

Liikenne- ja viestintäministeriö ja valtionvarainministeriö
kirjaamo@lvm.fi, kati.jussila@vm.fi

Parlamentaarinen liikenneverkon rahoitusta arvioiva työryhmä Sidosryhmäkuuleminen perusväylänpidosta, korjausvelasta ja rahoitusmalleista

SAK kiittää mahdollisuudesta vastata parlamentaarisen liikenneryhmän esittämiin kysymyksiin.

1 Liikenneverkon taso ja priorisointi

Liikenneviraston on käyttäjiä ja yrityksiä kuullen priorisoitava liikenneverkon yllä- ja kunnossapito.

Runkoverkko ja sen korkeampi palvelutaso tulee määritellä poliittisessa päätöksenteossa. Runkoverkolla ei pidä sallia esimerkiksi painorajoitettuja siltoja tai huonon kunnan vuoksi alennettuja nopeusrajoituksia. Runkoverkon priorisoinnissa tulee kuljetusmäärien lisäksi arvioida kuljetuksien arvoa.

Teollisuuden tuotantolaitoksia sijoittuu ympäri maata ja esimerkiksi metsäteollisuuden puukuljetukset edellyttävät alempiasteisen tieverkon ylläpitämistä vähintään liikennöitävässä kunnossa.

Suomen työmarkkinoiden toimivuus ratkaistaan kasvukeskusten ympärille muodostuvilla työssäkäyntialueilla. Näiden laajentuvien työmarkkina-alueiden työssäkäyntivirtojen sujuvoittamisen tulee olla tärkeä painopiste ja näihin käytettäviin resursseihin tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Tienpidon vastuun siirtäminen maakuntiin vaikeuttaa verkostohyötyihin perustuvan liikenneverkon tehokasta ylläpitoa.

1.1 Pitkän aikavälin infraohjelma ja talousarviomenettely

Maantielain luonnokseen on kirjattu 12-vuotinen liikennejärjestelmäsuunnitelma. Valmisteluprosessi ratkaisee pitkälti sen, tuoko suunnitelma infrastruktuuripolitiikkaan kaivattua pitkäjänteisyyttä.

Liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelussa hallitukseen tulee aluksi päättää yhteiskunnalliset tavoitteet ja asettaa koko 12-vuotiselle kaudelle investointiraami. Tämän jälkeen valmistelun tulisi olla riippumatonta asiantuntijavalmistelua, jota seuraa varsinainen poliittinen päätöksenteko. Valmistelussa tulee aiempaa enemmän hyödyntää tutkimuslaitoksia ja sidosryhmiä erityisesti yhteiskunnallisten hyötyjen arvioinnissa.

Pidempiaikainen investointiraami tulee nähdä strategisena panostuksena Suomen kilpailukykyyn. Pitkän aikavälin määrärahakehyyteen on jätettävä 10 - 20 prosentin kohdentamaton osuus. Tämä sallisi hallituskausittaisia

Kasvu ja vaikuttaminen osasto/SH

20.10.2017

painopistevalintoja, mutta säilyttäisi kuitenkin investointipolitiikan ennakoitavuuden.

Valmisteluprosessi ja lopullinen päätös pitävät sisällään suurten kaupunkiseutujen MAL-sopimukset ja niihin liittyvät liikennejärjestelmäsuunnitelmat sekä tulevat maakunnalliset liikennejärjestelmäsuunnitelmat.

Parlamentaarisen liikenneryhmän tulee sitoutua perusväylänpidon ja kehittämisinvestointien tasokorotukseen.

Perusväylänpitoon ei ole viime vuosikymmeninä tehty säännönmukaisesti indeksikorotuksia. Toisaalta nykyhallitus toteuttaa kertaluonteisen kolmivuotisen korjausvelkaohjelman. Perusväylänpidon rahoituksen on oltava ennakoitavampaa.

