

12.10.2017

LIVI/7434/00.03.02/2017

Liikenne- ja viestintäministeriö  
Kirjaamo

Kati Jussila  
Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö LVM 11.9.2017

### **Sidosryhmäkuuleminen perusväylänpidosta, korjausvelasta ja rahoitusmalleista**

Liikennevirasto ja ELY-keskusten L-vastuualueet antavat yhdessä oheisen lausunnon.

#### Liikenneväylien kunto ja korjausvelka:

- 1) Mikä on riittävä taso väylien kunnoksi? Miten riittävä taso tulisi määritellä?
  - a. Onko liikenneverkon nykyinen kunto hyväksyttävällä tasolla? Voiko korjausvelan antaa kasvaa vai pitäisikö sitä vähentää?

*Nykykunto on osalla väyläverkkoja jo liian alhainen eikä nykyisellä rahoituksella pystytä edes ylläpitämään nykytasoa. Korjausvelan määrää pitää vähentää ja saattaa väylien kunto lähemmäs optimikuntoa, joka puolestaan mahdollistaa kunnan säilyttämisen nykyistä edullisemmin. Vähäliikenteisimmällä väyläverkolla käyttäjille tarjotaan minimipalvelutasoa, mikä voi näkyä mm. alentuneina nopeusrajoituksina ja mm. elinkeinoelämän työaika- ja kuljetuskustannusten kasvuna sekä kaluston nopeampana uusimistarpeena. Vähäliikenteisellä verkolla on kuitenkin tarjottava riittävä peruspalvelutaso mm. biotalouden kuljetusten varmistamiseksi.*

- b. Jos korjausvelkaa tulisi vähentää, mille verkon osalle ja minkä tyyppisiin ongelmiin vähentäminen tulisi ensisijaisesti kohdistaa? Millä perustein?

*Vähentäminen pitää ensisijaisesti kohdistaa vilkkaimmin liikennöidyille väylille sekä elinkeinoelämän kannalta muuten tärkeille väylille, jotta saadaan suuria hyötyjä myös paikalliselle elinkeinoelämälle.*

*Tärkeää on varmistaa väylän toimivuuden kannalta tärkeimpien rakenteiden ja laitteiden toimivuus, kuten sillat, ratojen vaihteet ja turvalaitteet, vesiväylien*

12.10.2017

*turvallitteet ja kanavien sulut. Lisäksi on vahvistettava liian ohuita päällysteitä ja myös vähäliikenteisellä verkolla on turvattava väylän turvallisuus ja kunnossapidettävyyys. Nykyiset korjausvelkalaskelmat huomioivat vain väylien kuntopuutteet, näiden lisäksi väylästäöllä on muita puutteita, kuten huono geometria (mutkaisuus, mäkisyys, kapeus), joiden poistoa pitää myös harkita tapauskohtaisesti. Korjausvelan poistossa pitää huomioida pintakunnon korjaamisen lisäksi myös raskaammat rakenteelliset korjaustoimet, jotta pitämällä aikavälillä pystytään järkevällä tavalla ylläpitämään verkon kuntoa.*

- c. Miten perusväylänpidon rahoituksen taso ja kohdentaminen tulisi määritellä pitkällä aikavälillä?

*Riittävä päivittäinen kunnossapito ja liikenteen palvelut turvataan koko väyläverkolla. Väyliä ylläpidon ja parantamista tehdään rahoituksen tasosta riippuen. Kullekin väyläomaisuuserälle määritellään optimaalinen elinkaari asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja sen perusteella lasketaan rahoitustarve. Toimenpiteiden kohdentaminen tehdään asiantuntijatyönä optimaalisen elinkaaren periaatteiden mukaisesti. Pitkäjänteiseen riittävään rahoitukseen sitoutuminen tehostaa merkittävästi väyläomaisuuden hallintaa. Myös väyliä parantaminen ja ajanmukaistaminen on välttämätöntä erityisesti kasvavilla ja kehittyvillä seuduilla, jotta nämä pystyvät vastaamaan nykytarpeisiin ja tuleviin tarpeisiin. Lisäksi kestävä väyläomaisuuden ylläpidon suunnittelu ja ohjelmointi edellyttävät pitkäjänteistä rahoituksen suunnittelua.*

- 2) Voidaanko väyliä hoidon ja ylläpidon kustannuksia hillitä nykyisestä? Miten?

