

LIIKENNE 12

Valtakunnallinen
liikennejärjestelmä-
suunnitelma



LIIKENNE- JA
VIESTINTÄMINISTERIÖ



Liikenneinfrastruktuurin rahoitus

Niko-Matti Ronikonmäki, liikenne- ja viestintäministeriö
Parlamentaarinen ohjausryhmä 18.6.2020

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman rahoitus



(28.2.2020 parlamentaarisen ohjausryhmän kokouksesta)

- Lähtökohtana valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on valtion talousarviorahoitus.
- Toimenpiteitä suunniteltaessa arvioidaan soveltuva rahoitustapa.
- Ensisijaisesti hyödynnetään elinkaarimallin, hyötyjä maksaa -mallin sekä hankeyhtiömallin mahdollisuudet. EU-rahoitus hyödynnetään täysimääräisesti.
- Maksujen osalta huomioidaan mm. VM:n liikenteen verotusta ja maksuja koskevan työryhmän työ sekä ruuhkamaksulainsäädännön valmistelu.
- Arvioidaan myös talousarviorahoituksen kehittämistarpeet.
- Muita mahdollisia rahoituskeinoja arvioidaan uudelleen seuraavan valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelun yhteydessä seuraavalla hallituskaudella.

Parlamentaarinen työryhmä 28.2.2018



- Mahdollistetaan liikenneverkon kehittämishankkeissa nykyistä suurempi EU-rahoituksen osuus varmistamalla, ettei kansallinen järjestelmä estä EU-rahoituksen hakemista. Soveltuvin rahoitusmalli arvioidaan hankekohtaisesti.
- Hankekohtaisia yhtiöitä voidaan käyttää mahdollistamaan aiempaa useampien hankkeiden toteutuminen ja tehostamaan ja nopeuttamaan hankkeiden toteuttamista. 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. Hankekohtaiset yhtiöt voivat rahoittaa investointeja talousarvion ulkopuolisella rahoituksella.
- Nykyisin käytössä olevia rata- ja väylämaksuja hyödynnetään jatkossakin. Työryhmä ei ota kantaa käyttäjämaksuihin maanteillä 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.
- Hyötyjä maksaa -mallia kehitetään edelleen ja hyödynnetään nykyistä laajemmin. Erityisen hyvin malli soveltuu kaupunkiseutujen ratakankkeisiin ja asemaseutujen kehittämiseen. Lisäksi mallin soveltaminen edellyttää liikenneverkon kehittämishankkeiden vaikutusten arvioinnin kehittämistä.

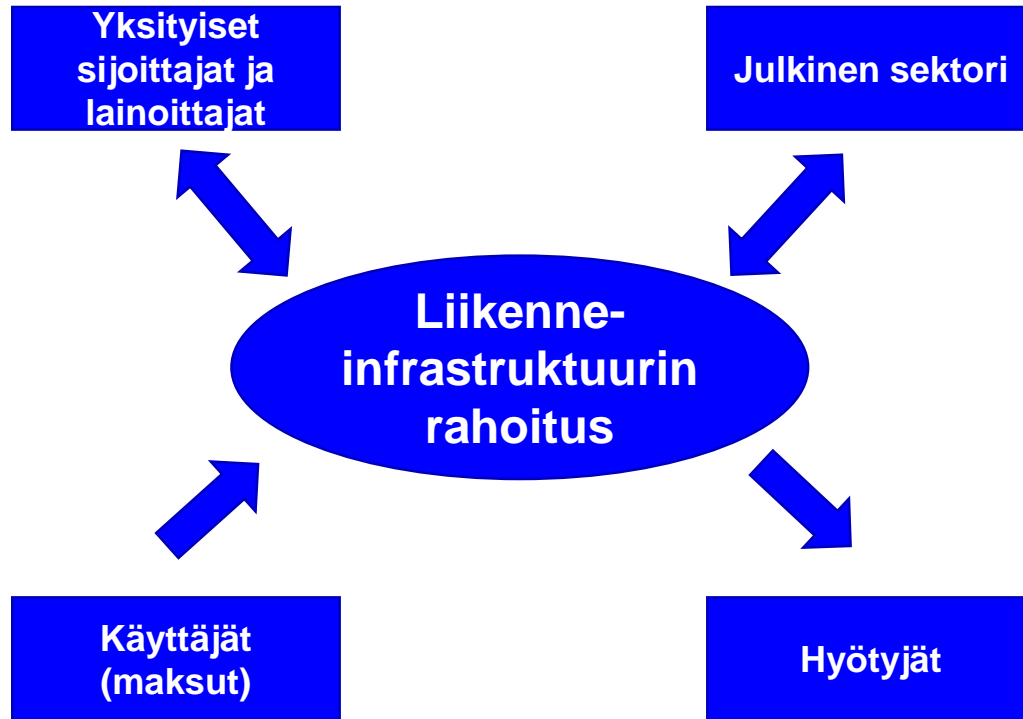
Liikenne- infrastruktuurin rahoitusmalleja



