottamista päätöksentekijöille vaihtoehtoisista palvelutasoista ja niiden kustannuksista. Vallitseva resurssiohjaus on merkinnyt sitä, että otetaan kantaa ennemminkin toimenpiteisiin eikä tuotokseen.

Väyläverkon kokonaistehokkuus osana liikennejärjestelmää

Lakiesitykseen sisällytetty ehdotus pitkän aikavälin liikennejärjestelmän laatimiseksi on monesta syystä kannatettava. Silloin korostuu väyläverkko osana liikennejärjestelmää. Väyläverkkojen tuoma palvelutaso ja tehokkuus näkyy, kun suhtautetaan kustannukset liikennesuoritteeseen. Kuten edellä totesin, väyläpalvelujen tuottaminen on pääomavaltaista (so. investointivaltaista). Valtion taseessa olevaa väylävarallisuutta voidaan arvioida, miten tehokkaassa käytössä se on. Mikäli valtiolla otettaisiin huomioon lisäksi varallisuuteen sidotun pääoman korkokustannus, näkökulma olisi vieläkin enemmän "omistajan" näkökulma. Omaisuuden pitäisi olla tuottavassa käytössä.

Silloin kapasiteetin tehokas käyttö on tärkeää. Pällekkäisen kapasiteetin ylläpitäminen on kallista. Liitteessä 2 on taulukko kustannuksista per autokilometri eli paljonko kustannuksia aiheutuu väyläpalvelun tuottajalle jokaista maantiellä kulkevaa autokilometriä kohti. Pääteillä kustannukset olivat 1,9 senttiä per autokilometri. Muilla maanteillä kustannukset olivat korkeammat eli 6,5 senttiä per autokilometri. Toisin

sanoen vaikka pääteillä väyläkilometrin yksikkökustannukset olivat huomattavasti korkeammat, liikennesuoritetta kohden yksikkökustannukset olivat pienemmät johtuen suuremmasta liikennemäärästä.

Rataverkolla yksikkökustannukset per ratakilometri ovat huomattavasti korkeammat kuin maantieverkolla. Otettaessa huomioon liikennesuoritteiden määrä ero pienenee. Valtion kauppamerenkulun vesiväylien osalta kustannuksista huomattava osa muodostuu jäänmurrosta eli palvelutason säilyttämisestä myös talvella.

On arvioitava koko liikennejärjestelmän kannalta, miten kapasiteetti on mahdollisimman tehokkaasti käytössä. Vajaa kapasiteetin käyttö taikka laatutason ollessa korkeampi kysyntään nähden, aiheuttaa turhia väylänpidon kustannuksia. Toisaalta kapasiteetin puute taikka puuttuva palvelutaso aiheuttaa liikenteelle sekä yhteiskunnalle ylimäärisiä kustannuksia.