*Toimintaa voidaan tehostaa, mutta hoidon ja ylläpidon kustannuksista ei kannata pyrkiä säästämään liikaa, koska se kasvattaa korjausvelkaa ja nopeuttaa väyliä ja niiden rakenteiden ja laitteiden vaurioitumista ja uusimistarvetta. Asiakaspalautteen perusteella hoidosta on jo tingitty liikaakin. Maanteillä valitaan liikennemäärän perusteella optimaalinen päällystystyyppi (päällyste/sora).*

- a. Millaisia tehostamismahdollisuuksia väylänpidossa voisi olla?

*Väylänpitoa on tehostettu merkittävästi ja se on jatkuvaa toimintaa. Lähinnä väylänpitoa voidaan tehostaa parantamalla väyläomaisuuden hallintaa. Tämä edellyttää riittävää tietoutta väylän eri osien kuntoilasta ja rappeutumisuopeudesta. Toimenpiteet on valittava toisaalta suorat asiakastarpeet huomioiden ja toisaalta väylän elinkaaren kannalta oikeaan aikaan ja paikkaan kohdistettuna.*

*Väylänpitoa voidaan edelleen tehostaa urakointimalleja kehittämällä, digitalisaation avulla, osaamista lisäämällä ja tuote- ja materiaalikehityksellä. Infrastruktuuria kannattaa yksinkertaistaa, mikä helpottaa sen kunnossapitoa.*

12.10.2017

*Kuivatusolosuhteiden parantaminen on tehokas menetelmä väylien elinkaaren pidentämiseksi. Normien purkamisella voitaisiin tehostaa mm. päällystystoimintaa.*

- b. Toimivatko väylänpidon palvelumarkkinat tehokkaasti?

*Pääosin kyllä, mutta on tilanteita, joissa tarjoajia ei ole riittävästi ja kilpailu ei ole välttämättä aitoa. Esimerkiksi maantielauttaliikenteen järjestäminen ja tunnelien korjaaminen kärsivät ohuista markkinoista.*

- c. Millaisina näette toimintaympäristön tulevien muutosten vaikutukset väylänpidon tehokkuuteen?

*Ilmastonmuutos lisää kustannuksia, samoin liikenteen lisääntyminen tietyillä väylillä, jos ei voida samalla säästää sieltä, missä liikenne vähenee. Vähenevän liikenteen väylien hoidosta ei voi enää tinkiä, kun ne ovat jo vähäliikenteisiä ja kuuluvat jo alimpiin hoito- ja ylläpitoluokkiin. Digitalisaatio tehostaa toimintaa, mutta vaikutukset tulevat kohtuullisen hitaasti.*

*Maakuntauudistuksen yhteydessä puretaan toimintojen keskittämisiä, mikä voi heikentää toiminnan yhtenäisyyttä ja tehokkuutta. Maakuntauudistus voi myös johtaa alueelliseen eriarvoisuuteen, jos maakunnat painottavat eri lailla tieverkon osien palvelutasoa.*

*Väestön keskittyminen kaupunkiseuduille ja varsinkin pääkaupunkiseudulle samoin kuin uusien työpaikkojen ja ylipäänsä yhteiskunnan toimeliaisuuden keskittyminen vahvasti vain tietyille seuduille luo investointipainetta ja tarvetta infran kehittämiselle.*

- d. Miten kehittämisinvestoinneissa voitaisiin paremmin huomioida tulevat perusväylänpidon lisäkustannukset?