2 Liikenteen rahoitusmallit: veronmaksaja vai käyttäjä?

Liikenneverkon investoinnit ja kunnossapidon maksaa aina viime kädessä kansalainen joko veronmaksajana tai käyttäjänä. Liikenteen rahoitusvajetta paikkaamaan on kaivattu ulkomaisia investointipankkeja, kotimaisia eläkeyhtiöitä ja viime aikoina kiinalaisia sijoittajia. Kaikki edellä mainitut ovat valmiita rahoittamaan liikenneinfrastruktuuri-investointeja, mutta eivät maksamaan niitä, vaan edellyttävät lisäksi lainaamilleen tai sijoittamilleen varoilleen tuottoa.

Valtion talousarviomääräraha onkin edullisin tapa rahoittaa liikenneinvestointeja verorahoitteisessa järjestelmässä.

Talousarviomenettelyä tulee kehittää kohti kokonaisrahoitusmallia, jossa liikennevirastolle myönnetään koko investointivaltuus hankkeen toteutusajalle. Liikennevirasto voi rahoittaa hankkeen ottamalla lainaa valtiokonttorin kautta. Joustavampi menettely tehostaa hankkeiden läpivientä.

Mikäli päädytään toiseen vaihtoehtoon eli käyttäjämaksuihin,ärkevin tapa on luoda paikannukseen perustuva valtakunnallinen tienkäyttömaksujärjestelmä. Sen avulla voidaan parhaiten varmistaa yhtä aikaa fiskaaliset tavoitteet, lisätä ympäristöohjauvuutta, tehostaa liikenneverkon käyttöä sekä huomioida sosiaaliset vaikutukset.

Satelliittipaikannukseen perustuva tienkäyttömaksujärjestelmässä tarjoaa välineen, joilla kaikkein hienosyisemmin kyetään hinnoittelemaan liikennettä ja sen eri parametreja. Paikannukseen perustuvan tienkäyttömaksujärjestelmän hyvyyteen vaikuttaa sen toteutustapa, kattavuus ja hinnoitteluperiaatteet. Mahdolliseen valmisteluun tulisi ottaa mukaan laajasti yhteiskunnan eri toimijoita ja löytää yhteiset näkemykset toteutukselle. Tämä on edellytys kansalaisten hyväksyttävyydelle, minkä näkökulmasta kriittisiä tekijöitä ovat mm. tietosuojakysymykset.

Kasvu ja vaikuttaminen osasto/SH

20.10.2017

Järjestelmän keräilykustannukset ovat kansainvälisesti toteutetuissa malleissa nykyään hyväksyttävällä tasolla suhteessa saavutettuihin hyötyihin.

EU:n komission lähtökohtana on, että jatkossa aikaperusteisesta tienkäyttömaksusta tulee siirtyä ajosuoriteperusteisiin käyttömaksuihin käyttäen standardoituja EETS-järjestelmiä. Suomen tulee huomioida kansainvälinen kehitys.

2.1 Valtio voi kannustaa ruuhkamaksujen käyttöönottoa

Valtion tulee laatia puitelainsäädäntö, joka mahdollistaa alueelliset tienkäyttömaksut. Mikäli jokin alue ottaa käyttöön alueelliset tienkäyttömaksut, valtion kannattaa tukea tätä kertaluonteisella investointipaketilla.

Göteborgissa ja Tukholmassa valtion tarjoamat liikenteen lisäinvestoinnit olivat ratkaisevia tienkäyttömaksujen hyväksyttävyyden saamisessa. Kertapaketti mahdollisti pysyvän rahoitusinstrumentin käyttöönoton. Samalla uudet investoinnit paransivat alueen saavutettavuutta, mikä käänsi aluekehityksen positiiviseksi.

Valtion tulee sitoutua siihen, että tienkäyttömaksujen tuotot kanavoidaan alueen omiin liikennehankkeisiin.

2.2 Kaupunkiseuduilla maan arvon nousu hyödynnettävissä

Suurilla kaupunkiseuduilla kasvava väestö edellyttää merkittäviä infrastruktuuri-investointeja. Liikenneinvestoinnit synnyttävät hyviä sijainteja yksityisen sektorin asuntorakentamiselle. Kehärata on hyvä esimerkki siitä miten liikenneinvestointi sysäsi liikkeelle asuntorakentamista odotettua enemmän ja nopeammin.