Kysyntään vaikuttaminen

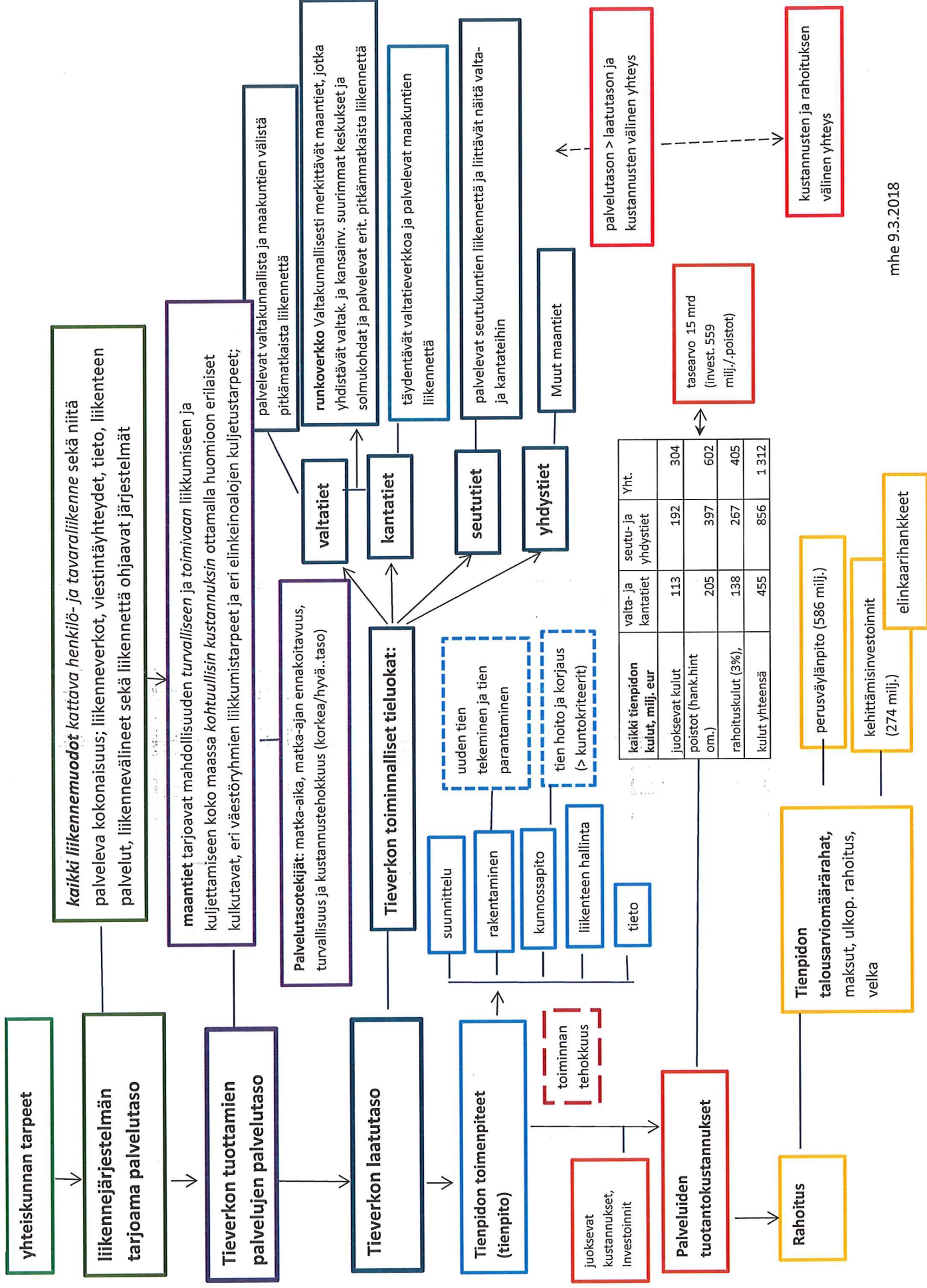
Väyläverkon palvelutasoon ja kapasiteettiin voidaan vaikuttaa liikenteen kysyntään vaikuttamalla. Maksuja peritään rataverkolta sekä kauppamerenkulun väyliltä. Mitä enemmän harjoitettu maksupolitiikka on yhteydessä väyläverkon palvelutasoon, sitä suurempi ohjausvaikutus sillä on. Kaikkien liikennemuotojen osalta vero- ja maksupolitiikalla on merkitystä liikennejärjestelmän kehittymiseen. Liikennejärjestelmän pitemmän aikavälin suunnitelmaan on tärkeää sisällyttää linjaukset myös vero- ja maksupolitiikasta.

Samalla on perusteltua ottaa huomioon, että valtion vastuulla oleva väyläverkko muodostaa aina vain osan kuljetusketjuista. Esitän harkittavaksi, että liikennejärjestelmää koskeva laki annettaisiin erillisenä. Tällöin se aidosti koskisi koko liikennejärjestelmää eikä kuten nyt kun esitysluonnoksessa se on vain yhden väylämuodon eli "maantielain täydennysosa".

Marja Heikkinen-Jarnola

Liite 1: Kuvio: Tieverkon palvelutason ja laatutason sekä ja kustannusten ja rahoituksen välinen yhteys

Liite 2: Taulukot: Tieverkon kulut tieluokittain ja kululajeittain v.2015



Liite 2.**Taulukot: Tieverkon kulut tieluokittain ja kululajeittain v.2015****Kulut yhteensä;**

kaikki kulut, milj. eur	valta- ja kantatiet	seutu- ja yhdystiet	Yht.
juoksevat kulut	113	192	304
poistot (hank.hint om)	205	397	602
rahoituskulut (3%),	138	267	405
kulut yhteensä	455	856	1 312

Kulut tiekilometriä kohden (eur):

kulut per tiekilometri	valta- ja kantatiet	seutu- ja yhdystiet	Koko tieverkko
tiekilometrit	13 336	64 653	77 989
kulut eur per tiekilometri:	34 127	13 247	16 818
juoksevat kulut	8 447	2 966	3 903
poistot	15 347	6 145	7 719
rahoituskulut	10 333	4 136	5 196

Kulut liikennesuoritetta eli autokilometriä kohden (snt):

kulut per autokm			
kulut snt per autokm	koko tieverkko	valta- ja kantatiet	seutu- ja yhdystiet
autokilometrit, milj.	37 429	24 217	13212
Kulut snt per autokm	3,5	1,9	6,5
juoksevia kuluja kattava osuus	0,8	0,5	1,5
poistoja kattava osuus	1,6	0,8	3,0
rahoituskulut	1,1	0,6	2,0