*Elinkaarikustannukset tulee huomioida jo suunnitelmavaiheessa, joten hankkeiden suunnittelussa tarvitaan myös perusväylänpidon asiantuntemusta. Lisäksi on pyrittävä rakentamaan sellaista infraa, mistä ei tule erityisiä lisäkustannuksia perusväylänpitoon. Toteutusvaihtoehtojen kustannusten vertailussa pitää painottaa eri vaihtoehtojen elinkaarikustannuksia rakennuskustannuksen sijaan. Uuden infran mukanaan tuomat perusväylänpidon lisäkustannukset tulee huomioida määrärahojen tasossa.*

- e. Voidaanko jostain valtion verkon osasta luopua? Mistä ja millä perustein?

*Vähäliikenteisistä teistä ja radoista voidaan luopua, jos niillä ei ole laajaa liikenteellistä merkitystä. Kehittyvän maankäytön alueella sijaitsevia maanteitä voidaan siirtää kuntien vastuulle ja aivan vähäliikenteisimmät tiet voidaan muuttaa yksityisteiksi. Maanteiden siirtymiset kunnille ovat kuitenkin määrälli-*

12.10.2017

*sesti vähäisiä koko verkko huomioiden ja myös muuttamiset vaativat kustannusjako-ohjeistuksen (kunnan ja valtion kustannusvastuun periaatteet maantien pidossa) mukaisen kunnostusrahoituksen ennen siirtoa. Vähäliikenteisimpien teiden lakkauttamiset eivät tuo suuria kustannussäästöjä, ellei lakkautusten määrät ole todella merkittäviä (useita tuhansia km).*

*Erittäin vähälle käytölle jäänyt ratainfra (erityisesti ratapihat ja raiteet) voidaan sulkea tai niistä voidaan luopua osana valtion rataverkkoa.*

- 3) Jos perusväylänpitoon ja liikenneverkon kehittämiseen ei ole tarpeeksi rahoitusta, miten rahoitus tulisi priorisoida? Millä perustein?

*Olemassa olevan väylästäön hoitoon ja ylläpitoon on priorisoitava riittävä rahoitus, koska se mahdollistaa verkon turvallisen ja sujuvan käytön sekä vähentää rakenteiden ennenaikaista vaurioitumista. Mitä vähemmän rahoitusta on, sitä enemmän siitä on käytettävä perusväylänpitoon ja silloinkin on priorisoitava tärkeät väylät ensin.*

*Perusväylänpitoa ja liikenneverkon kehittämistä ei tule laittaa vastakkain. Kategorisesti ei voida sanoa, että perusväylänpito tai liikenneverkon kehittäminen olisi toista tärkeämpi, vaan näiden välillä on löydettävä riittävä tasapaino. Vaikka rahoitusta olisi vähän, verkon kehittämistä ei voi lopettaa.*

- 4) Millaisia kehittämistarpeita nykyisessä talousarviorahoitusmallissa on? Onko olemassa erityisiä perusteluja, joiden takia liikenneverkon rahoituksen tulisi poiketa muiden budjetista rahoitettavien menojen rahoitusmallista?

*Talousarviorahoitusmalli toimii pääasiassa teknisesti varsin hyvin. Käytännön ongelmia liittyy lähinnä valtuusmenettelyyn, josta tulisi tehdä nykyistä joustavampi.*

*Talousarviomäärärahan perusongelma on, että hankkeita ei välttämättä pystytä toteuttamaan oikea-aikaisesti ja tehokkaasti, koska hankkeiden ajoitus ja kustannukset ovat riippuvaisia hankkeiden kokonaismäärälle asetetuista kehysrajoitteista. Liikenneinvestointien suunnittelu ja tehokas toteuttaminen edellyttäisi, että rahoituskehysten pitäisi olla selvästi nykyistä ennustettavampia ja pitkäjänteisempiä.*

*Talousarvion yksi heikkous on, että se ei ota huomioon kustannustason nousua. Tämä on ongelmallista perusväyläpidolle, koska kunnossapitosopimukset on sidottu indeksiin. Kustannusten nousu hallituskaudella johtaa väistämättä korjausvelan lisääntymiseen. Tästä johtuen osa perusväylänpidon momentista tulisi sitoa indeksiin. Indeksisidonnaisuus olisi valtiolle edullisempää kuin se, että urakoitsijat siirtävät inflaatoriskin tarjoushintoihinsa.*