Kuntien näkökulmasta on kuitenkin haastavaa saatavien hyötyjen ja käytettävien resurssien ajallinen epätasapaino. Kunnat vastaavat merkittävästi kaupungistumisen myötä kasvavan väestöpaineen aiheuttamista investoinneista, mutta niistä saavat tulovirrat kunnallis- ja kiinteistöverojen muodossa kattavat ne vasta pidemmällä aikavälillä. Tämän vuoksi kunnat ovatkin käytännössä rajoittaneet väestönkasvua kaavoituksella, millä taas voi olla merkittäviä haitallisia vaikutuksia kaupunkiseutujen kehitykselle.

Valtiolla vastaava haaste ei ole yhtä merkittävä jo pelkän rahoituskyvyn näkökulmasta. Työvoiman liikkuvuus on valtion saamien verotulojen näkökulmasta positiivinen asia, sillä kasvava tuottavuus ja parempi työllisyysaste tarkoittavat parempaa verokertymää.

Valtion tulee antaa kunnille paremmat eväät vastata kasvuinvestointeihin, josta liikenneinvestoinnit ovat avainasemassa. Samalla MAL-neuvotteluissa tulee edellyttää kunnilta riittävää kaavoitusta

Kasvu ja vaikuttaminen osasto/SH

20.10.2017

asuntotuotantoon sekä tiiviimpää rakentamista asemanseuduilla ja joukkoliikennevyöhykkeillä.

Liikennepolitiikan painopiste siirtyy kaupunkiseuduille, jossa se kytkeytyy vahvasti maankäyttö- ja asuntopolitiikkaan.

Kaupunkiseuduilla erityisesti raideinvestoinnit nostavat kiinteistöjen arvon nousua ja ne voidaan paikallistaa. Yhdysvalloissa on laskettu, että erinomaisten liikenneyhteyksien varrella sijaitsevien kiinteistöjen arvot voivat nousta yli 40 prosenttia. Julkinen investointi synnyttää yksityisen hyödyn.

Suomessa on tapauskohtaisesti isoissa liikennehankkeissa sovittu kustannusten jaosta valtion ja kaupungit kesken. Kaupungit ovat rahoittaneet osuuksiaan maanmyyntituloilla. Järjestelmä ei ole läpinäkyvä.

Toisaalta hallituksen tavoite luoda kiinteistöjen arvotus vastamaan todellista tilannetta, parantaa kaupunkien investointikykyä.

Jos kiinteistövero määräytyy jatkossa kiinteistöjen todellisen arvon perusteella, investoinnit tuottavat kaupungille tuloa. Liikennehankkeen hyödyt kapitalisoituvat niiden läheisyydessä olevaan maapohjaan. Kiinteistöverotus mahdollistaakin tehokkaasti liikenneinvestoinneista saatavien ansaitsemattomien hyötyjen tulouttamisen.

Valtion tulee selvittää kuntien mahdollisuutta leikata julkisista investoinneista saatu yksityinen hyöty suoraan investointien rahoittamiseen. Malli on käytössä ainakin Tanskassa ja Yhdysvalloissa, mutta käytännön toimivuudesta ei ole selkeää käsitystä.

Maanarvo vaihtelee alueiden välillä paljon, ja siten myös kiinteistöveron tuotot. Vastaavasti myös alueiden väliset erot investointitarpeissa vaihtelevat merkittävästi. Alueiden hintaerot johtuvat sijainnista, siksi verotusmuutokset tulee kohdentaa maapohjaan.

2.3 Valtionomistuksen keskittäminen

Valtiovallan tulee selkeyttää maanomistustaan asemanseuduilla. Edellisellä hallituskaudella aloitettu VM:n johtama selvitystyö on vietävä maaliin. Eräs mahdollisuus on keskittää valtion maanomistus. Liikenteen kannalta tarpeettoman maaomistuksen siirtäminen markkinahintaan valtiolta, valtionyhtiöiltä ja virastoilta kaupungille tai erikseen perustettavalle kiinteistöyhtiölle olisi perusteltua. Kaupungilla on suurin intressi alueen- ja maankäytön kehittämiseen. Maankäytön ja kiinteistökehittämisen hyödyt voidaan jakaa eri osapuolille siten, että kaikki voittavat – myös maansa luovuttavat tahot.