LIIKENNE 12

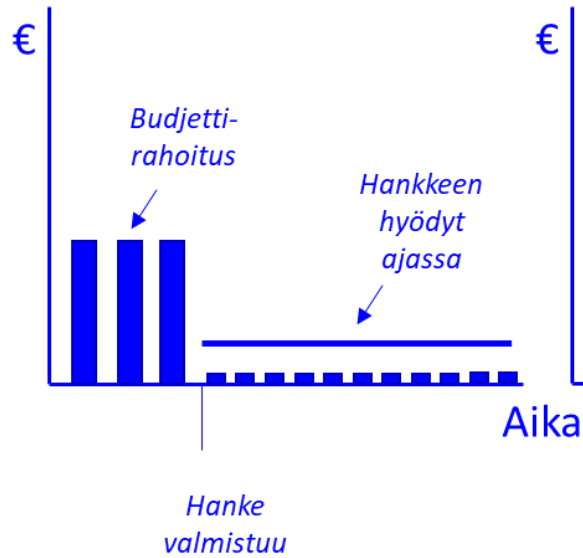


Liikenneinfrastruktuurin rahoituksen viitekehys

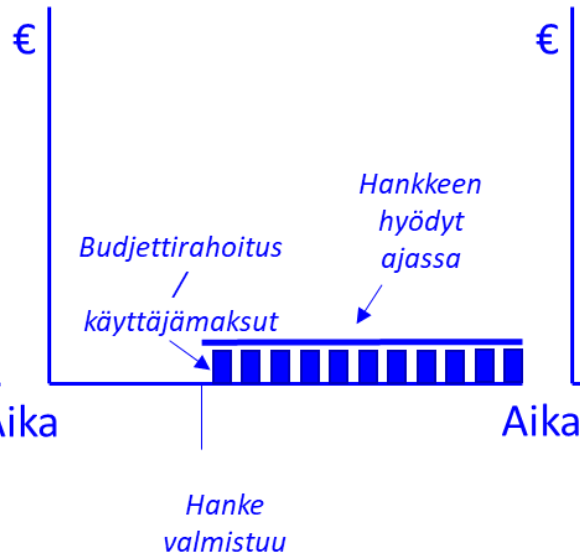


Liikenneinfrastruktuurin rahoitusmalleja

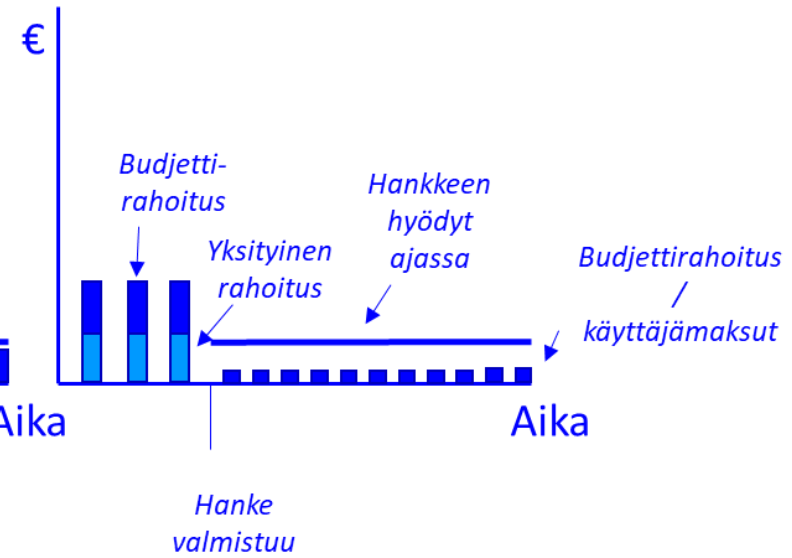
”Perinteinen” talousarvioon pohjautuva rahoitus



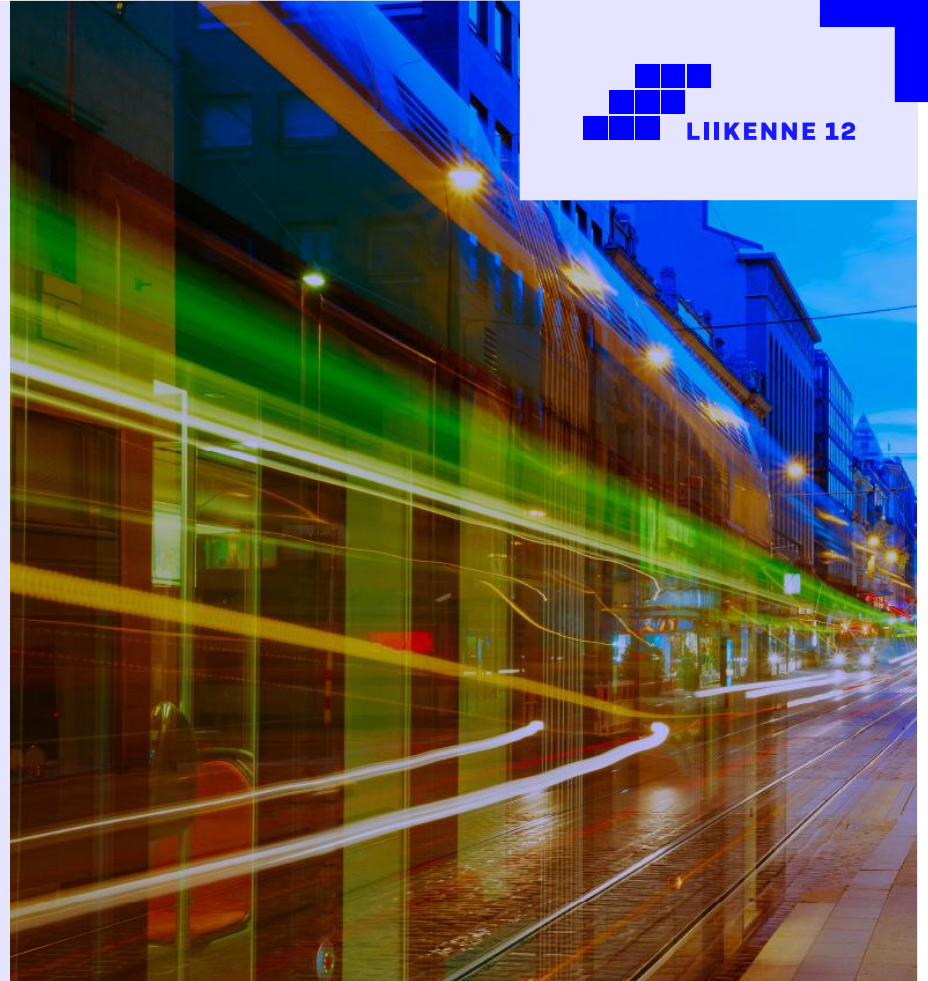
Elinkaarimalli (PPP)



Hankeyhtiö



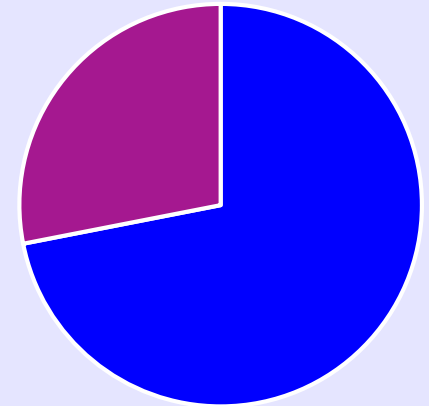
Hyötyjä maksaa -malli ja kustannustenjaon periaatteet



Hyötyjä maksaa -malli

- Kehittämishankkeissa on mahdollista hyödyntää yhä enemmän hyötyjä maksaa -mallia.
- Malli perustuu siihen, että joissain tapauksissa kunta tai joku muu ulkopuolinen taho maksaa saamansa hyödyn perusteella osan valtion vastuulle kuuluvista liikenneverkon uusien kehittämishankkeiden investointikustannuksista.
 - Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi alueella olevia kuntia tai teollista toimijaa hyödyttävä valtiollinen väyläinvestointi.
- Nykyisin malli perustuu talousarviopohjaiseen rahoitukseen ja oleellinen ero valtion budjettirahoitettuihin hankkeisiin on kustannustenjakoa kuntien tai yritysten kanssa.
- Hyödyt valtiolle:
 - Valtion kannalta hyötynä on, että malli vähentää talousarviorahoituksen tarvetta hyötyjen osallistuessa valtion väyläverkon kehittämiseen.
- Hyödyt muille rahoittajille:
 - 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. Malli voi myös aikaistaa hyödyllisten hankkeiden toteutumista.

Esimerkki rahoitusosuudesta



■ Valtio ■ Kunnat / muut hyötyjät

Kustannusjaon yleisiä periaatteita



- Infrastruktuurin yleinen kustannusjakoperiaate toteutuu omistuksen eli väylänpidon perusteella, josta on säädetty laissa.
- Esimerkiksi tieverkon kunnossapidon osalta valtio huolehtii maanteistä (laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä), kunnat katuverkosta (maankäyttö- ja rakennuslaki) ja kiinteistöjen omistajat yksityisteistä (yksityistielaki).
- Erityisestä syystä tienpidon kustannuksien jaosta voidaan kuitenkin sopia lainsäädännöstä poikkeavasti.
- Tällaisia tilanteita syntyy esimerkiksi silloin, jos kunta haluaa sisällyttää alueelleen sijoittuvaan valtion väylähankkeeseen omia tavanomaisen ja riittävän tason ylittäviä tavoitteitaan esimerkiksi maisemoinnin tai melusteiden suhteen.
- Eri väylänpitäjien ylläpitämien väylien kehitystä ohjataan osaltaan kaavoituksella, jotta liikennejärjestelmän ja maankäytön kokonaisuus olisi tarkoituksenmukainen ja tehokas.

Kehittämishankkeiden kustannustenjako

- Uusissa hankkeissa noudatetaan pääsääntöisesti lakisääteistä kustannusjakoa. Hankkeissa, joissa kehitetään samanaikaisesti esimerkiksi valtion ja kunnan verkkoa, osapuolet vastaavat lähtökohtaisesti omista osuuksistaan.
- Uusissa investoinneissa lainsäädännöllisesti velvoittavan väylänpitäjän lisäksi hankkeesta voi syntyä merkittäviä hyötyjä myös muille osapuolille. Tällöin kustannusten jakaminen on hyötyjä maksaa -mallin kannalta järkevää.
- *Valtion budjettirajoitteen takia osallistuminen kustannuksiin voi hyödyttää alueellisia toimijoita.*
- Lainsäädännössä ei ole sitovia määräyksiä kustannusjakosopimuksien laadintaan, vaan ne tehdään tapauskohtaisesti. Väyläviraston ja

Kuntaliiton yhteistyössä on laadittu suositukset Kunnan ja valtion kustannusvastuun periaatteet maantien pidossa (2010) ja Suositus kunnan ja Ratahallintokeskuksen yhteistyön periaatteista ja kustannusvastuusta (2008). Tuoreinta versiota ollaan parhaillaan päivittämässä.

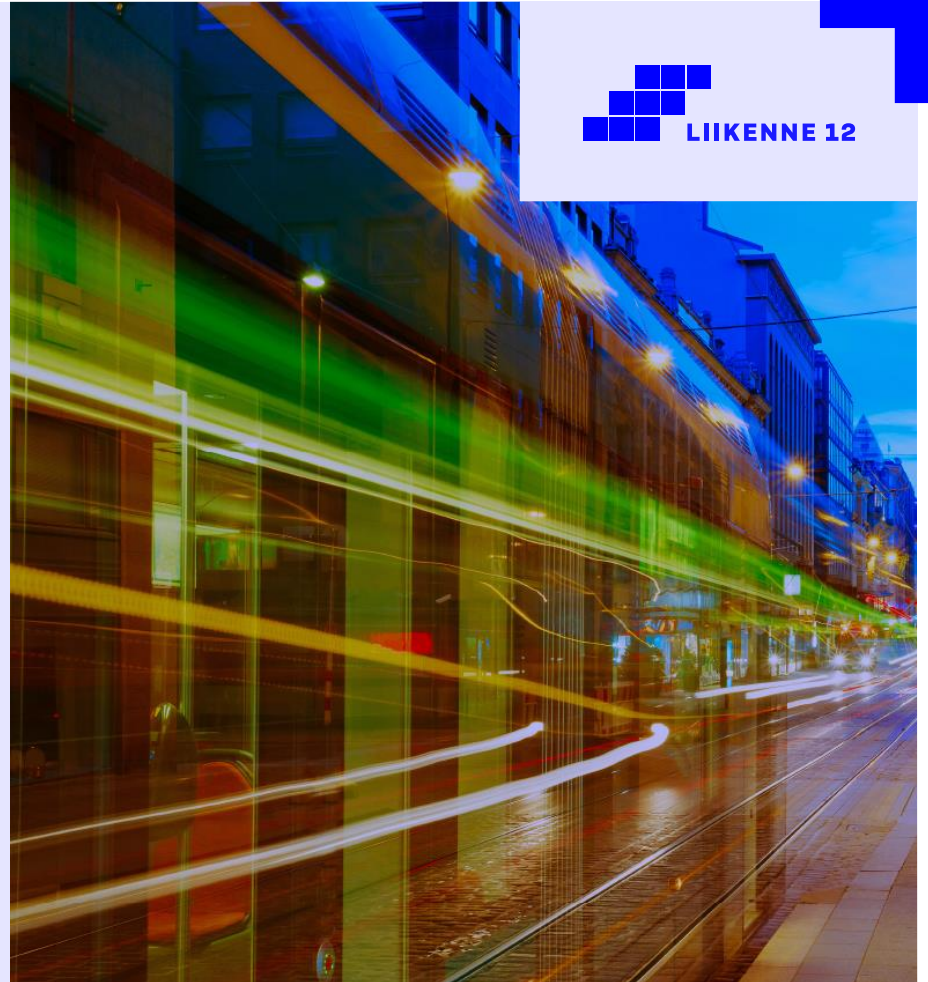
Erilaisia yhteistyömuotoja

- Valtion ja muiden toimijoiden kustannusjakosopimuksista ei ole yhtenäistä koontia tai ohjetta. Erilaisia yhteistyömalleja ovat mm. seuraavat:
 - MAL-sopimukset, joissa kaupunkiseudun kehitystä suunnitellaan tiiviissä yhteistyössä alueen kuntien kanssa. Tavoitteena on kehittää yhdyskuntarakennetta alueellisena kokonaisuutena tiiviillä kaupunkiseuduilla, sekä hyödyntää liikennehankkeiden kiinteistötaloudellinen potentiaali. Valtio osallistuu MAL-sopimukseen avustuksin, valtion maankäytön sekä lainsäädännön kautta.
 - Kuntien ja valtion välillä on tehty tapauskohtaisia sopimuksia kustannusten jaosta, mikäli kunnan intresseissä on ollut valtion väylän kehittäminen tavanomaisesta poikkeavalla tavalla esimerkiksi rakentamisen kehittämispotentiaalin johdosta.
- Merkittävimpiä hankkeita, joissa kunta on osallistunut valtion väylän kustannuksiin, ovat Lahden eteläinen kehätie (kunnan osuus 28%/77 miljoonaa euroa), valtatie 12 rantaväylän parannus Tampereella (65%/120 milj. €) sekä Kehärata (32%/255 milj. €).
- Kustannusjakosopimuksia on tehty myös yksityisten toimijoiden kanssa. Esimerkiksi Helsingin Satama Oy osallistuu Vuosaaren meriväylän syventämiseen n. 11,3 miljoonalla eurolla.
- Myös Euroopan unionilta saatavaa rahoitusta käytetään eräissä väylähankkeissa.

Kustannusjaon esimerkkejä rataväylillä

- Rataväylien kustannusjakosopimukset yksityisraiteiden omistajien ja Väyläviraston välillä ovat kehittyneet ajan saatossa tapauskohtaisesti. Sopimuksia on toistasataa, ja kustannusjaon kriteerit vaihtelevat suuresti.
- 2000-luvun esimerkkejä teollisten toimijoiden kanssa tehdyistä sopimuksista:
- Talvivaaran rata lunastettiin kaivosyhtiöltä rakennuskustannuksia vastaavalla hinnalla.
- Vuosaaren satamaradan kustannukset jaettiin puoliksi satamayhtiön ja Väyläviraston kesken.
- Kemijärvi-Isokylä-Patokankaan raakapuuterminaalihankkeen yhteydessä Keitele Groupille rakennettiin sen kokonaan kustantama yksityisraide.
- Turvallisuussyistä valtion rataverkon asetinlaitteisiin liittyvien yksityisraiteen turvalaitteiden tulee olla valtion omaisuutta. Muun rataomaisuuden omistus- ja ylläpitosopimukset ovat tapauskohtaisia.
- *Toimintatapojen yhdenmukaistaminen ja selkeämpi määrittely tekisi kustannusjaoista tasapuolisempaa ja ennakoitavampaa investointipäätöksiä tekeville toimijoille.*

Rahoitusmallit Liikenne12-työn näkökulmasta



Valtio

n. 55 mrd. €

LVM
pääluokka n.
3 mrd. €

Liikenteen menot yhteensä n. 4,2 mrd. €



LIIKENNE 12

Liikenneverkko

1 800 M€

- Junaliikenteen ostot 40 M€ (LVM)

Väylävirasto

1 720 M€

- Perusväylänpito 1100 M€, sis.:
- Tienpito 620 M€
- Radanpito 380 M€
- Vesiväylänpito 100 M€
- Väyläverkon kehittäminen 340 M€
- Valtionavustus Länsimetron rakentamiseen 60 M€
- Eräät väylähankkeet 40 M€
- Elinkaarirahoitushankkeet 100 M€
- Maa- ja vesialueiden hankinnat ja korvaukset 40 M€

ELY-keskukset

- Alueellisen ja paikallisen liikenteen ostot, hintavelvoitteet ja kehittäminen 40 M€
- (Valtionavustus yksityisten teiden kunnossapitoon 6 M€)

Liikenne- ja viestintävirasto

- Joukkoliikenteen palvelujen ostojen ja kehittäminen 20 M€*

*siirtynyt
Traficomiin
1.1.2019

580 M€

Väyläverkon kehittäminen, Valtionavustus Länsimetron rakentamiseen, Eräät väylähankkeet, Elinkaarirahoitushankkeet, Maa- ja vesialueiden hankinnat ja korvaukset

Investoinnit

1 440 M€

860 M€

Kunnat ja kuntayhtymät
n. 42 mrd. €

1100 M€

Perusväylänpito, Valtionavustus yksityisten teiden kunnossapitoon

Väylänpito

1 820 M€

720 M€

Kunnat ja kuntayhtymät
2 460 M€

40 M€

Alueellisen ja paikallisen liikenteen ostot, hintavelvoitteet ja kehittäminen

Junaliikenteen ostot

40 M€

Palvelut

980 M€

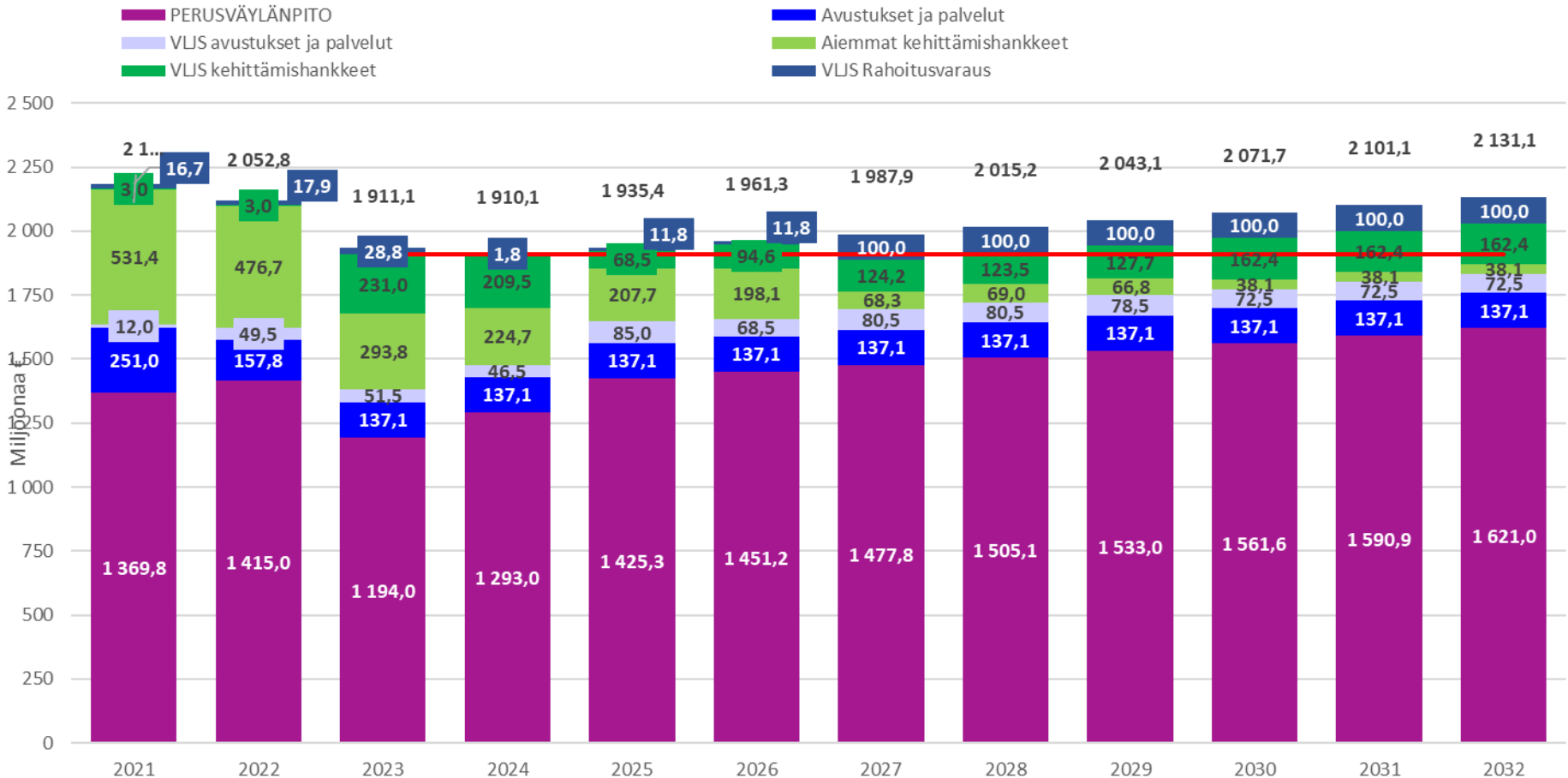
880 M€

20 M€

Joukkoliikenteen palvelujen ostojen ja kehittäminen

Luvut ovat vuosien
2015-2017 deflaatioita
keskiarvoja

Liikennejärjestelmän talousarviorahoitus (Ve2)



Rahoitusmallit Liikenne12-työn näkökulmasta

- Rahoitusmallit vaikuttavat liikennejärjestelmän rahoituksen kokonaisuuteen sekä julkisen sektorin rahoituksen kokonaismäärän että rahoitusvastuiden jakauman kautta.
- ”Hyötyjä maksaa –malli” jakaa kustannuksia useammalle osapuolelle ja voi muuttaa rahoituksen jakauman kokonaisuutta.
- Vaihtoehtoisten rahoitusmallien avulla on mahdollista jaksottaa liikenneinfrastruktuurin kustannuksia pidemmälle aikavälille.
- Riskin siirtäminen julkiselta sektorilta yksityiselle voi tarkoittaa korkeampia rahoituskustannuksia sekä rahoitus- ja sopimusmallista riippuen myös suurempia pitkän aikavälin kustannuksia julkiselle sektorille.
- **Tällöin korostuvat hankkeiden yhteiskuntataloudelliset sekä muut yhteiskunnalliset hyödyt.**

Havainnollistavat laskelmat



Esimerkkihankkeen kuvaus

Hankkeen yleiskuvaus

- Esimerkkihankkeen on tiehanke aluekeskuksen läheisyydessä.
- Hankkeen H/K on oletettu olevan 1,0.
- Käyttäjähöydyt ovat hankkeen höydyistä 70%.
- Hankkeen rakentamisaika on kolme vuotta.
- Hankkeella on 30 vuoden pitoaika.

Kustannukset

- Investointikustannus on 100 M€.
- Ylläpitokustannukset ovat 3 M€/vuosi.

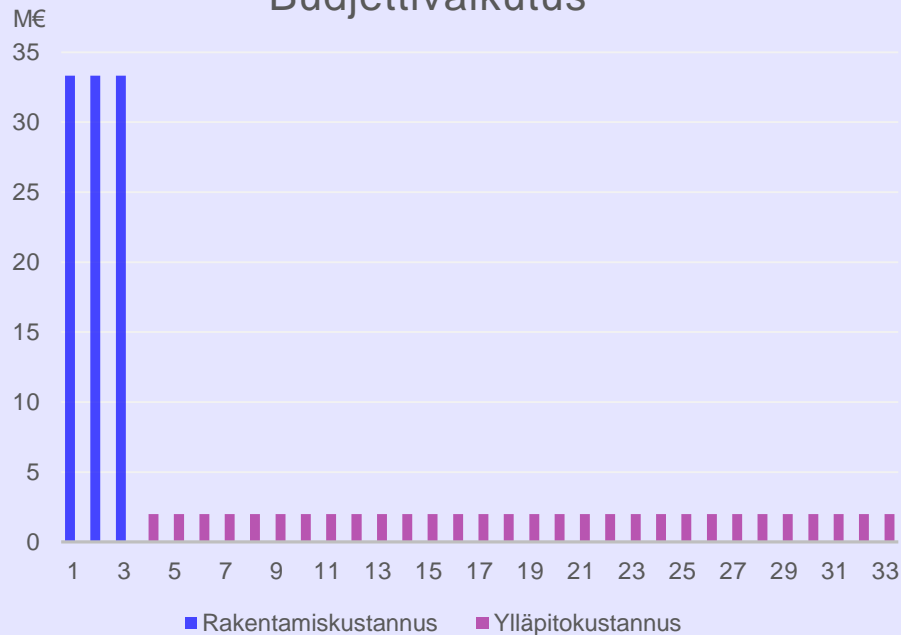
Muut huomiot ja oletukset

- Suomen valtion koron oletus on 0,5 % (nyk. 10v korko -0,07%)
- Yksityisen sektorin korko on oletettu olevan 4 % (marginaali markkinakorkojen päälle), pääomantuoton 5% PPP-elinkaariyhtiölle ja 7% hankeyhtiölle.
- Velka on oletettu lyhennettävän pitoaikana.
- Ylläpitokustannuksien oletetaan sisältyvän vuotuisiin kehyksiin.
- Kustannusjaoissa oletuksena on 50/50 jako.
- *Laskelmat ovat karkeitä yksinkertaistuksia ja niiden avulla pyritään havainnollistamaan eri rahoitusmallien eroavaisuuksia julkisen talouden näkökulmasta.*

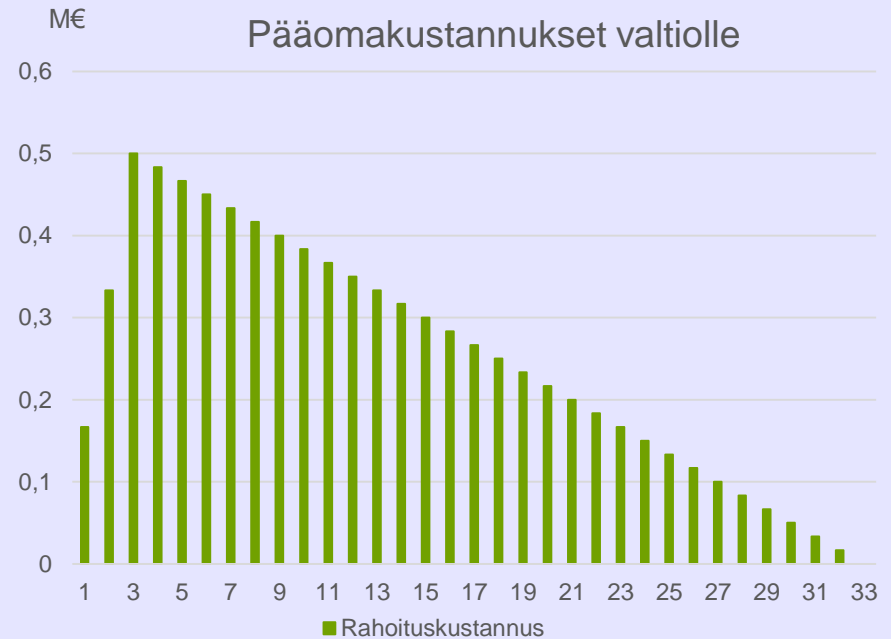


Budjettirahoitus valtion toimesta

Budjettivaikutus

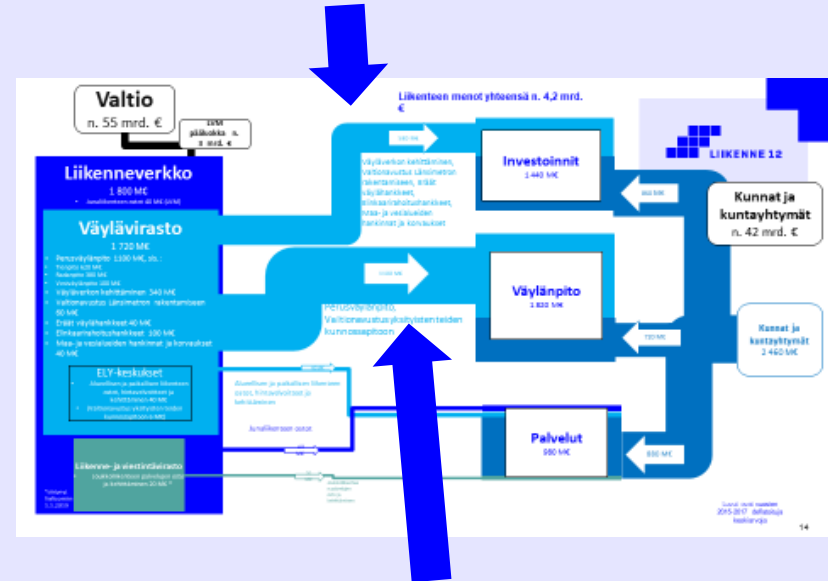


Pääomakustannukset valtiolle

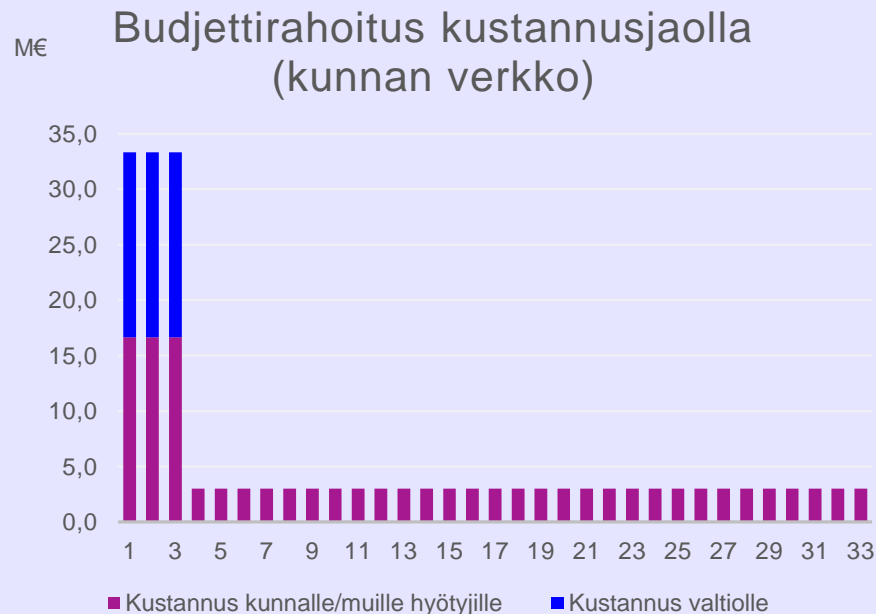
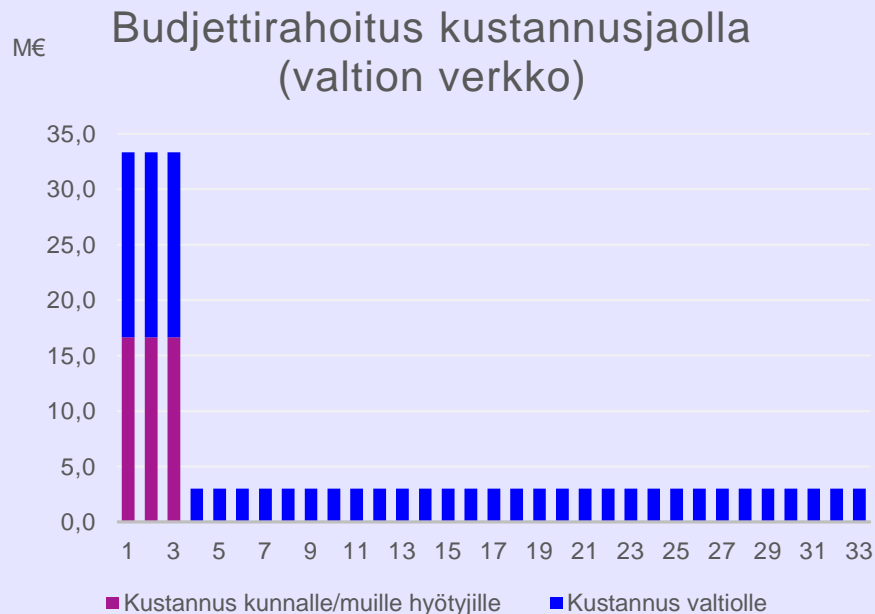


Budjettirahoitus valtion toimesta

- Perinteinen rahoituskeino, jossa investoinnin kustannusvaikutukset kohdentuvat valtiontalouteen etupainoisesti.
- Ylläpitokustannukset tulevat olemaan jatkuvia ja niiden varmistaminen pitkällä aikavälillä ylläpitää infrastruktuuria sekä edistää tehokasta taloudenpitoa pitkällä aikavälillä.
- Rahoituspäätökset ovat aina riippuvaisia talousarvioprosessista sekä vuotuisista budjettipäätöksistä.

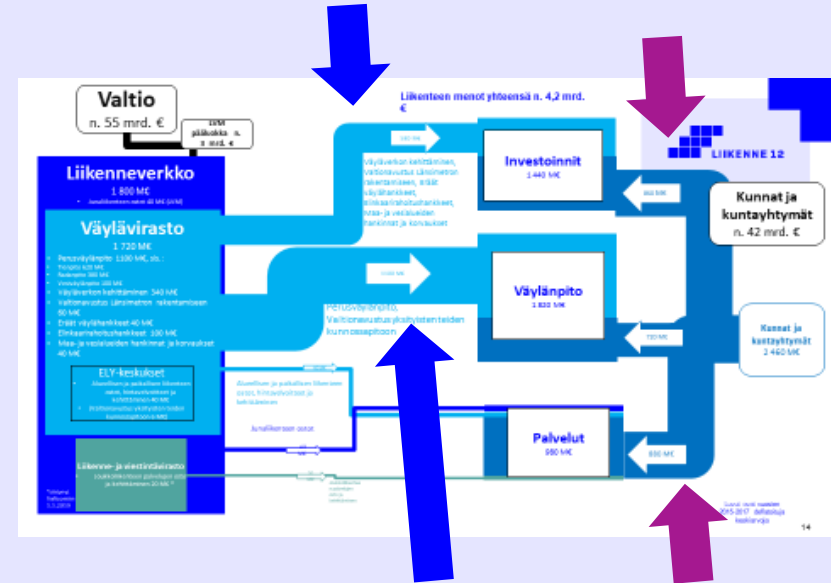


Budjettirahoitus kustannusjaolla



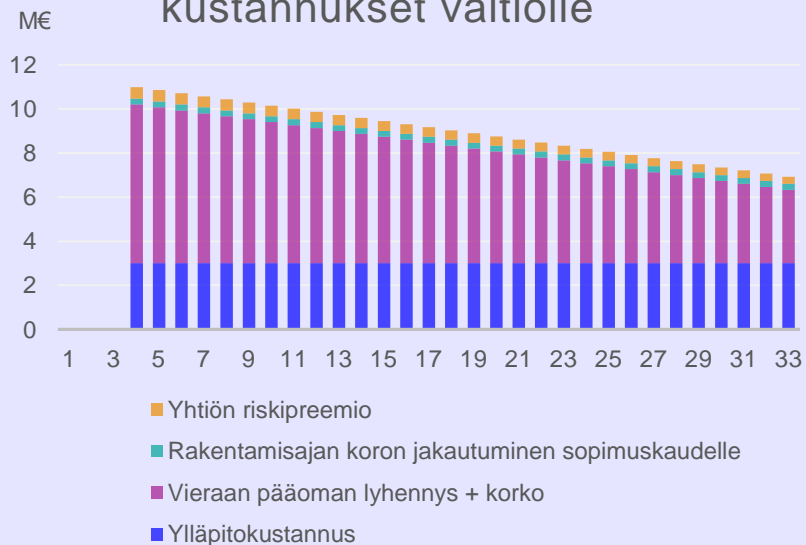
Budjettirahoitus kustannusjaolla

- Rahoituskustannukset ovat kustannusjaolla toteutettavassa hankkeessa samat tai lähes samat kuin valtion talousarvioon pohjautuvassa vaihtoehdossa.
- Keskeisin ero vain valtion rahoittamaan hankkeeseen on kustannusten kohdistumisessa.
- Hankkeen sijoittuminen valtion, kuntien tai yksityiselle verkolle vaikuttaa pitkällä aikavälillä syntyvien ylläpitokustannusten jakautumiseen ja tämä näkyy esimerkkilaskelmissa eroina pitkän aikavälin kustannusvaikutuksissa.

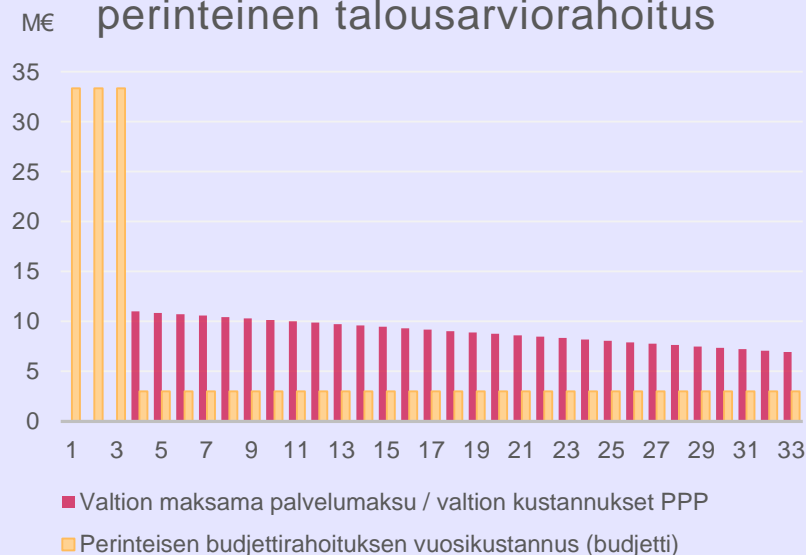


PPP-elinkaari

PPP-elinkaarimallin vuotuisat kustannukset valtiolle



PPP-elinkaari vs. perinteinen talousarviorahoitus

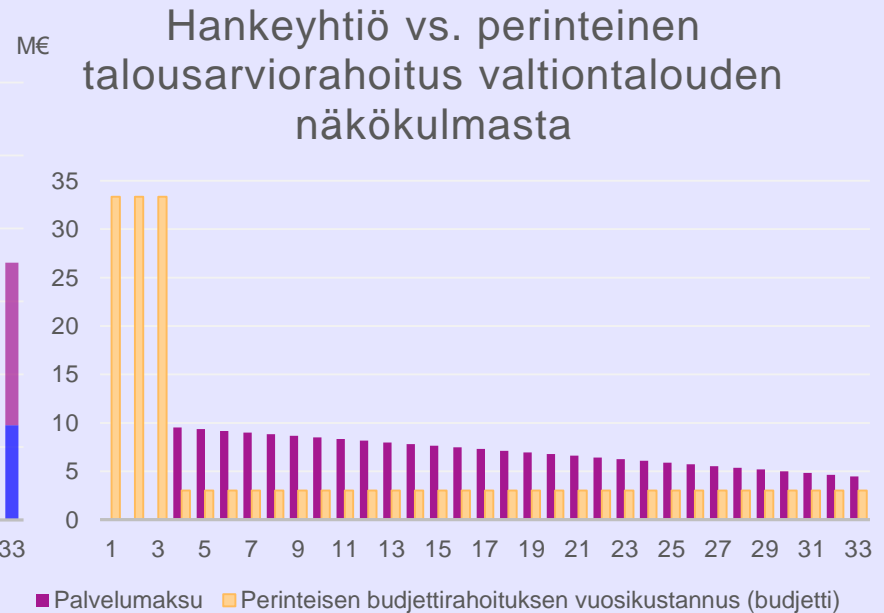
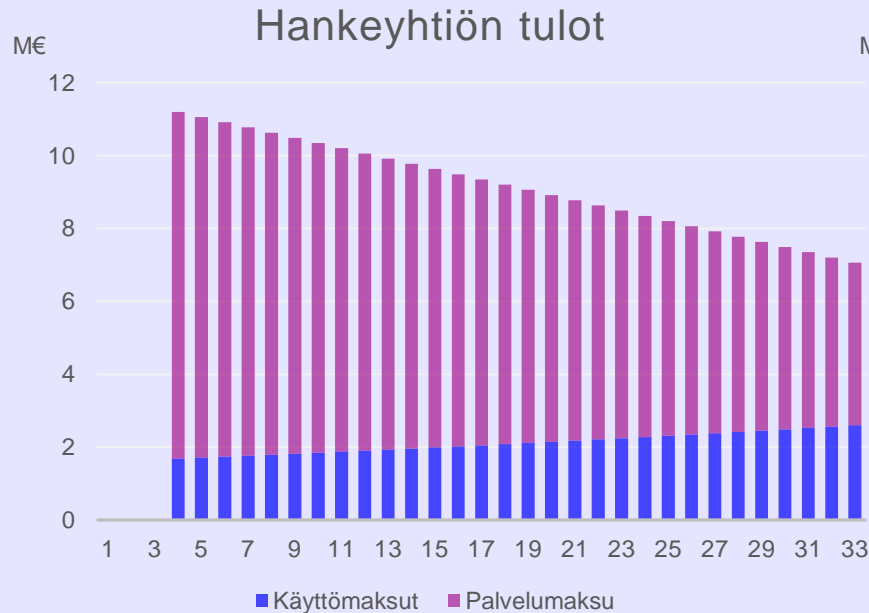


Valtion kustannukset yhteensä (PPP)	268,8M €
Valtion kustannukset yhteensä (talousarvio)	190,0M €

PPP-elinkaari

- Esimerkkilaskelmissa on odotettu vakaa ja luotettava tulo PPP-yhtiölle valtion maksamien palvelumaksujen muodossa. Mikäli tuotto-odotuksiin sisältyisi suurempia riskejä, tuottaisi tämä PPP-yhtiön omistajille suurempaa tuottovaatimusta omalle pääomalleen.
- Palvelumaksun oletetaan olevan nimellisesti saman suuruinen hankkeen valmistumisen jälkeen ja tuottaja pystyy vastaamaan sopimuksessa määriteltyihin palvelutasovaatimuksiin joka vuosi.
- PPP-elinkaarimallilla rahoitettu hanke aiheuttaa esimerkkilaskelmassa n. 80 miljoonaa euroa suuremmat nimelliset kustannukset valtiolle koko elinkaaren aikana. Hankkeen hyötyjen tulisi olla siis vähintään 80 miljoonan euron arvoisia, jotta hanke kannattaisi toteuttaa esimerkkilaskelman mukaisten oletusten mukaisesti.
- Tyypillisesti elinkaarihankkeissa toteutusvastuu osoitetaan yksityiselle sektorille ja suomalaisissa esimerkeissä julkisen sektori on taannut vakaan tulovirran palvelumaksujen avulla yhtiölle.

Hankeyhtiö



Käyttäjien maksamat maksut yhteensä	63,4M €
Valtion maksamat palvelumaksut yhteensä	210,5M €
Valtion kustannukset yhteensä (talousarvio)	190,0M €

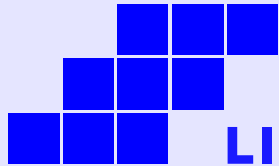
- Laskelmassa tehty vastaavat oletukset kuin PPP-elinkaarimallissa, mutta yhtiön tuloista osa on riippuvaisia liikenteen kysynnästä. Tämän vuoksi riskiä siirtyy yksityiselle sektorille, minkä seurauksena hankkeen rahoituskustannukset kasvavat.
- Erona Suomessa jo käytettyihin elinkaarimalleihin on kuitenkin käyttäjiltä sekä muilta mahdollisilta hyötyjiltä kerättävät palvelun käyttöön perustuvat maksut.
- Käyttäjämaksut kattavat n. 20 % rahoitustarpeesta, eli vaikka hanke olisi yhteiskuntataloudellisesti kannattava, rahoitustarpeesta voidaan esimerkkilaskelmassa kattaa kokonaisuudessaan käyttömaksuilla vain osa.
- Käyttäjämaksujen taso on määritelty nimellisestä ensimmäisen vuoden hyödystä. Niiden oletetaan olevan 50 % käyttäjähyödyistä, sillä kuluttajien saamaa hyötyä ei esimerkkilaskelmassa ei ulosmitata kokonaisuudessaan mm. kysyntävaikutusten vuoksi.
- Mikäli käyttäjämaksuilla halutaan kattaa hankkeen vaatimat rahoituskustannukset esimerkkilaskelman mukaisin oletuksin, tulisi hankkeen hyöty-kustannussuhde olla n. 2,7. Tällöin valtion budjettirahoituksen tarve poistuisi ja hanke olisi mahdollista rahoittaa käyttäjämaksujen avulla.
- Esimerkkinä käytettävässä tiehankkeessa hyödyt kanavoituvat tulovirraksi esimerkiksi väyläkohtaisen tiemaksun avulla. Raidehankkeissa kyseeseen voivat tulla myös esim. kiinteistömarkkinoille kapitalisoituvat hyötyerät.

Yhteenveto



Yhteenveto

- Liikenneinfrastruktuurin rahoituksen lähtökohtana Liikenne12:ssa on valtion talousarvioon nojautuva budjettirahoitus.
- Rahoitusmallien hyödyntämisen sekä hankkeiden kustannustenjaon periaatteita on tarkoituksenmukaista kuvata osana Liikenne12 –suunnitelmaa.
- Budjettirahoitusta täydentävät rahoitusmuodot tarkoittavat vähintään väliaikaista riskin ja omistajuuden siirtoa pois julkiselta sektorilta. Tällä on väistämättä euromääräisiä vaikutuksia hankkeen rahoituskustannuksiin, mikä korostaa tarvetta aikaansaada hankkeilla hyötyjä.
- Kuntien ja muiden hyötyjien kannalta on mahdollista aikaistaa hankkeiden tuottamien hyötyjen syntymistä hyötyjä maksaa -mallin avulla.
- **Vaatimukset hankkeiden tuottamille hyödyille sekä niiden hyödyntämisen mahdollisuuksille korostuvat, mikäli perinteisestä talousarviopohjaisesta rahoituksesta poikkeavia malleja hyödynnetään osana liikenneinfrastruktuurin rahoitusta.**



LIIKENNE 12

Valtakunnallinen
liikennejärjestelmä-
suunnitelma

LVW LIIKENNE- JA
VIESTINTÄMINISTERIÖ