*Suomessa valtion talousarvio perustuu käyttömenobudjetointiin ja talousarvio sisältää valtion vuotuiset tulot ja menot ml. investoinnit. Täten investointeja ja*

12.10.2017

*käyttömenoja kohdellaan samalla tavoin talousarviossa. Tämä johtaa helposti siihen, että tarvittavien investointien taso jää liian alhaiseksi. Yksi ratkaisu, jota tulisi selvittää tarkemmin on pääomabudjetointi eli käyttötalouden ja pääomatalouden erottaminen toisistaan budjetoinnissa.*

- 5) Mitä talousarviorahoitusta täydentäviä liikenneverkon rahoitusmalleja työryhmän tulisi ensisijaisesti tarkastella? Millä perustein?

*Talousarviorahoitusta on pyritty täydentämään useilla eri rahoitustavoilla. Käytännössä kyse on kuitenkin ollut lähinnä investointikustannusten jaksottamisesta pidemmälle ajanjaksolle (esim. PPP). Työryhmän tulisi selvittää sellaisia rahoitusmalleja, joilla on vaikutusta hankkeista valtiolle syntyvien kustannusten kokonaismäärään ja ajoitukseen. Lisäksi tulisi tarkastella rahoitusvaihtoehtoja, jotka aidosti toisivat "uutta rahaa" liikennehankkeiden rahoitukseen.*

*Suomessa on toteutettu menestyksekkäästi useita elinkaarihankkeita eri toimialoilla. Elinkaarimalli perustuu kansainväliseen PPP-malliin, joka on yleisesti tunnettu ja testattu ja jota jatkuvasti kehitetään yhdessä alan toimijoiden (rahoittajat, tilaajat, palveluntuottajat) kanssa mm. riskienjaon ja hankintaprosessin osalta. PPP-hankkeiden pahimmat epäonnistumiset ovat liittyneet siihen, että yksityiselle sektorille on annettu liikaa kysyntäriskiä. Liikennevirasto on omissa hankkeissaan pitänyt kysyntäriskin itsellään ja se on ollut yksi syy, miksi Liikenneviraston PPP-hankkeet ovat menestyneet erityisen hyvin kansainvälisissä vertailuissa mm. rahoitusratkaisujen suhteen.*

*Elinkaarimallia on syytä kehittää edelleen. Tarkasteluun tulisi ottaa vaihtoehto, jossa valtio vastaisi esim. 50 %:ta investointikustannuksista. Tällä tavoin hankkeen rahoituskustannuksia saataisiin merkittävästi alhaisimmiksi. Tätä käytäntöä on kokeilu jo useissa eurooppalaisissa maissa.*

*Suomessa olisikin tärkeää kerätä muutamien maiden (mm. Saksa, Ranska, Espanja, Ruotsi) tapaan eri sektorien PPP-osaajaverkosto (esim. VM:n johdolla), laatia PPP-politiikka/strategia ja eri sektoreita koskeva pitkäjänteinen PPP-ohjelma, jotta varmistetaan mallin tehokas ja tarkoituksenmukainen käyttäminen sekä yksityisen sektorin kiinnostus.*

*Elinkaarimallin ongelmana on sen soveltumattomuus pienehköihin (sektorista riippuen alle 30 – 100 miljoonan euron investointihankkeisiin), johtuen mm. raskaasta tarjousprosessista. Tällaisia hankkeita varten erityisen hyvä vaihtoehto olisi sisäisen lainoituksen malli, jota mm. Ruotsi on käyttänyt. Ko. malli edellyttää säädösmuutoksia esim. siten, että valtion hankintayksikkö voi ottaa lainaa Valtiokonttorista Eduskunnan erikseen päättämiin hankkeisiin/ohjelmiin. Sisäisen lainoituksen hyötynä on PPP-mallia merkittävästi kevyempi tarjousprosessi sekä valtion hyvän rahoitusaseman hyödyntäminen alhaisina*