Valtion kaupunkikeskustojen maaomistuksien keskittäminen erilliseen yhtiöön on yksi vaihtoehto. Yhtiötä voitaisiin lisäpääomittaa valtionasuntorahasto ARA:n varoilla.

Kasvu ja vaikuttaminen osasto/SH

20.10.2017

Tällöin voitaisiin toteuttaa merkittäviäkin kaupunkikehityskohteita. Varoja tulee käyttää vain sellaisiin infrahankkeisiin, jotka parantavat asuntotuotannon edellytyksiä.

2.4 Jälkirahoitusmalli

Jälkirahoitusmalli on käyttökelpoinen teollisuuden hankkeissa, joissa esimerkiksi kaivoksen avaaminen edellyttää liikenneinvestointia. Yritys rahoittaa liikennehankkeen ja valtion takaisinmaksu on ehdollinen kaivoksen avautumisen kanssa. Näissä käyttötarkoituksissa ei ole ollut kyse talousarvion kehyksien kiertämisestä, vaan riskin hallinnasta.

Jälkirahoitusmallia on perustellusti käytetty tilanteissa, jossa kunnilla on ollut tahto aikaistaa liikennehanketta, eikä valtion budjettikehyksissä ole ollut liikkumatilaa. Kunta on rahoittanut hankkeen ja valtio on myöhemmin maksanut hankkeen takaisin, kunnan vastatessa korkokuluista. Hankkeen aikaistuksessa myös yhteiskunnan hyödyt toteutuneet nopeammin. Menettely on ollut osin talousarviokehyksien kiertämistä, mutta summat ovat olleet pieniä. Kyseessä on ollut käytännöllinen tapa viedä eteenpäin pieniä ja välttämättömiä hankkeita.

Valtio on tukenut MAL-sopimuksien syntyä porkkanoilla eli muun muassa tukemalla liikenneinvestointeja ja antamalla investointitukea kunnallistekniikan rakentamiseen. Aiemmillä kausilla Helsingin seudun kunnat eivät vastaavasti saavuttaneet asuntotuotantotavoitteita. Valtiolla ei ole ollut sanktiomenettelyä.

Tämän takia olisi hyvä selvittää voitaisiinko suurten kaupunkiseutujen raideinvestointeja rahoittaa jälkirahoitusmallilla, joka perustuu kaupunkien kanssa sovittuihin tavoitteisiin ja jossa valtion raha tulee jälkikäteen, mikäli tavoitteet ovat toteutuneet. Tavoitteet liittyvät kestävän yhdyskuntarakenteen synnyttämiseen eli riittävään kaavoitukseen, asuntotuotantoon ja asemanseutujen tehokkaaseen rakentamiseen.

2.5 Elinkaarimalli ja Valtion Infra Oy

Elinkaarimalli soveltuu isoihin yli 100 miljoonan euron väylähankkeisiin. Kuitenkin pitkän aikavälin vastuisiin liittyy aina riskejä, jotka rakennuttajat joutuvat hinnoittelemaan. Kun hankkeen rahoitus toteutetaan lainarahoituksella valtiontalousarviomenettelyn ulkopuolella ja hankkeen vuosittaiset menot jaksotetaan pitkälle aikavälille, talousarviokehyksiin tuleva näennäinen väljyys voi houkutella investoimaan yli taloudellisen kantokyvyn. Elinkaarihankkeille tulee asettaa enimmäismäärä.

Elinkaarimallin käyttöä on toteutettu Suomessa isoissa tieninvestoinneissa. Hankkeessa yhtiö rakennuttaa ja rahoittaa väyläinvestoinnin sekä vastaa ylläpidosta määrätyn ajan, jonka jälkeen väylä luovutetaan liikennevirastolle. Rakennuttaja myy käytännössä valtiolle kokonaispalvelua.

Kasvu ja vaikuttaminen osasto/SH

20.10.2017

Valtio maksaa hankkeen vuosittaisena palvelumaksuna, jolloin vuosittaiset menot voidaan tasaisemmin jaksottaa talousarviokehyyksiin.

