

**VALTIOVARAINVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 5/2008 vp**

**Valtioneuvoston selonteko liikennepoliitiikan
linjoista ja liikenneverkon kehittämis- ja rahoitusohjelmasta vuoteen 2020**

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä huhtikuuta 2008 lähettäessään valtioneuvoston liikennepoliittisen selonteon Liikennepoliitiikan linjat ja liikenneverkon kehittämis- ja rahoitusohjelma vuoteen 2020 (VNS 3/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että valtiovarainvaliokunnan on annettava lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle erityisesti liikenneverkon kehittämis- ja rahoitusohjelmasta vuoteen 2020.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan liikennejaostossa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa asiaa käsiteltäessä on ollut kuultavana

- ylijohtaja Juhani Tervala, liikenne- ja viestintäministeriö.

Liikennejaostossa ovat olleet kuultavina

- liikenneministeri Anu Vehviläinen ja ylijohtaja Juhani Tervala, liikenne- ja viestintäministeriö

- valtiosihteeri Raimo Sailas ja budjettineuvos Esko Tainio, valtiovarainministeriö
- pääjohtaja Samuli Haapasalo, Ilmailulaitos
- pääjohtaja Jukka Hirvelä, Tiehallinto
- apulaisjohtaja Risto Lång, Merenkululaitos
- ylijohtaja Ossi Niemimuukko, Ratahallintokeskus
- toimitusjohtaja Jani Saarinen, Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry
- toimitusjohtaja Paavo Syrjö, Infra ry
- johtaja Leena Karessuo, Suomen Kuntaliitto
- toimitusjohtaja Jaakko Rahja, Suomen Tieyhdistys
- toimitusjohtaja Matti Vuoria, Varma
- pääjohtaja Henri Kuitunen, VR-Yhtymä Oy
- selvitysmies Jorma Haapamäki
- tutkija Marja Heikkinen-Jarnola.

Lisäksi jaosto on pyytänyt kirjallisen lausunnon seuraavilta tahoilta

- Elinkeinoelämän keskusliitto
- Keskuskauppakamari
- Metsäteollisuus ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto
- Suomen Yrittäjät.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Liikennepoliittisessa selonteossa käsitellään kattavasti liikennejärjestelmään liittyviä osatekijöitä ja ajankohtaisia kysymyksiä, kuten väyläverkon kuntoa ja liikenneyhteyksien toimivuutta, puuhuollon turvaamista, ilmastomuutoksen huomioon ottamista sekä liikenneturvallisuuden parantamista. Selonteon keskeinen tavoite on liikennepoliitiikan pitkäjänteisyyden lisääminen. Muita tavoitteita ovat muun muassa liikenne- ja logistisen järjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuuden parantaminen sekä joukkoliikenteen edistäminen.

Valtiovarainvaliokunta on tarkastellut selontekoa lähinnä oman toimialansa näkökulmasta ja käsitellyt etenkin liikenneverkon kunnossapito- ja kehittämisohjelmaa sekä niiden rahoitusta, jotka liittyvät kiinteästi budjettitalouteen.

Valiokunta toteaa, että nyt laadittu selonteko on merkittävä askel kohti pitkäjänteisempää ja aiempaa suunnitelmallisempaa investointipoliittikkaa. Se lisää liikennepoliitiikan avoimuutta ja tuo paitsi pitkäjänteisyyttä myös varmuutta yhteiskunnan perusinfrastruktuurin suunnitteluun ja rakentamiseen. Pitkäjänteinen päätöksenteko tuo selviä säästöjä rakentamiseen ja tehostaa resurssien tasaista käyttöä. Julkisten varojen käytön kannalta on niin ikään tärkeää, että suunnittelu kohdennetaan nimenomaan niihin hankkeisiin, jotka käynnistetään lähitulevaisuudessa.

Valiokunta pitää myös hyvänä nyt noudatettua menettelyä, jossa valtion menokehyksiä koskeva päätös ja liikennepoliittinen selonteko on käsitelty yhdessä. Selonteon ja kehysten rinnakkainen käsittely antaa varmuutta rahoitus pohjan kestävydestä sekä valtion aidosta sitoutumisesta hankkeisiin. Pidemmän aikavälin investointisuunnitelma antaa paremmat mahdollisuudet myös uusien rahoitusmallien hallittuun käyttöön.

Valtiovarainvaliokunnan mielestä selonteon sisältöä on jatkossa vielä syytä kehittää. Selon-

teossa voitaisiin ottaa laajemmin kantaa kansallisen liikenneverkon tavoitetilään, jolloin investointiohjelma olisi eräs keino asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Selonteossa voitaisiin myös linjata laajempia kokonaisuuksia, kuten kokonaisten yhteysvälien rakentamista sekä joukkoliikenteen palveluiden kehittämistä seudullisina tai valtakunnallisina kokonaisuuksina.

Selonteossa on myös paljon tavoitteita, joiden toteuttamiseen tarvittavia toimenpiteitä ei ole tarkemmin konkretisoitu. Esimerkiksi pääteiden varustaminen keskikaiteilla ja pääratojen kantavuuden nosto todetaan tärkeiksi päämääriksi, mutta kummankaan toteutukselle ei ole asetettu tarkempia tavoitteita. Myös investointihankkeiden pitkäjänteisyyttä voitaisiin vielä parantaa päättämällä ainakin osittain myös seuraavan vaalikauden aikana aloitettavista hankkeista.

Valtiovarainvaliokunta korostaa, että selonteossa asetettujen tavoitteiden sekä tehtyjen linjausten toteutumista on seurattava tiiviisti. Valiokunta pitää niin ikään tärkeänä, että vaalikauden alussa laadittavasta liikennepoliittisesta selonteosta tulee pysyvä käytäntö. Eduskunnan päätöksenteon painopisteen tulisi olla etenkin pitkän aikavälin liikennepoliittisen ohjelman päättämiseksi sekä niissä ajankohtaisissa kysymyksissä, jotka edellyttävät poliittista kannanottoa.

Liikenneverkon ja logistiikan toimivuus

Työllisyyden ja talouskasvun ylläpitäminen edellyttävät toimivaa ja tehokasta liikenne- ja logistiikkajärjestelmää, jonka merkitys on entisestään korostunut yritystoiminnan globalisoitumisen myötä.

Suomen logistinen asema on haasteellinen: päämarkkina-alueet ovat Venäjää lukuun ottamatta kaukana, ja harvan asutuksen ja hajanaisen yhdyskuntarakenteen vuoksi kuljetusmatkat ovat pitkiä. Suomessa liikenteen ja logistiikan aiheuttamat kustannukset rasittavat sekä kansantaloutta että yrityksiä ja kotitalouksia enemmän

kuin monissa muissa kilpailijamaissa. Valiokunta pitääkin erittäin hyvänä hallitusohjelmassa ja selonteossa asetettua tavoitetta, jonka mukaan Suomen logistista kilpailukykyä parannetaan alentamalla elinkeinoelämän logistiikkakustannuksia koko maassa.

Liikenneverkon kunnolla on suuri merkitys elinkeinoelämän kilpailukyvyille. Hyvä liikenneverkko parantaa kuljetusten täsmällisyyttä ja antaa mahdollisuuden suuremman kuljetuskaluston käyttämiseen. Esimerkiksi siltojen, ratojen ja meriväylien kunnan parantaminen vaikuttaa suoraan teollisuuden kuljetusten kustannustehokkuuteen.

Liikenneverkon toimivuus edistää alueiden kehitystä ja kilpailukykyä. Koko maan kilpailukyvyn kannalta on tärkeää huolehtia etenkin kansainvälisten lentoyhteyksien, meriväylien sekä Venäjälle suuntautuvien liikenneyhteyksien toimivuudesta. Myös Pohjanmaan rata on valtakunnallisesti keskeinen liikenneväylä, jonka peruskorjaus on toteutettava tehokkaasti ja määrätietoisesti. Nyt tiedossa oleva rahoitus ei anna siihen kuitenkaan mahdollisuutta, vaan hankkeen valmistuminen on vaarassa pitkittyä 2020-luvulle asti.

Selonteossa ei ole kiinnitetty kovin suurta huomiota sisävesiliikenteen kehittämismahdollisuuksiin. Valiokunta katsoo, että sisävesiväylästä voitaisiin hyödyntää aiempaa enemmän esimerkiksi puukuljetuksiin, etenkin kun vesiliikenteen hiilidioksidipäästöt ovat huomattavasti maantieliikennettä vähäisemmät. Saaristoliikenteen toimintamahdollisuuksien kohentamisella on puolestaan tärkeä merkitys paitsi asukkaiden elinolosuhteiden myös matkailun kehittämiseksi.

Ilmastomuutos ja joukkoliikenne

Ilmastomuutoksen hillintä on jatkossa keskeinen haaste koko kansantaloudelle ja myös liikennepoliittiselle päätöksenteolle. Selonteossa on selvitetty liikenteen ilmastopoliittikan yleiset suuntaviivat ja liikennepoliittisten keinojen tehokkuus ilmastomuutoksen hillinnässä. Tarkemmat linjaukset tehdään sen jälkeen, kun

asiassa on päästy yhteisymmärrykseen EU-tasolla; tämä tapahtunee aikaisintaan vuoden 2008 lopulla. EU:n komission energia- ja ilmastopakettia koskevan esityksen mukaan Suomen pitäisi vähentää liikenteen päästöjä 16 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Päästöjen vähentämistavoitteet koskevat kaikkia liikennemuotoja, mutta ne kohdistuvat etenkin tieliikenteeseen, joka tuottaa valtaosan liikenteen päästöistä.

Valiokunta ei ole tässä yhteydessä käsitellyt yksityiskohtaisemmin ilmastomuutoksen hillintään liittyviä kysymyksiä, mutta toteaa, että esitetty tavoite on Suomelle erittäin haasteellinen. Sen saavuttaminen edellyttää hyvin monipuolista keinovalikoimaa, muun muassa ajoneuvoteknologian hyödyntämistä, yhdyskuntarakenteen eheyttämistä, joukko- ja kevyen liikenteen kehittämistä sekä verotuksen ja muiden taloudellisten ohjauskeinojen käyttöä.

Selonteossa on useita joukkoliikenteen sekä kevyen liikenteen kehittämistä ja ylläpitoa koskevia linjauksia. Valiokunta korostaa, että joukkoliikenteestä on tultava aidosti houkutteleva vaihtoehto etenkin suurten kaupunkien työmatkaliikenteessä. Suurille kaupungeille ensi vuoden alusta myönnettävä joukkoliikennetuki onkin tervetullut, joskin määrältään vielä vähäinen suhteessa kuntien omiin panostuksiin. Pääkaupunkiseudun kaupungit, Tampere ja Turku käyttävät joukkoliikenteen rahoitukseen vuosittain noin 180 miljoonaa euroa, kun valtion tuen tasoksi on ensi vuodelle kaavailtu 5 miljoonaa euroa.

Valiokunta toteaa, että myös haja-asutusalueiden joukkoliikenteen palvelutasosta on huolehdittava kehittämällä esimerkiksi kutsuohjattua liikennettä.

Liikenneverkon kunnossapito-ohjelma

Perusväylänpidon keskeinen ongelma on jo pitkään jatkunut rahoituksen niukkuus. Rahoituksen reaaliarvo on 1990-luvun alun jälkeen vähentynyt tuntuvasti, kun taas liikennesuoritteet ovat samanaikaisesti kasvaneet voimakkaasti. Esimerkiksi perustienpidon määrärahojen ostovoima on pudonnut vuodesta 1992 lukien noin

puoleen, samalla kun liikenteen määrä on lisääntynyt noin neljänneksellä.

Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksen mukaan tie- ja rataverkon kunnossapitoon suunnattiin vuonna 1996 valtion budjettirahoitusta (vuoden 2006 hintatasossa mitaten) noin 1,16 miljardia euroa ja vuonna 2006 noin 0,89 miljardia euroa. Samanaikaisesti rautateiden matkustajamäärä kasvoi 38 prosenttia, tavaraliikenteen tonnit 15 prosenttia ja maantieliikenne 26 prosenttia. Merenkululaitos käytti vastaavasti perusväylänpitoon vuonna 1996 (vuoden 2006 hintatasossa) 28,1 miljoonaa euroa ja vuonna 2006 runsaat 22 miljoonaa euroa eli noin 20 prosenttia vähemmän. Samalla ajanjaksolla meriliikenne lisääntyi 43 prosenttia.

Pitkään jatkuneesta alhaisesta rahoitustasosta johtuen väyläverkkoa ei ole kaikin osin voitu pitää riittävän hyvässä kunnossa. Selonteon mukaan pääteistä noin 1 500 kilometriä on korjauksen tarpeessa ja huonokuntoisia siltoja on noin 14 000 kappaletta. Rataverkon huonokuntoisuuden vuoksi liikennerajoituksia on asetettu noin 600 kilometrille; vuoteen 2012 mennessä rajoitusten määrä uhkaa nousta jo yli 700 kilometriin. Myös eräät vesiväylät ovat mataloituneet alkuperäisestä väyläsyvyydestä, ja osa meriväylien turvalaitteista on vanhentunut.

Kehyspäätöksen mukaan perusväylänpidon ja yksityisteiden rahoitus nousee vaalikauden aikana 165 miljoonaa euroa, joka kohdennetaan erityisesti puuhuollon turvaamiseen. Perustienpidon rahoitukseen lisätään vuoteen 2012 mennessä 72 miljoonaa euroa, perusradanpitoon 57 miljoonaa euroa ja vesiväylänpitoon 6 miljoonaa euroa. Yksityistieavustusten määrää korotetaan 30 miljoonaa euroa. Puuhuollon turvaamiseen kohdennetaan lisäksi perusväylänpidon vaalikauden kehyksissä jo olevasta rahoituksesta 60 miljoonaa euroa. Väylien kunnossapidon rahoitusta lisätään siten vuositasolla keskimäärin noin 41 miljoonaa euroa ja sitä kohdennetaan puuhuollon turvaamiseen noin 56 miljoonaa euroa.

Puhuollon turvaaminen on välttämätöntä, ja valiokunta on tyytyväinen, että siihen suunnataan selkeästi lisäresursseja. Näillä panostuksil-

la saadaan aikaan merkittävä parannus mm. soratieverkon ja siltojen kuntoon. Puunkuljetusreittien parantamisesta hyöttyy luonnollisesti myös kaikki muu näitä reittejä käyttävä liikenne, ennen muuta raskaan liikenteen toimintaedellytykset paranevat.

Muun väyläverkon rahoitus kuitenkin vähenee, koska koko lisärahoitus sekä myös osa jo kehyksissä olevasta rahoituksesta kohdennetaan alempiasteiseen soratiestöön ja vähäliikenteisiin ratoihin. Esimerkiksi tienpidon määrärahoista kohdennetaan 45 miljoonaa euroa puuhuoltoon, mikä merkitsee muun muassa alueellisten investointien vähenemistä ja siltojen ja päällysteiden kunnostuksen hidastumista. Rataverkon korvausinvestointeihin on viime vuosina käytetty noin 160 miljoonaa euroa vuodessa, mutta kehyskaudella muuhun kuin vähäliikenteisiin ratoihin ja puuhuollon investointeihin jää vuositasolla noin 125 miljoonaa euroa.

Perusväylänpidon rahoitus on kehyspäätöksen mukaisten lisäystenkin jälkeen riittämätön myös siitä syystä, että määrärahoissa ei oteta huomioon kustannustason nousua. Kustannusten nousu on ollut viime vuosina keskimäärin 4–5 prosenttia vuodessa, mikä on merkinnyt esimerkiksi tienpidossa noin 25–30 miljoonan euron vuosittaisia lisäkustannuksia. Vaikka väylänpidon tehokkuus ja tuottavuus ovat parantuneet, kustannusten nousu johtaa väistämättä palvelutason alenemiseen.

Tilannetta heikentää lisäksi se, että 1960- ja 1970-luvuilla rakennetun tai peruskorjatun väylästäön käyttöikä on kulumassa umpeen, mistä johtuen peruskorjaustarve on näinä vuosina suurimmillaan. Myös ilmastonmuutoksen aiheuttamat keliolosuhteet tuovat yhä enemmän haasteita kunnossapidolle, sillä lisääntyvät tulvat, saateet ja muut poikkeukselliset sääilmiöt vaurioittavat usein myös tie- ja rataverkon rakenteita. Lisäksi tie-, rata- ja vesiväyläverkot teknistyvät jatkuvasti, jolloin esimerkiksi ratojen sähköistäminen ja kulunvalvonta sekä meriliikenteen ohjausjärjestelmät nostavat väylien ylläpidon kustannuksia.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu, että korjausvelan kuromiseksi umpeen

väylien kunnossapidon määrärahaa tulisi lisätä vuositasolla 200 miljoonaa euroa nyt osoitetun 41 miljoonan euron sijasta.

Valiokunta korostaa, että oikein suunnitellut ja kohdennetut perusparannustoimet alentaisivat jatkossa perusväylänpidon rahoitustarvetta. Väylien kunnossapidolla voidaan myös tehostaa elinkeinoelämän sekä alueiden kilpailukykyä ja vähentää ympäristöhaittoja.

Perusväylänpidon rahoitusta lisäämällä voidaan ennen muuta parantaa liikenneturvallisuutta. Esimerkiksi kevyen liikenteen väylien rakentamiseen, rataverkon korvausinvestointeihin ja vesiväylien turvallisuuden parantamiseen kohdistuu suuria paineita. Liikenneturvallisuuden parantamiseen suunnattu rahoitus on monella tavalla taloudellisesti kannattavaa, sillä liikenneonnettomuuksista aiheutuu paitsi inhimillistä kärsimystä myös huomattavia taloudellisia kustannuksia niin valtiolle, kunnille, työnantajille, vakuutusyhtiöille kuin myös yksittäisille henkilöille.

Valiokunnan mielestä kehyspäätöksen mukainen määrärahataso ei vielä poista rahoituksen jälkeenjääneisyyttä, vaan on ilmeistä, että perusväylänpidon rahoitusta joudutaan korottamaan lisätalousarvioiden yhteydessä. Lisäbudjetti-rahoitus ei voi kuitenkaan olla pysyvä ratkaisu, sillä se ei anna mahdollisuutta pitkäjänteiseen ja taloudelliseen suunnitteluun, mitä selontekomennetellyllä on nimenomaan tavoiteltu.

Liikenneverkon kehittämisohjelma

Selonteon investointiohjelmassa on kaksi aikajännettä. Siinä linjataan sekä kuluva vaalikauden liikenneinvestoinnit että myös tämän vaalikauden jälkeen toteutettavat hankkeet aina vuoteen 2020 saakka. Vuoden 2011 jälkeen toteutettavat hankkeet on nimetty, mutta niiden toteuttamisjärjestykseen ja -aikatauluun ei ole otettu kantaa. Ainoa poikkeus on E18 Helsinki—Vaalimaa-hanke, joka on hallitusohjelman mukaisesti päätetty toteuttaa yhtenä kokonaisuutena.

Tällä vaalikaudella aloitetaan 18 väyläverkon kehittämishanketta, joista viidestä hankkeesta on päätetty jo edellisellä hallituskaudella. Koko-

naan uusia hankkeita on siten 13, joista kaksi toteutetaan elinkaarimallilla. Yksi hanke aloitetaan kunnan rahoituksen turvin ja kuntien aikais-tamisrahoituksen käyttämistä voidaan harkita lisäksi seitsemän hankkeen kohdalla. Uusien hankkeiden yhteenlasketut kustannukset ovat noin 1,1 miljardia euroa, joista tälle vaalikaudelle kohdistuvat menot rahoitetaan valtiontalouden kehyksissä jo olevalla 28,7 miljoonan euron varauksella sekä 80 miljoonan euron lisärahoituksella, joka saadaan valtionyhtiöiden myyntituloista.

Selonteon mukaan hankkeet on valittu lähes 150 ehdotuksen joukosta ja valinnassa on kiinnitetty huomiota maakuntien ja elinkeinoelämän prioriteetteihin, alueelliseen tasapainoon sekä kansainvälisiin sitoumuksiin.

Vaalikauden aikana voidaan lisäksi käynnistää jälkirahoitusmallin avulla elinkeinopolitiikan kannalta tärkeitä hankkeita. Teemahankkeisiin on varattu 50 miljoonaa euroa.

Valiokunta on tyytyväinen etenkin raideliikenteeseen tehtäviin panostuksiin, jotka edistävät yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ja joukko-liikennettä ja ovat tärkeitä myös liikenteen päästöjen vähentämiseksi. Valiokunta pitää myös hyvänä, että maankäytön tulevaa suunnittelua varten selonteossa mainitaan useita, kokonaan uusia rataverkon kehittämishankkeita.

Hankkeiden rahoitussuunnitelman osalta valiokunta toteaa, että Oulu—Seinäjoki-hankkeen rahoitusta on arvioitava vielä uudelleen. Nyt kaavailtu rahoitustaso johtaa hankkeen pitkittymiseen aina 2020-luvulle saakka, mikä aiheuttaa tarpeettomia lisäkustannuksia ja heikentää sekä henkilöliikenteen että teollisuuden kuljetusten toimivuutta ja kilpailukykyä.

Investointien aikajänne. Selonteon mukaan pitkäjänteisyydellä tarkoitetaan 10—15 vuoden aikajännettä, mutta hankekohtaiset päätökset on tehty vain tämän hallituskauden osalta. Vuoden 2011 jälkeen toteuttavien hankkeiden listalla on noin 30 hanketta, jotka vastaavat 3—4 vaalikauden investointivolyyymiä. Niiden tarkempaa toteuttamisjärjestystä tai aikataulua ei ole päätetty. Seuraava hallitus ottanee niihin kantaa aikai-

sintaan vaalivuotta seuraavana vuonna, jolloin sitovat päätökset koskisivat hallituskauden loppuosaa.

Kehyspäättöksen ja selonteon linjaukset ovat selvä parannus aiempaan käytäntöön, jossa liikennehankkeista päätettiin vuosittain hanke kerrallaan. Valiokunnan mielestä vaalikausi ja valtiontalouden kehyskausi ovat liikenneinvestointien kannalta kuitenkin edelleen liian lyhyitä ajanjaksoja. Niin sanotun kakkoskorin priorisointi edes seuraavan hallituskauden alkuosan osalta hyödyttäisi selvästi hankkeiden suunnittelua. Esim. Ruotsissa poliittisesti hyväksytty liikenneinvestointiohjelma laaditaan kymmenvuotiskaudeksi kerrallaan.

Alkavien hankkeiden ajoitus. Tällä hetkellä on käynnissä noin 20 kehittämishanketta, joista lähes kaikki valmistuvat vuoteen 2010 mennessä, useimmat jo vuonna 2008 tai 2009. Kehyspäättöksen yhteydessä päätettyjen uusien hankkeiden aloitus painottuu kuluvan vaalikauden loppuun ja seuraavan vaalikauden alkuun. Käytännössä tämä johtaa siihen, että useita hankkeita kilpailutetaan yhtäikaa vuonna 2010, jolloin ne käynnistyvät vuosina 2011–2012.

Väylänpidossa on pitkällä tähtäimellä edullisinta pyrkiä paitsi mahdollisimman pitkäjänteiseen suunnitteluun myös mahdollisimman tasaiseen investointitasoon. Selonteon mukainen investointien ajoitus voi kuitenkin johtaa siihen, että hankkeiden kilpailutus ja käynnistys painottuvat liiaksi vuosille 2010–2012. Tämä saattaa nostaa kustannuksia ja heikentää kustannusarvioiden pitävyyttä.

Selonteon mukaan inframarkkinoita on tarkeitus tasata niin sanotun kuntien aikaistamisrahoituksen avulla.

Valiokunta pitää tärkeänä, että vuosina 2011–2012 uhkaava suhdannepiikki ja ylikuumeneminen vältetään. Mikäli hankkeita ei käynnisty kuntarahoituksen turvin, hallituksen on ryhdyttävä ajoissa toimenpiteisiin joidenkin investointien aikaistamiseksi; hankkeet tulisi tällöin ottaa huomioon jo vuoden 2009 talousarviossa.

Varautuminen yllättäviin investointeihin. Yhteiskunnan ja kuljetustarpeiden muuttuessa saatetaan syntyä yllättäviä investointitarpeita, joihin tulisi puuttua mahdollisimman pian. Jälkirahoitusmallilla voidaan käynnistää esimerkiksi kaivosteollisuuden tarvitsemia investointeja, mutta osa väyläongelmista voi vaatia välittömästi valtion rahoitusta. Mikäli tällaisiin hankkeisiin ei lainkaan varauduta, niiden toteuttaminen voi olla ongelmallista.

Valiokunta katsoo, että määrärahakehyksissä on vuoden 2011 jälkeen otettava huomioon 100–200 miljoonan euron määrärahavaraus sellaisia yllättäviä ja välttämättömiä väyläinvestointeja varten, joita ei vielä tässä vaiheessa voida tarkemmin yksilöidä.

Teemahankkeet. Valiokunta on tyytyväinen siihen, että teemahankkeet rahoitetaan jatkossa liikenneverkon kehittämiseen osoitetusta määrärahasta. Teemahankkeet on tähän asti rahoitettu perusväylänpidon määrärahalla, ja ne ovat kilpailleet samoista määrärahoista liikenneverkon kunnossapidon kanssa. Tämä on myös heikentänyt päätöksenteon läpinäkyvyyttä.

Kehys- ja budjetointimenettelyn kehittämistarpeet

Väylänpidon pitkäjänteisyyden ja kustannustehokkuuden parantamiseksi on olennaista, että vaalikauden liikennehankkeista ja niiden rahoituksesta päätetään kerralla ja että määrärahakehys sisältää vaalikauden alusta lähtien riittävät määrärahat liikenneväylien pitkäjänteiseen kehittämiseen ja kunnossapitoon. Kuten valiokunta on edellä todennut, pitkäjänteisyyttä voitaisiin jatkossa edelleen parantaa päättämällä ainakin osittain myös seuraavan vaalikauden investoinneista.

Investointien budjetointi. Valtion nykyinen talousarviokäytäntö perustuu käyttömenobudjetointiin, jolloin investoinnitkin käsitellään käyttömenoina. Pääomabudjetoinnissa investoinneille ja käyttömenoille olisi sen sijaan omat budjettinsa, mikä antaisi paremmat mahdolli-

suudet hallita investointi- ja rahoitussuunnittelua.

Valtionhallinnossa investointien budjetointiin liittyvät ongelmat koskevat lähinnä vain liikenneinvestointeja, sillä suurin osa muiden hallinnonalojen merkittävistä investoinneista on siirretty budjettitalouden ulkopuolelle.

Valtiovarainvaliokunnan mielestä investointien ja kunnossapidon määrärahat tulisi erottaa toisistaan nykyistä selkeämmin, mikä parantaisi päätöksenteon selkeyttä ja läpinäkyvyyttä. Liikenneinvestointien budjetointia onkin kehitettävä ja niiden käsittelyä kehyksessä muutettava.

Valiokunta ottaa asiaan yksityiskohtaisemmin kantaa käsitellessään valtioneuvoston selontekoa valtiontalouden kehyksistä vuosille 2009—2012 (VNS 2/2008 vp).

Budjetti- ja valtuuskäytäntö. Liikennehankkeiden nykyinen budjetointimenettely on kankea ja joustamaton. Se edellyttää sekä hankekohtaiseen valtuuteen että vuosittaiseen määrärahaan tarjottavien pientenkin muutosten tuomista eduskunnan käsiteltäväksi, vaikka muutokset tapahtuvat eduskunnan hyväksymän sopimusvaltuuden puitteissa. Hankintamenettely ei myöskään aina johda tarkoituksenmukaiseen ja taloudellisesti optimaaliseen lopputulokseen väylähankkeiden kokonaisuuden kannalta.

Valtiovarainvaliokunta on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota edellä mainittuihin epäkohtiin. Valiokunta kiirehtii toimenpiteitä, joilla menettelyä voidaan yksinkertaistaa ja virtaviivaistaa.

Rahoitusmallit

Selonteossa todetaan, että vuotta 2020 koskevan tavoitetilan mukaan liikenteen rahoitus on pitkäjänteistä ja kestäväällä pohjalla ja että käytävissä on monipuolinen, budjettirahoitusta täydentävien rahoitusmallien valikoima. Selonteon arvion mukaan budjettirahoitusta täydentävien rahoituslähteiden käyttö on liikenneverkon riittävän palvelutason varmistamiseksi välttämätöntä ja uusia rahoitusmalleja on kokeiltava ennakolluultomasti.

Budjettirahoitus on pääasiallinen liikenneinvestointien rahoitustapa kaikissa maissa. Yleinen suuntaus kuitenkin on, että budjettirahoituksen rinnalle etsitään uusia rahoitusmalleja, joilla investointien toteutukseen saadaan joustoa.

Selonteon mukaan budjettirahoitusta täydentäviä rahoitusmalleja ovat muun muassa elinkaarimalli, kuntien osallistuminen rahoitukseen, tienkäyttömaksut, jälkirahoitus, tie- ja liikenne-rahastot, valtionyhtiöiden myyntitulot ja EU-rahoitus valtakunnan rajan ylittäviin hankkeisiin.

Valtiovarainvaliokunta katsoo, että valtion budjettirahoituksen on oltava väylähankkeiden rahoittamisen perustana jatkossakin. Budjettirahoituksen rinnalle on kuitenkin perusteltua kehittää myös muita rahoitusmalleja.

Elinkaarimalli. Elinkaarimallista on jo saatu hyviä kokemuksia. Elinkaarimalli ei ole pelkästään rahoitusmalli, vaan myös toimintamalli, jossa väylänpitäjä tilaa ulkopuoliselta yritykseltä tietyn väyläosuuden tienpitopalvelun pitkällä sopimuksella. Elinkaarimallin avulla on mahdollisuus löytää ratkaisuja ja hyötyjä, jotka ovat innovatiivisia ja pitkällä aikavälillä taloudellisia. Se antaa myös mahdollisuuden jakaa riskit tilaajan ja tuottajan kesken.

Valiokunta toteaa, että elinkaarimalli voidaan toteuttaa usealla eri tavalla ja että sen maksumekanismit ja muut ominaisuudet voidaan räätälöidä kullekin hankkeelle sopiviksi. Hankkeen rahoituksesta päätettäessä on tehtävä perusteellinen ja objektiivinen vertailu parhaaksi arvioidun elinkaarimallin ja normaalin budjettirahoituksen välillä. Hankkeen rahoitustapa ei saa vaikuttaa toteuttamisaikatauluun eikä hankkeen kohteluun menokehyksissä.

Kuntien osallistuminen rahoitukseen. Selonteon mukaan kunnat osallistuvat suurilla kaupunkiseuduilla liikenneinvestointien kustannuksiin. Tätä käytäntöä on tarkoitus jatkaa. Lisäksi kunnat voivat enenevässä määrin saada liikkeelle tärkeän liikennehankkeen korottoman jälkirahoituksen periaatteiden mukaisesti. Kuntien osallistumista rahoitukseen on pidetty perusteltuna, koska kunnat saavat liikennehankkeiden

toteutumisen myötä merkittäviä maankäyttöliisiä ja muita hyötyjä.

Valiokunta toteaa, että ns. aikaistamislainan käyttö ei velvoita kuntia, mutta antaa niille mahdollisuuden saada tärkeä liikennehanke käyntiin hieman suunniteltua aikaisemmin. Kunta maksaa periaatteessa valtiolle kuuluvia menoja, mutta hyötyy vastaavasti maankäytön tuomista eduista.

Valiokunta pitää mahdollisuutta aikaistamislainan käyttämiseen sinänsä perusteltuna, mutta korostaa, että aikaistamisrahoitusta tulee käyttää hallitusti ja että siitä ei saa tulla pääsääntö infrarahoitukseen. On myös tärkeää, että aikaistamisrahoituksen avulla ei käynnistettä hankkeita, jotka eivät sisälly hyväksytyyn hankeluetteloon.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että aikaistamislainan käyttö voi tuoda huomattaviakin lisävelvoitteita kunnan hallinnolle. Rahoittaessaan hanketta kunta ei toimi ainoastaan rahoittajana, vaan myös hankkeen toteuttajana.

Tienkäyttömaksut. Selonteon linjausten mukaan tarkoituksena on luoda valmiudet paikannukseen perustuvan tienkäyttömaksun käyttöön tulevilla vuosikymmenellä. Hallituksella on myös valmiudet luoda lainsäädännölliset edellytykset mahdollisen alueellisen ruuhkamaksun käyttöönotolle.

Liikenteen ja energiankulutuksen hillitsemiseksi liikenteen kustannuksia voidaan joutua siirtämään käyttäjille nykyistäkin enemmän. Valiokunnan mielestä on siten perusteltua, että tienkäyttö- ja ruuhkamaksujen mahdolliseen käyttöönottoon liittyviä kysymyksiä selvitetään. Selvitystyössä on tärkeää ottaa kantaa siihen, käytetäänkö ruuhkamaksuja liikennejärjestelmän ohjaus- vai rahoituskeinona tai mahdollisesti kummassakin tarkoituksessa.

Ruuhkamaksujen mahdollinen käyttöönotto saattaa vähentää liikennettä ja siten myös joidenkin liikenneinvestointien tarvetta. On siksi tärkeää, että ruuhkamaksuja koskevat päätökset tehdään riittävän aikaisessa vaiheessa ennen niiden mahdollista käyttöönottoa.

Jälkirahoitusmalli. Jälkirahoitusmalli sopii esimerkiksi avattavien kaivosten tarvitsemien infrayhteyksien rakentamiseen. Tällöin toisena osapuolena on yritys, joka arvioi hankkeen rahoittamisen ja sen korkokulujen rahoittamisen liiketaloudelliselta pohjalta.

Valiokunta pitää menettelyä tarkoituksenmukaisena, sillä se poistaa suurelta osin valtion hukkainvestoinnin riskin ja on siten valtion kannalta turvallinen.

Tie- ja liikenne-rahastot. Selontekoon ei sisälly rahastomallin käyttöönottoon liittyviä linjauksia. Valtiosihteeri Sailas päätyi hiljattain laatimassaan liikenneinvestointien rahoituksen kehittämistä koskevassa selvityksessä (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 72/2007) siihen, ettei perinteisille liikenne-rahastoille ole perusteita. Selvityksen mukaan ne eivät lisäisi valtion tuloja tai lisäisi varoja liikenneinvestointien rahoittamiseen.

Selvityksessä ei käsitelty yksityiskohtaisemmin rahastojen käyttöä eikä siinä selvitetty esimerkiksi mahdollisuutta eläkelaitosten tekemiin rahastosijoituksiin eikä kiinteistörahastotyyppisten rahastojen toimivuutta.

Valiokunta ei ota tässä vaiheessa tarkemmin kantaa rahastojen käyttöön. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että tie- ja liikenne-rahastojen perustamiseen ja käyttöön liittyvät kysymykset selvitetään vielä aiempaa laajemmin. Selvityksessä tulee ottaa huomioon myös mahdollisten tie- ja ruuhkamaksujen rahastointiin liittyvät kysymykset.

Valtionyhtiöiden myyntitulot. Valtionyhtiöiden osakemyyntituloja on käytetty useina vuosina liikenneinvestointeihin. Tänä keväänä hyväksytyn kehyspäättöksen mukaan myyntituloista voidaan käyttää 80 miljoonaa euroa uusien väylähankkeiden rahoittamiseen.

Valiokunta toteaa, että väyläverkon rahoitustason on oltava pitkäjänteisesti kestäväällä ja riittävällä tasolla. Myyntitulojen käyttö ei siten edesauta pitkäjänteisen investointipolitiikan toteuttamista, sillä myyntitulot ovat satunnaisia ja vaikeasti ennakoitavia. Myyntitulot ovat kuitenkin

kin tuoneet viime vuosina liikkumavaraa muutoin tiukkoihin menokehyksiin.

Valiokunta katsoo, että valtion budjetointi- ja ohjausjärjestelmän kehittäminen antaisi aiempaa paremmat mahdollisuudet hallittuun investointi- ja rahoitussuunnitteluun, jolloin myös budjetin tuotot ja kulut olisi mahdollista saada tasapainoon pitkällä aikavälillä. Tällöin myös myyntitulojen käyttöä investointien rahoituksessa voitaisiin arvioida uudelleen.

EU-rahoitus. TEN-verkon laajuutta arvioidaan lähivuosina uudelleen ja käynnissä on myös muita hankkeita, joilla pyritään parantamaan valtakunnan rajat ylittäviä liikenneyhteyksiä. Valiokunta korostaa, että Suomen tulee toimia aktiivisesti mm. TEN-verkkoa ja Pohjois-Euroopan liikennehankkeita koskevissa neuvotteluissa ja pyrkiä hyödyntämään EU:n ohjelmiin sisältyviä rahoitusmahdollisuuksia.

Lausunto

Lausuntonaan valtiovarainvaliokunta esittää,

että liikenne- ja viestintävaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja

että selonteon johdosta hyväksytään seuraava kannanotto:

1. Vaalikauden alussa laadittavasta liikennepoliittisesta selonteosta on tehtävä pysyvä käytäntö.

2. Liikenneinvestoinneista ja niiden rahoituksesta on päätettävä aiempaa pitkäjänteisemmin ja yhtä vaalikautta pidempinä kokonaisuuksina. Rakentamisen volyymin tulee olla tasainen myös hallituskausien taitteessa.

3. Perusväylänpitoon on osoitettava liikenneverkon kunnan turvaava rahoitus.

4. Mahdollisuudet tie- ja liikenne-rahastojen käyttämiseen on selvitettävä.

VaVL 5/2008 vp — VNS 3/2008 vp

Helsingissä 9 päivänä toukokuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Hannes Manninen /kesk	Markku Rossi /kesk
vpj.	Kari Rajamäki /sd	Matti Saarinen /sd
jäs.	Pertti Hemmilä /kok (osittain)	Petri Salo /kok
	Bjarne Kallis /kd	Minna Sirnö /vas (osittain)
	Kyösti Karjula /kesk	Pia Viitanen /sd (osittain)
	Esko Kiviranta /kesk (osittain)	vjäs. Esko Ahonen /kesk (osittain)
	Jari Koskinen /kok (osittain)	Matti Kauppila /vas (osittain)
	Mikko Kuoppa /vas	Miapetra Kumpula-Natri /sd (osittain)
	Reijo Laitinen /sd	Lauri Kähkönen /sd
	Mika Lintilä /kesk (osittain)	Reijo Paajanen /kok (osittain)
	Olli Nepponen /kok	Eero Reijonen /kesk (osittain)
	Tuija Nurmi /kok (osittain)	Jutta Urpilainen /sd (osittain)
	Kirsi Ojansuu /vihr	Tuula Väättäinen /sd (osittain)
	Heikki A. Ollila /kok	Ulla-Maj Wideroos /r.
	Heli Paasio /sd (osittain)	

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Me allekirjoittaneet edellytämme liikenteen pitkäjänteistä, ennustettavaa, ympäristöystävällistä ja luotettavaa investointipolitiikkaa. Epävarmuus vaikuttaa kielteisesti joka taholle ja käy kalliiksi kaikille. Pitkäjänteisyyden perusehto on uskottavuus ja määrärahojen riittävyys siten kuin eduskunta on jo edellisellä vaalikaudella hallitukselta edellyttänyt. Selonteko ei vastaa tähän eduskunnan esittämään vaatimukseen.

Selvyiden vuoksi investoinnit tulisi myös irrottaa käyttömenoista ja käsitellä kehysbudjetoinnin ulkopuolisena eränä.

Koko selonteon suurin kysymys on, miten hyvin se vastaa ilmastonmuutokseen. Muun muassa joukkoliikenteen toimenpiteissä jäädään lähitökuoppiin. Liikennevaliokunnan budjettikehyslausunnon mukaan määrärahat ovat liian pienet tarpeeseen nähden. Joukkoliikenteen toimintaedellytysten oleellinen kohentaminen ripeässä aikataulussa on tärkeää sekä kaupunkiseutujen että haja-asutusalueiden osalta.

Selonteon mukaan uusia väylähankkeita käynnistetään tällä vaalikaudella vain 400 miljoonalla. Perusväylänpidon suurin ongelma koskee rahoitusta. Eri asiantuntijoiden mukaan hallituksen kehyspäätöksen linjaukset eivät huomioi täysin edes kustannusten nousua eivätkä korjaa perusväylänpidon kipeästi kaipaamaa rahoituksen jälkeenjääneisyyttä.

Raideliikenteen pahin puute koskee perusradanpitoa. Siinä joudutaan nyt keskittymään ainoastaan rataverkon pitämiseen liikennöitävässä kunnossa. Palvelutasoa parantavat hankkeet jäävät toteutumatta. Rataverkon yksittäiset kehittämisinvestoinnit eivät riitä, kun samaan aikaan laiminlyödään muun rataverkon palvelutason kehittäminen. VR:n sisäisissä riskianalyyseissa ratojen peruskorjausmäärärahojen puute on todettu jopa erääksi suurimmista riskeistä. Tämä tarkoittaa ongelmia liikenteen täsmällisyydessä ja liikennejärjöstysten määrän kasvua. Turvallisuusriskejä lisää myös tasoylikäytävien suuri määrä. Asiantuntijoiden mukaan rataverkon ylläpitäminen tehokkaana ja kilpailukykyi-

senä liikenneväylänä hallituksen liikennepoliittisen selonteon tavoitteiden mukaisesti edellyttää 80 miljoonan euron vuosittaista lisäystä kehukseen.

Viime vuosina tiestön kunnossapidon kustannukset ovat kasvaneet noin 25–30 miljoonaa euroa vuodessa, ja asiantuntijoiden mukaan vuotuisia perustienpidon määrärahoja tarvittaisiin huomattavasti lisää. Kehyspäätökseen sisältyvä perustienpidon rahoituksen kasvu ei kata edes kustannusten nousua. Alemman tieverkon kunto heikkenee ja vaurioiden määrä lisääntyy edelleen. Tienpitoon suunnattua lisäystä kohdenneetaan suurelta osin sinänsä tärkeään metsäteollisuuden puuhuollon turvaamiseen alemmalla tieverkolla. Osa rahoituksesta otetaan perustienpidon määrärahoista, joten kyse on nollasummapeleistä.

Esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan lisäystarve perusväylänpitoon on 200 miljoonaa euroa vuodessa.

Turvallisuuskysymykset ovat liikennepoliittikan oleellinen osa-alue. Tieliikenteen kohtamisonnettomuuksia vähentävän keskikaideohjelman rahoitus on selonteossa kovin niukkaa.

Liian vähän rahaa on myös tasoristeysten poistamiseen. Pahiten sanat ja teot ovat ristiriidassa kevyen liikenteen väylien kohdalla. Useissa eri kohdissa viitataan niiden tärkeyteen, mutta tarvittavat määrärahat puuttuvat tyystin.

Liikenteen aiheuttamista meluhaitoista ei selonteossa mainita sanallakaan.

Korostamme myös merenkulun tärkeyttä. Kulkeehan Suomen ulkomaankaupan tavaravirroista yli 80 prosenttia meriteitse. Merenkululaitoksen toimintamenojen ja vesiväylänpidon rahoitus ei riitä merenkulun väyliin, turvalaitteisiin ja liikenteenohjauksen laitteistoihin. Järjestelmiin liittyviä kunnostus- ja korvausinvestointeja ja toiminnan kehittämishankkeita ei hallituksen kehyspäätöksellä pystytä toteuttamaan. Myös liikenne- ja viestintävaliokunta on lausunnossaan todennut, että Merenkululaitoksen esittämä meriliikenteen palvelutason ja turvallisuuden teemapaketti pitää toteuttaa.

Sisävesikuljetusten kehittämiseksi on myös selvitettävä Saimaa—Päijänne-kanavoinnin edistämismahdollisuudet.

Selonteon luottamusta nakertaa, että siinä sätään suurin osa kaikista kehittämishankkeiden kustannuksista seuraavien eduskuntavaalien jälkeiseen aikaan. Hallituksen laajamittaista aikaistamislainamenettelyä pidämme temppuiluna. Sillä vain siirretään valtion menoja kuntien maksettavaksi aikana, jolloin valtiolla on rahaa, mutta kuntatalous on pinteessä. Pahinta on, että menettelytapa asettaa kunnat keskenään eriarvoiseen asemaan.

Selonteossa esitellyt rahoitusmallit eivät tuo lisää resursseja väylienpitoon. Mielestämme osa valtiontalouden ylijäämästä voitaisiin käyttää liikenteen hyväksi. Ylittyiväthän valtion tuloarviot viime vuonna neljällä miljardilla.

Selonteossa todetaan Suomen kilpailukyvyttä mm.: "Liikenneyhteyksien laatu on Suomelle tärkeä kilpailutekijä. Pitkät etäisyydet tärkeimmille markkina-alueille ja ankara ilmasto lisäävät suomalaisten yritysten logistisia kustannuksia. Ne ovat noin 2—3-kertaiset EU:n ydinalueiden yrityksiin verrattuna." Näihin tarpeisiin nähdessä selonteon esitykset jäävät vähäisiksi. Suomen on panostettava yhä enemmän kansallisen kilpailukyvyn strategian luomiseen. Siinä työssä korostuu erityisesti toimiva liikennepolitiikka.

Selonteossa on kuvailtu onnistuneesti monia asioita, mutta kolmen suuren asian osalta sen anti jää kevyeksi. Ensinnäkin ilmastonmuutoksen vaatimat toimenpiteet jäävät olemattoman pieniksi, eikä selonteolla yllätä asetettuihin päästöjen vähentämistavoitteisiin.

Toiseksi selonteko reagoi huonosti liikenneturvallisuuden parantamistarpeisiin erityisesti kevyen liikenteen osalta.

Kolmanneksi selonteossa tunnustetaan useiden asiantuntijoidenkin vahvistamat tosiasiat perusväylänpidon määrärahojen jälkeenjääneisyydestä, mutta tarvittavia resursseja ei selonteossa kyetä osoittamaan.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että liikenne- ja viestintävaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja

että selonteon johdosta hyväksytään seuraava kannanotto:

1. Ilmastopoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi suurten kaupunkien joukkoliikenteen tukimäärärahoja on lisättävä. Samalla on huolehdittava myös siitä, että haja-asutusalueiden joukkoliikenteen palvelut turvataan ja että niitä kehitetään.

2. Perinteisesti valtiolle kuuluvia liikenneinvestointeja ei pidä siirtää aikaistamislainamenettelyllä kuntien maksettavaksi, koska se saattaa kunnat keskenään eriarvoiseen asemaan aikana, jolloin kuntatalous on vaikeuksissa, mutta valtiolla on rahaa.

3. Koska perusväylänpidon määrärahat ovat kaikkien asiantuntijoiden mukaan riittämättömät ja ristiriidassa selonteossa esitetyjen tavoitteiden kanssa, edellytämme, että hallitus tuo ensitilassa eduskunnalle esityksen tämän määrärahojen jälkeenjääneisyyden korjaamiseksi.

Helsingissä 9 päivänä toukokuuta 2008

Kari Rajamäki /sd
Matti Saarinen /sd
Lauri Kähkönen /sd
Reijo Laitinen /sd
Matti Kauppila /vas
Minna Sirnö /vas

Heli Paasio /sd
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Tuula Väättäinen /sd
Mikko Kuoppa /vas
Pia Viitanen /sd