12.10.2017

*korkokustannuksina. Malli olisi nopeasti otettavissa käyttöön, sillä se ei edellytä erityisiä uusia panostuksia osaamiseen tai riskienjakoon. Nykyinen Valtiokonttorin ja eri hankintayksiköiden yhteistyön kautta syntynyt PPP-osaaminen riittää hyvin myös sisäisen lainoituksen hankkeisiin.*

*Liikennevirasto on lisäksi analysoinut muitakin rahoitusmalleja kuten ns. rahoitusyhtiömallia. Rahoitusyhtiömallissa valtion hankintayksikkö muodostaa projektiyhtiön, joka hankkii rahoituksen markkinoilta. mallia ei ole toistaiseksi otettu käyttöön.*

*Työryhmän tulisi myös arvioida käyttäjämaksujen käyttöä hankkeiden rahoituksessa sekä hyötyjä maksaa -periaatteen kehittämistä.*

- 6) Mitkä rahoitusmallit edesauttaisivat julkisen talouden kestävyys, valtion vastuiden hallittavuuteen ja kustannustehokkuuteen liittyviä tavoitteita parhaiten? Olisivatko jotkin vaihtoehdot tässä suhteessa ongelmallisia?

*Parhaiten edellä mainitut ehdot täyttävät käyttäjärahoitus ja hyötyjä maksaa -periaatteen laajempi käyttöönotto, koska ne eivät lisää valtion vastuita.*

*Jos mallien käyttöön on laadittu selkeät pelisäännöt, voidaan talousarviorahoitusta ja sisäisen lainoituksen mallia pitää erittäin hallittavina ja kustannustehokkaina. Talousarviorahoitusta voitaisiin myös kehittää esim. toteuttamalla elinkaarivastuita sisältäviä hankkeita entistä enemmän talousarviorahoituksella.*

*Myös PPP-malli täyttää varsin hyvin ko. vaatimukset, varsinkin kun tarkastellaan hankkeiden nettonykyarvoja ja elinkaarikustannuksia. PPP-malli on erittäin ennustettava, sillä tulevat maksut ovat hyvin tarkkaan tiedossa sopimuksen allekirjoitushetkellä, kun taas muissa malleissa mm. lisä- ja muutostöiden riski sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen on suurempi.*

*Tähän mennessä toteutettujen liikennehankkeiden PPP- malleissa projektiyhtiön ottama velka on laskettu kuuluvaksi valtion velkaan. PPP-mallissa riskinjakoa on kuitenkin mahdollista säätää niin, että ko. mallilla toteutettavia hankkeita ei lasketa valtion taseeseen ns. EMU-velaksi. Useissa maissa tätä mahdollisuutta on käytetty aktiivisesti niin, että on mahdollistettu riittävä investointitaso samalla kun on huolehdittu valtion talouden kestävydestä. Vastaava menettely ei ole mahdollista muissa malleissa.*

*Elinkaarimallin taloudellista tehokkuutta on varmistettu lainsäädännöllisesti niin, että elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 19 a ja 27 c §:n sekä arvonalisäverolain 15 ja 29 §:n avulla on mahdollistettu kyseisen hankeyhtiön tulojen ja menojen jaksottaminen koko sopimuskaudelle. Elinkaarimallissa verokohtelu on siten yhtäläinen talousarviorahoituksella toteutettavien hank-*

12.10.2017

keiden kanssa. Verotuksen tason lisäksi sen ennustettavuus on erittäin tärkeä tekijä yksityisten toimijoiden kannalta. Tämä seikka pitää ottaa huomioon uusia malleja luotaessa.

- 7) Onko eri rahoitusmallien käytettävyydessä eroa eri väylämuotojen (tiet, rautatiet, vesiväylät) tai perusväylänpidon ja kehittämisinvestointien välillä?

*Talousarviorahoituksessa käytettävyyseroja ei ole.*

*Sisäisen lainoituksen mallissa eroja väylämuotojen välillä voi syntyä lähinnä riskienjaon kautta, mikä mahdollisesti heijastuu rahoitusehtoihin tai realisoituu hankintayksikön vastuisiin. Tämä riippuu Valtiokonttorin laina- ja riskienhallintapolitiikasta. Siltä osin, kun perusväylänpidon pystyy pilkkomaan selkeärajaiseksi projektiksi/kokonaisuudeksi ja olemassa olevaan rakenteeseen liittyvät vastuut on tiedossa/optimoitu, ei sisäisen lainoituksen käytölle tule eroa suhteessa kehittämisinvestointiin.*

*Elinkaarimallissa erot tulevat lähinnä em. riskienjakokysymyksissä, jotka heijastuvat rahoittajien kiinnostukseen ja rahoitusehtoihin. Kokemusten mukaan elinkaarimallia on riskittömintä käyttää tieinvestoinneissa. Myös ratainvestointeja on muutama tehty Euroopassa ja yksityisiä rahoittajia on mukana myös vesiväylien rakentamisissa/syventämisissä. Perusväylänpidon PPP-hankkeita sen sijaan on toteutettu todella vähän. Toimitilapuolella joitakin kokemuksia alkaa vähitellen kertyä, kun ensimmäiset elinkaarisopimukset ovat päättymässä. Kilpailutilanne ko. kohteissa voi olla hankala, mutta vastuunrajauksilla (eli sillä, että tilaaja kattaa riskikustannuksia) voidaan luoda hyvät markkinat myös elinkaarimallilla toteutettaviin pvp-hankkeisiin.*

*Rahoitusyhtiömallia voi periaatteessa käyttää eri väylämuodoissa ja sekä perusväylänpidossa, että investoinneissa. Em. vastuukysymykset voivat kuitenkin rajoittaa rahoitusratkaisuja tai nostaa niiden hintoja tai vaihtoehtoisesti tilaajan omaa riskitasoa liikaa. Käytännön kokemusta ko. mallin käytöstä ei ole.*

*Yksityinen hankeyhtiö voi tulla kyseeseen eri väylämuodoissa ja myös perusväylänpidossa. Liikennesektorilta ei tästä ole kokemuksia. Tässä mallissa pitää erityisen huolellisesti tarkastella vastuu- ja riskikysymykset, sillä ne siirtyvät suoraan käyttäjien tai hankintayksikön maksettaviksi.*

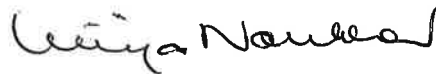
- 8) Kuinka väyläinvestointien pitkäjänteisyyttä voitaisiin mielestänne edistää ja mitkä rahoitusmallit edistävät sitä parhaiten?

*Pitkäjänteisyyttä edistää parhaiten investointihankkeiden ohjelma (esim. 10 vuotta), ennustettavat menokehitykset ja selkeästi laaditut pelisäännöt eri mallien käytöstä. Erityisesti yksityiset toimijat tarvitsevat näkymää tulevaisuudesta kehittäessään omia valmiuksiaan. Malleista pitkäjänteisyyttä edistävät*

12.10.2017

*parhaiten ne, joissa sopimukset tehdään pitkäksi aikaa ja kohteen elinkaarenaikaiset vastuut ja riskit ovat hyvin tiedossa. Tällä hetkellä elinkaarimalli täyttää nämä vaatimukset parhaiten. Jos Suomessa olisi esim. pitkäjänteinen lautat silloiksi -PPP-ohjelma, syntyisi alan toimijoille vahva intressi kehittää omia valmiuksiaan ja virittää omat tarjous- ja tuotantoprosessinsa hyvissä ajoin mahdollisimman tehokkaaseen kuntoon. Siitä valtio hyötyisi eniten.*

*Liikennevirasto toteaa myös, että rahoitusmallien läpikäyminen on tärkeää, mutta samassa yhteydessä tulee käsitellä myös liikenneinvestointien ja perusväylänpidon rahoitustasoa.*



Mirja Noukka  
Ylijohtaja, Väylänpito



Rami Metsäpelto  
Ylijohtaja, Suunnittelu ja hankkeet

Jakelu:

Kirjaamo, Liikenne- ja viestintäministeriö  
Kati Jussila, Valtiovarainministeriö  
Liikennevirasto, johtoryhmä