Mallia tulisi kehittää siten, että rakennuttajan laina voitaisiin hoitaa valtiokonttorin kautta, mikä alentaisi korkokuluja, jotka yrityksillä on aina valtiota korkeammat. Valtion Infra Oy:n idea onkin oikeastaan tämä edullisemman rahoituksen hankkiminen elinkaarihankkeille, joskin valtion sisäisen lainamallin voisi tehdä myös budjettitalouden sisällä vrt. Ruotsi.

Toisaalta Infra Oy:n omistajuutta voidaan laajentaa kuntiin ja maakuntiin, jolloin myös heille tarjoutuisi alusta hankkia rahoitusta elinkaarihankkeille. Julkisen sektorin infrayhtiössä vastuut toteutuvat kunkin toimijan käytön suhteessa.

Elinkaarimalli kannustaa rakennuttajaa innovoimaan ja rakentamaan laadukkaammin, sillä se vastaisi väylärakentamisen jälkeen myös sen ylläpidosta. Siksi olisikin tärkeää, että valtiolla olisi menossa koko ajan vähintään yksi elinkaarimallilla rahoitettu liikennehanke.

2.6 Valtion omaisuuden myyntitulot

Valtionomaisuuden myyntituloja voidaan käyttää investointien rahoittamiseen silloin, kun hankkeen hyödyt ylittää valtionvelan takaisinmaksun korkohyödyn. Valtionomaisuuden myyntitulojen käyttö yleisten elinkeinoelämän edellytysten luontiin on sinänsä perusteltua.

Valtionomaisuuden myynti rahoituskeinona ei ole kuitenkaan julkisen talouden kestävyys kannalta perusteltua. Kansantalouden tilinpidossa ylimääräisiä myyntituloja ei pääsääntöisesti katsota julkisen talouden tuloksi, kun hankkeiden kustannukset ovat aina menoja.

3 Tuottavuuden parantaminen

3.1 Allianssimalli

Parempaa elinkaarivastuuta korostavalla mallilla voidaan nostaa rakentamisen laatua ja kannustaa innovaatioihin sekä koko rakentamisketjun sujuvuuteen.

Lupaavin innovaatio on allianssimalli, jossa tilaajat, suunnittelijat, urakoitsijat ja muut toimijat on sidottu taloudellisella kannusteella ja vastuulla projektin laadukkaaseen läpivientiin. Kukin taho on vastuussa koko hankkeesta eikä vain omasta sopimukseen kirjatusta työosuudestaan.

Kun rakentamisen tuottavuutta kasvatetaan, rakennusteknisten innovaatioiden lisäksi korostuvat työkuulttuurin muutokset. Voitot jaetaan ja tappiot kannetaan yhdessä, eli palautetaan aito kumppanuus rakennustyömaille.

Kasvu ja vaikuttaminen osasto/SH

20.10.2017

Allianssimallissa ensimmäisessä kilpailutusvaiheessa etsitään parhaita toteuttajaporukoita ja vasta kilpailun toisessa vaiheessa kilpaillaan hinnalla. Kilpailu ei siis perustu halvimpaan hintaan, vaan parhaaseen elinkaarivastuuseen. Malli kannustaa jokaista osapuolta toteuttamaan oman osuutensa laadukkaasti ja huolellisesti.

Allianssimallin taloudelliset kannusteet takaavat, että kaikkien tieto hyödynnetään laadukkaiden ja kustannustehokkaiden rakentamisratkaisujen etsimiseksi jo suunnitteluvaiheessa. Rakentamisvaiheessa kaikkien intressi on etsiä ratkaisu työmaalla ilmeneviin ongelmiin eikä työntää vastuuta työmaan muille osapuolille.

3.2 Mallinnuksen edellyttäminen

Kun allianssimallissa taloudellisilla kannustimilla parannetaan rakentamisen työprosessia, sitä voidaan edelleen parantaa digitalisaatiota edistävällä regulaatiopolitiikalla.

Liikenneministeriön tulee edellyttää liikennevirastoa vaatimaan liikennehankkeiden suunnittelijoita ja rakennuttajia käyttämään BIM-mallinnusta (Building Information Model, BIM).

Hallituksen on edellytettävä BIM-mallinnuksen käyttöä kaikessa valtion rakentamisessa. (Livi, Ara, Senaattikiinteistöt, uusi rahapeliyhtiö, ministeriöiden investointiavustukset.)

Digitaalinen mallinnus nostaa alan tuottavuutta sekä kohentaa rakennusprojektien aikataulu- ja kustannushallintaa. Suomalaisista yrityksistä löytyy maailman paras BIM-mallinnuksen osaaminen.

Suomen tulee olla maailman edelläkävijä myös digitalisaation edistämispoliitikassa. Britanniassa hallitus teki jo viitisen vuotta sitten periaatepäätöksen, jonka mukaan BIM-mallinnusta tulee käyttää kaikessa rakentamisessa. BIM-mallinnuksen avulla Britanniassa tavoitellaan rakentamisen tuottavuuden parantamista kolmanneksella.

4 Lopuksi

Liikenteen rahoitusmalleja on selvitetty vuosikymmenien aikana lukuisia kertoja. Käytettävissä olevia rahoitusmalleja on olemassa, mutta ne valikoituvat sen mukaan pitäytytäänkö verorahoitteisessa järjestelmässä vai kuljetaanko kohti käyttäjämaksuja, mikä on kansainvälinen trendi.

5 SAK:n näkemykset:

– Liikenteen runkoverkko tulee priorisoida poliittisella tasolla. Tärkeimpiä priorisointinäkökulmia ovat elinkeinoelämän kuljetukset ja kasvukeskusten ympärille muodostuvien työssäkäyntialueiden työvoiman liikkuminen, kasvukeskusten väliset ja kansainväliset yhteydet.

Kasvu ja vaikuttaminen osasto/SH

20.10.2017

- Liikennepolitiikan pitkäjänteisyyttä parantaa maantielakiin sisältyvä liikennejärjestelmäsuunnitelma, jossa tulee sopia perusväylänpidon rahoitukselle ja investoinneille määrärahakehys koko 12-vuotiselle kaudelle.*
- Verorahoitteisessa mallissa talousarviorahoitus on edullisin liikenneinvestointien ja ylläpidon rahoitusmuoto.*
- Suomen tulee siirtyä liikenteen hinnoittelussa kohti käyttäjä maksaa -periaatetta kansainvälisen kehityksen mukaisesti. Julkinen liikenne edellyttää aina korkeaa subventiota, eikä käyttäjä maksaa -periaate ole julkisessa liikenteessä perusteltu.*
- Hallituksen tulee laatia puitelaki alueellisista tienkäyttömaksuista sekä tarjota niille alueille kertaluonteista infrainvestointipakettia, jotka ottavat käyttöön alueelliset ruuhkamaksut.*
- Valtion tulee keskittää kaupunkiseuduilla oleva maaomaisuus yhteen yhtiöön sekä tarvittaessa lisäpääomittaa sitä asuntorahasto ARA:n varoilla. Yhtiö voi toteuttaa sellaisia merkittäviä infrastruktuurihankkeita, jotka lisäävät asuntotuotannon edellytyksiä.*
- Allianssimallia hankkeiden toteutusmuotona tulee kehittää edelleen.*
- Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa todellisten arvojen mukaan parantaa kaupunkiseutujen kykyä investoida liikenneinfraan.*
- Elinkaarimalleja olisi hyvä käyttää, jotta alan innovaatioille tulisi enemmän kannusteita ja toteutukseen vapausasteita.*
- Valtionomaisuuden myyntituloja voidaan joissakin tapauksissa ohjata liikenneinfran rahoittamiseen.*
- Jälkirahoitusmalli on käyttökelpoinen yksittäisten teollisten investointien edellyttämässä liikennehankkeissa, yksittäisten hankkeiden toteutuksen nopeuttamisessa sekä olisi syytä selvittää sen käytettävyyttä kasvukeskusten raideinvestointien toteuttamisessa.*
- Talousarviomenettelyä tulee kehittää kohti kokonaisrahoitusmallia, jossa liikennevirastolle myönnetään koko investointivaltuus hankkeelle sekä oikeus ottaa velkaa valtiokonttorin kautta (sisäinen lainamalli).*
- Hallituksen tulee edellyttää, että kaikessa valtion tukeman rakentamisen suunnittelussa ja rakentamisessa käytetään BIM-mallinnusta.*

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry