

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	2
2	VÄYLÄPALVELUJEN TUOTTAMINEN – TOIMINTATAVAT JA TULEVAT HAASTEET	3
2.1	Liikennemarkkinoiden rakenne.....	3
2.2	Väyläpalvelujen rahoitus ja tuottajien toimintamallit.....	4
2.3	Liikennejärjestelmän kehittämisen pitkän aikavälin toimintalinjat.....	10
2.4	Väyläpalvelujen rahoituksen kehittämistarpeita.....	12
3	MUITA RAHOITUKSEN KEHITTÄMISEN LÄHTÖKOHTIA	14
3.1	Euroopan unionin liikennepolitiikka.....	14
3.2	Näkemyksiä rahoitusmuotojen hyväksyttävyydestä.....	16
3.3	Kansainväliset kokemukset rahoitusmalleista.....	18
3.4	Teknisen kehityksen mahdollisuudet.....	21
4	RAHOITUKSEN KEHITTÄMISMAHDOLLISUUDET – TARKASTELLUT KEINOT	24
4.1	Tarkastelukehikko.....	24
4.2	Rahoituslähteet.....	25
4.3	Budjetoitavat.....	31
4.4	Isojen hankkeiden toteuttamismallit.....	32
5	YHTEENVETO VÄYLÄPALVELUJEN RAHOITUKSEN KEHITTÄMISEN LÄHTÖKOHDISTA	34
5.1	Toimintaympäristön muutokset.....	34
5.2	Hyväksyttävyyteen ja toteutettavuuteen liittyvät tekijät.....	35
5.3	Tarkastelun rajouksia.....	36
6	TYÖRYHMÄN ESITYS VÄYLÄPALVELUJEN RAHOITUKSEN KEHITTÄMISEKSI	37
	LÄHTEET	44

LIITTEET

1 JOHDANTO

Väyläpalvelujen rahoitusta on käsitelty useissa eri selvityksissä ja työryhmien mietinnöissä viimeisten kymmenen vuoden aikana. Usein lähtökohtana on ollut lisärahoituksen tarve ja painopisteenä valtion talousarvioesityksestä rahoitettavien isojen väylähankkeiden rahoittaminen.

Tämä työryhmä on isojen hankkeiden sijasta painottanut koko tie- ja katuliikenteen väylänpidon rahoituksen kehittämistä. Myös rautatieliikenteen rahoitusta on käsitelty. Liikenneinfrastruktuurin rahoituksen sijasta työryhmä on käyttänyt termiä väyläpalvelujen rahoitus, joka pitää sisällään väylien hoidon, ylläpidon ja kehittämisen sekä liikenteen ohjauksen ja hallinnan. Se myös korostaa sitä, että infrastruktuurin tuottamisessa on viime kädessä kyse asiakkaille tuotetuista palveluista.

Työryhmä on nostanut liikenteen hinnoittelun ja verotuksen kehittämisen tärkeäksi rahoitus- ja ohjauskeinoksi. Väyläpalvelujen rahoitus on jatkuva prosessi, joka etenee väylänpidon pitkän aikavälin toimintalinjoista rahoituslähteisiin (hinnoittelu ja verotus) ja budjetointitapoihin (perusväylänpidon ja kehittämisen budjetointi) sekä edelleen väylänpidon toteuttamismalleihin (kokonaisrahoitus ja elinkaarivastuumalli) ja tuotettuun palvelutasoon, josta se palautuu jälleen toimintalinjoista päättämiseen. Liikenteen hinnoittelu ja verotus tarjoavat ketjun osista merkittävimmät kehittämismahdollisuudet. Ne myös tarjoavat mahdollisuuden ohjata liikennettä liikennepolitiikan tavoitteiden mukaisesti.

Työ jakautuu kahteen osaan: ensimmäisessä osassa (luvut 2 - 5) tarkastellaan rahoituksen kehittämisen lähtökohtia, toisessa osassa (luku 6) esitetään työryhmän näkemys rahoituksen kehittämisestä. Luvuissa 2 ja 3 on keskitytty rahoituksen kehittämisen lähtökohtiin vaikuttaviin toimintaympäristötekijöihin, joita ovat liikennemarkkinoilla vallitsevat vastuut ja velvoitteet, nykyiset rahoitusratkaisut, pitkän aikavälin suunnittelun ja elinkaariajattelun merkityksen kasvu, kansallinen ja Euroopan unionin liikennepolitiikka, rahoitusratkaisujen hyväksyttävyyden, kansainväliset kokemukset rahoitusmalleista sekä teknisen kehityksen tarjoamat mahdollisuudet.

Luvussa 4 arvioidaan rahoituslähteiden, budjetointitapojen ja toteuttamismallien kehittämismahdollisuuksia. Painopiste on rahoituslähteiden kehittämisessä. Luku 5 kokoaa yhteen lähtökohdat.

Yhdistämällä rahoituksen kehittämiseen vaikuttavat toimintaympäristötekijät ja keinot rahoituksen kehittämiseksi, työryhmä on muodostanut luvussa 6 väyläpalvelujen rahoituksen kehittämisen etenemispolun. Polku lähtee nykytilanteesta ja etenee 10 - 20 vuoden päässä toteutettavissa olevaan malliin. Työryhmä ei kuitenkaan ole lähtenyt ratkomaan lukuisia, osin vaikeasti ratkaistavissa olevia mallien yksityiskohtia, vaan on keskittynyt päälinjojen esittämiseen. Selvää on, että esitetyn etenemispolun toteuttaminen vaatii vuosien valmistelutyön ja joukon eripituisia siirtymäkausia.

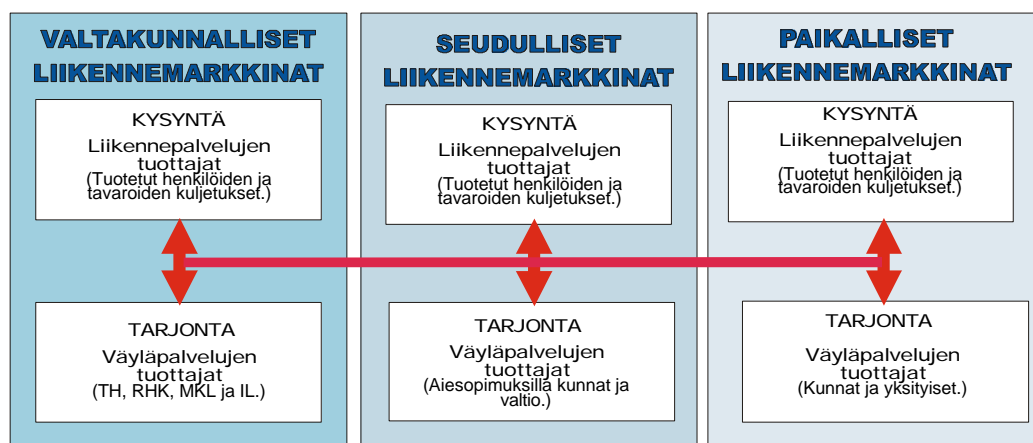
2 VÄYLÄPALVELUJEN TUOTTAMINEN – TOIMINTATAVAT JA TULEVAT HAASTEET

2.1 Liikennemarkkinoiden rakenne

Liikennemarkkinoilla tuotetaan liikenne- ja väyläpalveluja. Liikennepalveluja ovat itselle tuotetut tai muille myydyt henkilöiden ja tavaroiden kuljetukset. Liikennepalvelujen tuottamisessa tarvitaan panoksena väyläpalveluja, joita tuottavat valtion väylälaitokset, kunnat ja yksityinen sektori. Pääosa väyläpalveluista on liikenneväylien hoitoa, ylläpitoa ja kehittämistä.

Väyläpalvelut voidaan jakaa valtakunnallisiin, seudullisiin ja paikallisiin väyläpalveluihin (kuva 1). Alueellinen lähestymistapa käsittelee liikennemarkkinoita eri liikennemuodot käsittävänä liikennejärjestelmänä. Lähestymistapa pitää myös sisällään eri liikennemuotoja palvelevien väylien solmukohtina toimivat satamat ja asemat, mutta niitä ei ole tässä yhteydessä tarkasteltu.

KUVA 1. Liikennemarkkinoiden alueellinen luokittelu.



Valtakunnallisten väyläpalvelujen tuottamisesta vastaavat valtion väylälaitokset, joita ovat Tiehallinto, Ratahallintokeskus, Merenkululaitos ja Ilmailulaitos. Palveluja tuotetaan verkostoperiaatteella eli asiakkaille tarjotaan mahdollisuus liikkua verkon kaikilla osilla. Verkon eri osien palvelutaso kuitenkin vaihtelee kysynnästä riippuen.

Paikallisilla väyläpalveluilla tarkoitetaan kuntien ja yksityisten toimijoiden tarjoamia väyläpalveluja. Näitä ovat kuntien ylläpitämät kadut ja yksityistiekuntien ylläpitämät tiet. Seudullisilla väyläpalveluilla tarkoitetaan kuntien ja valtion välisiin aiesopimuksiin perustuvaa liikennejärjestelmäsunnittelua. Paikalliset ja seudulliset väyläpalvelut linkittyvät valtakunnallisiin väyläpalveluihin ja muodostavat tätä kautta yhtenäisen verkon.

Väylälaitosten organisaatiomuodon kannalta on oleellista onko toiminta liiketaloudellisesti kannattavaa ja halutaanko toiminta säilyttää yhteiskunnan ohjauksessa. Julkinen sektori on luopunut tuotantotehtävistä silloin kun markkinoilla on tai sinne voidaan aikaansaada kilpailua. Julkisen sektorin ohjauksen vähentämisestä esimerkkinä on mm. Tielaitoksen organisaatiouudistus, jonka seurauk-

sena syntyi etupäässä maarakennusalan palveluja tuottava Tieliikelaitos ja väylänpidosta viranomaisena vastaava Tiehallinto. Lisäksi palvelu voidaan haluta säilyttää yhteiskunnan ohjauksessa esimerkiksi maanpuolustuksellisesta syystä. Väyläpalvelujen tuottamista ohjaavat liikenne- ja viestintäministeriön asettamat tulostavoitteet.

Väyläpalvelujen rahoitus on sidoksissa siihen miten vastuut eri liikennemuotojen ja toisaalta valtion, kuntien ja yksityisen sektorin osalta on jaettu. Valtion budjetin yleisenä rahoituslähteenä ovat yleiskatteiset verot, näin myös liikenneverkkojen osalta. Budjetin toinen merkittävä rahoituslähde ovat valtion maksuperustelain ja erityislakien perusteella perittävät maksut, jotka ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana muuttuneet yleiskatteisista tuloista nettobudjetoiduiksi suoraan virastojen käyttöön. Valtion maksutuloista huomattava osa käytetään liikenneverkkojen rahoittamiseen, erityisesti ratamaksut ja vesiliikenteen väylämaksut. Valtion liikelaitokset (esim. Ilmailulaitos) toimivat liiketoimintansa tuloilla.

Kunnissa budjetin yleisenä rahoituslähteenä ovat kunnalliset verotulot sekä eräiden toimintojen perusteella maksetut laskennalliset ja kustannusperusteiset valtionosuudet. Kunnalliset liikelaitokset, joihin myös satamat usein kuuluvat, toimivat pääsääntöisesti liiketoimintansa tuloilla.

2.2 Väyläpalvelujen rahoitus ja tuottajien toimintamallit

Valtion väyläpalvelut

Talousarviorahoitus ja liikenteen erityisverot

Tie-, rautatie- ja vesiliikenteen väyläpalvelujen rahoitus on sidoksissa valtion talousarvioesitykseen, jonka hyväksynnän yhteydessä eduskunta myöntää perusväylänpidon ja kehittämisen rahoituksen. Perusväylänpitoon mitoitetuilla määrärahoilla katetaan hoidon, ylläpidon ja korvausinvestointien sekä pienempien laajennus- ja uusinvestointien menot. Kehittämiseen mitoitetuilla määrärahoilla taas katetaan erikseen nimettyjen isojen kehittämishankkeiden menot.

Kehittämishankkeiden budjetointia on kehitetty viime vuosina merkittävästi. Kehittämishankkeiden määrärahat mitoitettiin ennen suoriteperusteisesti hankkeiden edistymisen ja kustannusarvion (ei sitova) mukaisesti. Tällä hetkellä uusina budjetointitapoina ovat käytössä jälkirahoitusbudjetointi sekä kokonaisrahoitusbudjetointi ja tästä kehitetty ns. valtuusmalli. Malleista kaksi viimeistä ovat hankkeen rakentamisen rahoittamista, mutta jälkirahoitusbudjetointi on palveluostoa. Peruslähtökohta kaikissa malleissa on, ettei eduskunnan myöntämä valtuutta saa ylittää.

Kokonaisrahoitusbudjetoinnissa keskeistä on, että talousarvioesityksen päätösosassa myönnetään sitova valtuus koko hankkeen toteuttamisesta ja momentin määräraha budjetoidaan etukäteen seuraavien 2 - 3 vuoden maksutarpeiden osalta tai kerralla pienempien hankkeiden osalta. Momentin mitoitus tapahtuu siirtömäärärahana.

Valtuusmalli perustuu kokonaisrahoitusbudjettiin, ja siinäkin talousarvioesityksen päätösosassa annetaan hankekohtainen valtuus koko sopimuksen osalta. Momentin mitoitusta tapahtuu sen sijaan hankkeen etenemisen mukaisesti suoriteperusteella ja määräraha on arviomääräraha. Mikäli hanke etenee suunniteltua nopeammin, määräraha voidaan ylittää valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan päätöksellä. Jos hanke etenee suunniteltua hitaammin, kyseisenä vuonna ylibudjetoitu osuus jää käyttämättä. Osuus budjetoidaan uudelleen myöhemminä vuosina hankkeen toteutumisen myötä.

Jälkirahoitusbudjetoinnissa sen päätösosassa annetaan sitova valtuus koko hankkeen osalta. Toisin kuin edelliset, sopimus sisältää koko palvelun oston sopimuskauden aikana (ml. rakentaminen, hoito ja ylläpito) ja on sidoksissa mm. liikennemäärään (ns. ”varjotulli”). Momentin mitoitusta tapahtuu maksuvirtojen mukaan saadun palvelun mukaisesti ja maksu alkaa hankkeen valmistumisen myötä.

Liikenteen erityisverojen tuotto muodostaa merkittävän osan valtion talousarvion tuloista. Vuonna 2000 ne olivat ilman arvonnlisäveroa noin 10 % valtion vuoden kaikista tuloista. Liikenteen erityisverot ovat niin kutsuttuja yleiskatteisia fiskaalisia veroja, joilla katetaan kaikkia valtion menoja. Tieliikenteeltä peritään seuraavia veroja:

- **Polttoaineveroa** peritään ostetun bensiinin ja dieselöljyn hinnassa. Vero on kiinteä myyntihinnasta riippumaton valmistevero. Se koostuu perusverosta, lisäverosta ja huoltovarmuusmaksusta. Vuonna 2000 veron tuotto oli 2,05 mrd. euroa. Lisäksi peritystä verosta peritään arvonnlisäveroa.
- **Autovero** lasketaan uuden ajoneuvon verotusarvosta, jonka lähtökohtana on ajoneuvon maahantuontihinta. Vähäpäästöisen ottomootorilla varustetun henkilöauton verotusarvosta vähennetään 770 euroa. Vuonna 2000 veron tuotto oli 1,06 mrd. euroa.
- **Ajoneuvovero** on vuotuinen vero ja se koskee kaikkia ajoneuvorekisterissä olevia henkilö- ja pakettiautoja sekä eräitä erikoisautoja. Koko verokaudelta vero on 84 euroa ennen vuotta 1994 käyttöönotetusta ja 117 euroa tätä uudemmassa autosta. Vuonna 2000 veron tuotto oli 220 milj. euroa.
- **Dieselveroa** maksetaan vuosittain ajoneuvorekisteriin merkitystä henkilö-, paketti-, kuorma- ja erikoisautosta, jossa käytetään polttoaineena kokonaan tai osaksi muuta kuin bensiiniä (esimerkiksi dieselöljyä, moottoripetrolia, sähköä, neste- tai maakaasua). Vero määräytyy auton kokonaismassan (oma massa ja kantavuus) ja muiden teknisten tietojen perusteella (ajoneuvolaji/-ryhmä, akselirakenne, perävaunun käyttömahdollisuus). Vuonna 2000 veron tuotto oli 181 milj. euroa.

Tiehallinto

Tiehallinto vastaa yleisistä teistä huolehtimalla tie- ja liikenneolojen suunnittelusta ja ohjelmoinnista, tienpidon tuotteiden ja palvelujen tilaamisesta sekä tie liikenteen ohjauksesta ja palveluista. Organisaatiomuodoltaan se on valtion budjettitalouden piiriin kuuluva virasto, joka saa rahoituksensa valtion talousarviosta. Organisaation toiminnallinen muoto on tilaaja-tuottajamalli. Tiehallinnolle asetetaan vuotuiset tulostavoitteet ja myönnetään tavoitteiden toteuttamista varten valtion talousarviosta määrärahat. Tiehallinnon tuotos on pitkälti yhteiskunnallisia vaikutuksia ja tulokset näkyvät yhteiskunnan hyvinvoinnin lisääntymisenä. Tienkäyttäjiltä perittävät verot ja maksut eivät ole sidoksissa valtion infrastruktuurimenoihin.

Tiehallinnon määrärahat on eritelty vuotuisiin perustienpidon menoihin sekä uusiin merkittäviin investointeihin, joille molemmille on omat määrärahasa. Uusista merkittävistä investointihankkeista päättää eduskunta. Investointien eriyttämisen taustalla on halu säilyttää toiminto yhteiskunnan ohjauksessa. Hankkeista päätetään yhteiskuntataloudelliseen kannattavuusanalyysiin perustuen sekä huomioiden poliittiset ja yhteiskunnalliset näkemykset.

Perinteisesti budjetointitapana oli, että hankkeen aloittamisvuonna talousarvioon varattiin pieni, ensimmäisenä vuotena tarvittava määräraha ja rakentamisaikana kullekin vuodelle budjetoitiin ao. vuonna tarvittava rahasumma (niin kutsuttu kassaperusteinen tapa). Menettelyn todettiin kuitenkin johtavan epätaloudelliseen rakentamiseen ja vuoden 2001 alusta lukien kaikissa uusissa kehittämissankkeissa on siirrytty kokonaisuhoitusmallin käyttöön. Tällöin hankkeet kilpailutetaan ja talousarvioon varataan etukäteen koko hankkeen tarvitsema rahoitus.

Jälkirahoitusmallia on käytetty Järvenpää - Lahti-hankkeen yhteydessä, jolloin valtio sitoutui ostamaan yksityiseltä yhtiöltä sopimuskauden ajan koko tienpito-palvelun liikenteen määrän sidotun maksun perusteella. Toteuttamismalli perustuu elinkaariajatteluun, missä valtiolle aiheutuu kuluja vasta kun tie on otettu käyttöön.

Ratahallintokeskus

Ratahallintokeskus (RHK) vastaa radanpidosta, joka käsittää radan ja siihen kuuluvien rakenteiden, rakennelmien ja laitteiden ylläpitämisen ja rakentamisen, mukaan lukien turvallisuus-, liikenteen ohjaus- ja sähköistysjärjestelmät. RHK:n perusradanpidon määräraha on nettobudjetoitu, sillä ratamaksujen tuotto voidaan käyttää radanpitoon. Ratamaksun ennakoitu tulokertymä otetaan budjettikäsitellyssä huomioon. Tiehallinnon tavoin RHK:n toiminnallisena organisaatiomuotona on tilaaja-tuottajamalli.

Ratamaksun periminen ja käyttö perustuu erillislainsäädäntöön. Ratamaksua peritään henkilö- ja tavaraliikenteeltä liikenteen määrän mukaan ja ratamaksun tuotoilla rahoitetaan osa perusradanpidon menoista. Maksu on jaettu kolmeen osaan:

- **Muuttuva maksu**, jolla katetaan infrastruktuurin käytössä kulumisen kustannuksia sekä junaliikenteen päästö- ja onnettomuuskustannuksia samassa suhteessa kuin mitä raskaat ajoneuvot ja linja-autot maksavat liikenteen erityisveroja (49 milj. euroa vuonna 2000).
- **Tavaraliikenteen lisämaksu**, jolla katetaan pienehkö osa radanpidon kiinteistä kustannuksista. Maksu on suhteutettu kuorma-autojen maksamaan dieselveroon (5 milj. euroa vuonna 2000).
- **Investointimaksu** erityisistä rataverkon tasoa parantavista investoinneista. Investointimaksua voidaan periä uusista radoista tai muista hankkeista, jotka merkittävästi alentavat junaliikenteen kustannuksia. Investointimaksun käytöstä päätetään tapauskohtaisesti ja sitä on suunniteltu kerättäväksi Kerava – Lahti-oikoradasta.

Merkittäviä investointeja varten on olemassa erilliset määrärahat ja samoin kuin tiehankkeissa eduskunta päättää erikseen niiden toteuttamisesta. Radanpidossa on myös otettu käyttöön asteittain kokonaisrahoitusmalli (mm. Leppävaara-rata sekä radioverkko).

Merenkululaitos

Merenkululaitos vastaa meri- ja sisävesiväylien ylläpidosta ja kehittämisestä sekä liikenteen palveluista (mm. jäänmurto ja luotsaus). Sen yhteiskunnallisena tehtävänä on vastata yleisesti maamme vesiliikenneyhteyksistä ja turvata osaltaan merenkuluelinkeinon toimintaedellytyksiä.

Merenkululaitos toimii nettobudjetoituna virastona, jolla on maksujen tuottojen lisäksi käytettävissään toimintamenojen ja tulojen vähennyksenä muodostuva toimintamomentin varat. Toisin sanoen tuloihin sisältyvillä jaksotetuilla pääomakustannuksilla rahoitetaan kassavirtaperusteisesti laitoksen kaikkia muita toimintoja paitsi merkittävät väyläinvestoinnit sekä jäänmurtajahankinnat, jotka rahoitetaan erillisillä sijoitusmenomomenteilla. Merenkululaitos tuottaa merkittävän osan väyläpalveluista itse. Rakentaminen ostetaan valtaosin ulkopuolelta, samoin noin puolet suunnittelusta, mutta ylläpidosta ja hoidosta se vastaa itse. Näin ollen Merenkululaitos on samanaikaisesti viranomainen, tilaaja ja palvelutuotanto-organisaatio.

Merenkululaitos (käytännössä tullilaitos) perii kauppamerenkululta erillislainsäädäntöön perustuvia **wäylämaksuja** (66,3 milj. euroa vuonna 2000), joilla katetaan merenkulussa käytettävien julkisten kulkuväylien ja vesiliikenteelle tarpeellisten turvalaitteiden rakentamisesta, ylläpidosta ja hoidosta sekä jäänmurtajien avustustoiminnasta valtiolle aiheutuneet kustannukset. Maksut määritetään kustannusperusteisesti, jolloin pitkävaikutteiset investoinnit jaksotetaan vuosittaisiksi poistoiksi sekä lisäksi velotetaan koko pääomalle sitoutunut korko.

Ulkomaan liikenteen väylämaksun suuruuteen vaikuttaa aluksen koko, jääluokka sekä käyntikertojen lukumäärä. Kotimaan liikenteen väylämaksu peritään vuosimaksuna ja sen suuruus riippuu aluksen koosta. Väylämaksulla ei ole yhte-

yttö siihen tarvitseeko alus jäänmurtajan avustusta eikä se myöskään ole yhteydessä matkan pituuteen.

Saimaan kaupalliselta liikenteeltä ei peritä väylämaksuja. Myöskään pienimmiltä aluksilta ja veneiltä ei peritä väylämaksua ja rannikon matalaväylien kustannukset rahoitetaan valtion talousarviossa olevasta nettomäärärahasta.

Valtion maksuperustelain mukaisen **luotsausmaksun** (31,8 milj. euroa vuonna 2000) suuruuteen vaikuttaa matkan pituus ja aluksen koko. Saimaalla on oma rannikon luotsaustaksaa alempi luotsaustaksa, jota on perusteltu Saimaan liikenteen heikolla maksun kantokyvyllä. Luotsin käytöstä on olemassa lainsäädäntö, ja tietyin edellytyksin aluksen päällikkö voi hankkia myös nk. linjaluotsin pätevyyden, jolloin aluksen ei tarvitse käyttää luotsauspalveluja.

Ilmailulaitos

Ilmailulaitos tuottaa lentokenttä- ja lennonvarmistuspalveluja sekä siviili- että sotilasilmailun tarpeita varten sekä harjoittaa muuta laitoksen toimialaan liittyvää liiketoimintaa. Lisäksi Ilmailulaitos hoitaa ilmaliikenteen kehittämiseen ja turvallisuuteen liittyviä viranomaistehtäviä.

Ilmailulaitos toimii erillisen valtion liikelaitoksista annetun lain mukaisena liikelaitoksena liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Ilmailulaitos kattaa kaikki infrastruktuurin ylläpidon, kehittämisen ja viranomaistehtävien kustannukset asiakkailta perimillään tuloilla ja lainarahoituksella.

Päätösvalta sekä maksuihin liittyvissä kysymyksissä että palvelun tarjoamisessa on hyvin pitkälle laitoksella itsellään. Liikelaitoslain mukaisesti eduskunta kuitenkin päättää Ilmailulaitoksen palvelu- ja toimintatavoitteista sekä nimeää keskeiset investoinnit. Lisäksi eduskunta päättää laitoksen lainanottovaltuuksien enimmäismäärästä. Hallitus puolestaan päättää Ilmailulaitoksen liiketaloudellisesta tulostavoitteesta ja voitontuloutuksesta.

Ilmailulaitoksen pääasiakkaita ovat lentomatrustajat ja -yhtiöt. Ilmailulaitos päättää itse asiakkailta perimiensä maksujen suuruudesta, mutta hinnoitteluperiaatteisiin vaikuttavat muun muassa kansainväliset sopimukset sekä esimerkiksi Eurocontrolin vaatimukset. Tärkeimmät asiakkailta perityt maksut ovat **laskeutumismaksu, lentoaseman lennonvarmistuspalvelumaksu, navigaatiomaksu ja matkustajamaksu**. Perityt maksut riippuvat tavallisesti ilma-aluksen koosta ja lennetyksestä matkasta. Lisäksi maksujen tasoon vaikuttaa se onko ilma-alus kotimaan vai kansainvälisessä liikenteessä.

Suomen lentokenttäverkostoa on ylläpidetty yhtenä kokonaisuutena. Pääasiassa Helsinki-Vantaan tuloilla subventoidaan hiljaisempien lentokenttien kustannuksia. Valtion talousarviosta ei Ilmailulaitoksen toimintaa rahoiteta muilta osin kuin niin kutsuttujen valmiustehtävien hoidosta. Puolustushallinto maksaa myös korvausta tarvitsemistaan palveluista.

Kuntien väyläpalvelut

Kadunpito on säädetty kunnan tehtäväksi maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä laissa katujen ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta. Kadun puhtaanapito kuuluu keskiviivaan saakka tontinomistajalle. Lisäksi tontinomistajan tehtävänä on jalkakäytävän talvikunnossapito, johon kuuluu jalkakäytävän ja myös sen viereen auratun lumen poistaminen sekä liukkauden torjunta. Kunnalla on kunnossapitolain mukaan mahdollisuus ottaa hallinnollisella päätöksellä tontinomistajalle kuuluvat puhtaana- ja kunnossapitotyöt tehdäkseen ja laskuttaa niistä syntyvät kustannukset hyväksymänsä taksan mukaisesti.

Kadunpito on verorahoitteista palvelutuotantoa ja verorahoitteinen toiminta on lailla säädetty kunnan tehtäväksi. Kadunpito kuuluu kunnissa poikkeuksetta kunnan virasto-organisaatiolle. Viraston yläpuolella ovat päättävinä luottamushenkilöeliminä lautakunta, kunnanhallitus ja kunnanvaltuusto. Valtuusto ohjaa infrastruktuurin rakentamista ja ylläpitoa maankäytön suunnittelun kautta päättämällä asemakaavoista ja talouden kautta päättämällä vuosittain talousarviosta sekä tilinpäätöksen hyväksymisestä. Kunnanhallitus vastaa käytännössä toiminnan johtamisesta ja valtuuston päätösten toimeenpanosta.

Liikenneväylien rakentamisen ja ylläpidon menot rahoitetaan valtuuston hyväksymässä vuosibudjetissa kunnan yleiskatteisilla varoilla. Pysäköintimaksun tai pysäköintivirhemaksujen tuloja, yhteistoimintasopimusten tuottoja tai mitään muitakaan ”liikenneväylien tuloja” ei ole kohdistettu suoraan liikenneväylien menojen kattamiseen.

Kuntien oman organisaation kapasiteetti riittää vain osittain väyläpalvelujen rakentamiseen ja ylläpitoon, joten huomattava osa tuotannosta ostetaan yksityiseltä sektorilta. Kunnossapitotöissä oman kapasiteetin osuus on keskimäärin rakentamista suurempi, mutta erot kuntien välillä ovat suuret. Tilaaja-tuottajamallia on sovellettu muutamien kuntien teknisen palvelutuotannon organisaatioissa. Tilaaja ja tuottaja yksiköt ovat niissä kuitenkin saman viraston sisällä, saman virastojohtajan ja lautakunnan alaisina.

Yksityiset väyläpalvelut

Yksityisiä väyläpalveluja ovat lähinnä yksityis- ja metsäautotiet, joillakin teollisuuslaitoksilla on myös lyhyitä yksityisiä rataosuuksia. Yksityistiekunnat rahoittavat toimintansa tiekunnan osakkailta perittävillä tienhoitomaksuilla. Kunnat avustavat eri tavoin tiekuntia ja valtio myöntää nykyisin tiekunnille harkinnanvaraisia valtionapuja merkittäviin hankkeisiin (vuonna 2002 10,1 milj. euroa). Kahdella yksityisellä reittiliikenteen lentokentällä (Mikkeli ja Seinäjoki) on tukena alueen kunnat ja elinkeinoelämä, mutta suurin osa kustannuksista katetaan nykyisin harkinnanvaraisilla valtionavulla (vuonna 2002 1 milj. euroa).

2.3 Liikennejärjestelmän kehittämisen pitkän aikavälin toimintalinjat

Liikennepoliittinen taso

Liikenne- ja viestintäministeriön määrittämät pitkän aikavälin toimintalinjat ja erilliset toimenpideohjelmat (ympäristö, turvallisuus) sekä valtioneuvoston periaatepäätökset ohjaavat väylälaitosten toimintaa. Näitä toimintalinjoja toteutetaan ministeriön tulosohtaus- ja TTS-prosesseilla.¹

LVM:n keskeiset toimintalinjat on esitetty asiakirjassa ”Kohti älykästä ja kestäväää liikennettä 2025”. Liikenteen visio ja toimintalinjat tukevat Suomen kehittymistä kohti kestävään kehityksen tietoyhteiskuntaa. Tavoitteena on älykäs liikennejärjestelmä, jossa huolehditaan kestäväää kehitystä tukevien liikennemuotojen toimintaedellytyksistä, ja jossa liikenteen käyttäjät toimivat uusia palveluja hyödyntäen sekä vastuullisesti. Myös alueiden tasapuolisen kehittämisen tukemista ja eri asiakasryhmien tasa-arvoa korostetaan. Erityisen haasteen muodostaa väestön ikääntyminen. Liikennepoliitikassa painottuvat myös yhteisesti asetettavat tavoitteet ja näiden saavuttamisessa välttämätön sekä hallinnonalojen välinen että muunlainen yhteistyö. Liikennepoliitikan tavoitteena on älykäs ja kestävä liikkuminen ja kuljettaminen, jossa otetaan huomioon taloudelliset, ekologiset, sosiaaliset ja kulttuuriin liittyvät näkökohdat.

TAULUKKO 1. Kansallisen liikennepoliitikan tavoitteet tavoitealueittain.

Tavoitealueet	Tavoite
Liikennejärjestelmän palvelutaso ja kustannukset	Liikkuminen ja kuljettaminen on turvallista, laadukasta ja kohtuuhintaista. Liikkumisen peruspalvelutaso on taattu koko maassa. Henkilö- ja tavaraliikenteen sujuvuus ja toimintavarmuus on taattu sekä kotimaan että ulkomaan kuljetuksissa. Liikenneinformaatio on reaaliaikaista, luotettavaa ja helposti käytettävää. Liikennejärjestelmän kehittäminen ja ylläpito on kustannustehokasta. Liikenne- ja kuljetusmarkkinat ovat tehokkaat ja kilpaillut. Liikenne- ja kuljetusalan kotimainen palvelutuotanto on kilpailukykyinen ja sillä on hyvät toimintaedellytykset myös kansainvälisesti.
Turvallisuus ja terveys	Liikenneympäristö edistää ja tukee terveyttä. Kenenkään ei tarvitse kuolla tai loukkaantua vakavasti liikenteessä.
Sosiaalinen keskeisyys	Liikenteen hyödyt ja haitat kohdistuvat oikeudenmukaisesti ja kohtuullisesti eri väestöryhmien kesken. Erityisesti heikommassa asemassa olevien ryhmien tarpeet otetaan huomioon liikenteessä.
Alueiden ja yhdyskuntien kehittäminen	Kansalaiset voivat osallistua ja vaikuttaa liikenneratkaisuja koskevaan suunnitteluun. Liikennejärjestelmä tukee valtakunnallisia alueiden käyttötavoitteita, alueiden valitsemia kehitysstrategioita ja verkostotalouden kehitystä. Liikennejärjestelmä tukee yhdyskuntarakenteeseen ja kaupunkikuvaan liittyviä tavoitteita. Liikenteen ja maankäytön suunnittelu on yhteensovitettua. Liikkumisympäristöt ovat viihtyisiä ja turvalliseksi koettuja. Kaupunkikuvaa tai kulttuurimaisemaa ei muuteta ilman vahvoja perusteluita.
Luontoon kohdistuvat haitat	Luontoon kohdistuvat sekä globaalit että paikalliset haitat ovat mahdollisimman vähäiset. Luonnonvaroja (kuten energia, maa-ainekset, maa-ala jne.) käytetään mahdollisimman vähän.

¹ Väylänpidon ohjausjärjestelmiä on kuvattu yksityiskohtaisemmin esimerkiksi julkaisuissa Liikenne- ja viestintäministeriö (2001a) ja Liikenneministeriö (2000b).

Väyläpalvelujen tuottajat

Tiehallinto

Tienpidon pitkän aikavälin toimintalinjat on esitetty ”Tienpidon linjaukset 2015”-raportissa. Tienpidon linjausten lähtökohtana ovat liikennepolitiikan yleiset tavoitteet, näkemys yhteiskunnan ja toimintaympäristön tulevasta kehityksestä sekä yhteistyötahojen ja tienkäyttäjien tarpeet ja odotukset.

Tienpidon linjauksissa painotetaan ensisijaisesti teiden päivittäisen liikennekelepoisuuden turvaamista sekä tieverkon kunnan säilyttämistä. Näihin käytetään rahoituksesta suurin osa. Lisääntyvää huomiota tullaan kiinnittämään kaupunkiseuduille ja taajamiin, joissa liikenne ja sitä myötä liikennejärjestelmän ongelmat lisääntyvät nopeasti muuttoliikkeen seurauksena. Toimenpiteinä korostuvat matkaketjujen toimivuutta, joukko- ja kevyen liikenteen sujuvuutta sekä satama- ja terminaaliyhteyksiä parantavat hankkeet. Kaupunkiseutujen pahimmat henkilöautoliikenteen pullonkaulat poistetaan. Pääteiden kehittäminen painottuu liikenteellisen merkittävyyden, valtakunnallisen yhdistävyyden ja kansainvälisten yhteyksien kannalta keskeisimmille yhteysväleille. Niitä tullaan parantamaan pääosin nykyisellä paikallaan, erityisesti liikenneturvallisuutta, matka-ajan ennakoitavuutta ja tienpidon taloudellisuutta painottaen. Muun tieverkon kehittäminen on vähäistä, alemmalla tieverkolla keskitytään teiden peruskorjaukseen.

Ratahallintokeskus

Radanpidon toimintalinjat on esitetty ”Rataverkko 2020” –raportissa. Toimintalinjat perustuvat yhteiskuntapoliittisiin, liikennejärjestelmän ja rautatieliikenteen tavoitteisiin sekä toimintaympäristön muutoksen ja käyttäjien tarpeiden kehittämisen arviointiin. Keskeisiä toimintalinjoja ovat rataverkon palvelutason ylläpito ja parantaminen, yhteiskuntataloudellisesti perusteltujen hankkeiden toteuttaminen, verkon tehokasta käyttöä edistävä hinnoittelu, yhdistettyjen kuljetusten edistäminen, turvallisuuden parantaminen ja ympäristön huomioon otto.

Suurin osa radanpidon rahoituksesta käytetään nyt ja jatkossa kunnossapitoon ja korvausinvestointeihin. Viime vuosien rahoitustaso riittäisi yhdessä Kerava - Lahti-oikoradan erillisrahoituksen kanssa liikennejärjestelmälle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseen. Sen sijaan nykyisen hallituksen ns. kehysrahoitustaso vaarantaisi rataverkon ylläpidon ja lykkäisi keskeiset kehittämishankkeet ensi vuosikymmenen puolelle. Tärkeimmät kehittämiskohteet ovat oikorata, sähköistyksen laajentaminen, nopean junaliikenteen verkon toteuttaminen, pääkaupunkiseudun kaupunkiradat sekä turvallisuuden lisääminen.

Merenkululaitos

Merenkululaitoksen pitkän aikavälin toimintalinjat on esitetty ”Väyläohjelma 1998 – 2007” –raportissa. Toimintalinjoissa painopiste on palvelujen parantamisessa eli teknistä tasoa, turvallisuutta ja väylänpidon taloudellisuutta pyritään parantamaan. Väyliä osalta investointitarve vähenee, koska väylästä on pääosin riittävän syvä eikä liikenteessä odoteta merkittäviä muutoksia. Rahoituksen osal-

ta nostetaan esille sen alhainen taso. Riittävä rahoitus takaisi sen, ettei vesiväylistä tule liikennejärjestelmän ja ulkomaankaupan pullonkaula. Vuonna 2001 asetettiin myös vesiväylätyöryhmä, jonka tehtävänä on laatia meri- ja sisävesiväyliä koskeva pitkän aikavälin kehittämissuunnitelma.

Ilmailulaitos

Ilmailulaitoksen pitkän aikavälin suunnitelmissa pidetään tärkeänä palvelutason turvaamista sekä kasvun ja toimintojen kehittämisen tuottavuushyödyn kohdistamista infrastruktuurin kehittämiseen sekä alenevina maksuina lentoyhtiöille. Ilmailulaitoksen lentoasemaverkosto ja lennonvarmistusjärjestelmä ovat kunnossa, mutta pidemmällä tähtäyksellä pienten lentoasemien välttämättömien korvausinvestointien rahoitus asettaa haasteita.

Kunnat

Kuntien liikenneväylien pidon suunnittelu kytkeytyy tiiviisti yhdyskuntien kehittämiseen asumisen, elinkeinoelämän tarpeiden ja maankäytön suunnittelun kautta. Kasvukeskuksissa haasteena on yhdyskuntien laajentumisen vaatimien uusinvestointien rahoitus. Väestöään menettävissä kunnissa taas vanhenevan infrastruktuurin ylläpidon kustannukset jäävät yhä pienenevän joukon maksettaviksi.

Rahoituksen osalta uusia haasteita asettaa kadunpitovastuun laajentuminen, koska kunnat ovat ottaneet yhä enemmän hoitaakseen tontinomistajille nyt kuuluvia tehtäviä. Kunnat ovat myös joko vapaaehtoisesti tai kadunpitovelvoitteen syntymisen vuoksi ottaneet pidettäväkseen noin 14 000 km yksityisteitä. Vastuuta tulee kasvattamaan myös maankäyttö- ja rakennuslain muutos, jonka johdosta kaava-alueilla olevat paikallistiet muuttuvat kuntien vastuulla oleviksi kaduiksi. Kunnat ovat myös osallistuneet yleisten teiden ja ratojen rakentamiseen suuremmassa määrin kuin ns. Sinisessä kirjassa² rajatut vastuut ja velvoitteet edellyttäisivät. Lisäksi kunnat yleisesti avustavat yksityistiekuntia joko rahallisesti tai kunnossapitotöinä.

Kunnissa on myös ollut käynnissä kehityskulku, jossa maksurahoitteisia palveluja on eriytetty liikelaitoksiksi ja osakeyhtiöiksi. Tällaisia palveluita ovat mm. energia-, vesi- ja jätehuolto sekä satamat. Maksurahoitteinen toiminta on kunnalle joko kokonaan vapaaehtoista kuten energiahuolto ja satamat tai sitten kunnalle on säädetty velvollisuus viimekädessä järjestää palvelu, kuten vesihuolto, ellei sitä muuten ole saatavilla.

2.4 Väyläpalvelujen rahoituksen kehittämistarpeita

Pitkän aikavälin toimintalinjoihin perustuvan suunnittelun ja väyläomaisuuden hallinnan tehostumisen myötä väylänpidon rahoituksen kehittämisen haasteeksi on muodostunut valtion ja kuntien talousarviobudjetoinnin sekä väylänpidon elinkaariajattelun yhdistäminen. Talousarviobudjetointi perustuu vuotuisen

² Tiehallinnon ja Kuntaliiton yhteinen ohje ”Kunnan ja valtion kustannusvastuun periaatteet yleisen tien pidossa”.

harkintaan ja poliittiseen päätöksentekoon, mutta väylät edellyttävät pitkävaikutteisina investointeina elinkaariajattelusta lähtevää ylläpitopolitiikkaa. Rahoitustarpeen perustelu onkin haasteellista, koska rahoituksen riittämättömyys näkyy vasta pitkällä aikavälillä infrastruktuurin rapistumisen ja hoidon heikon tason aiheuttamana palvelutason alenemisena. Sen sijaan monissa muissa julkisen sektorin tuottamissa palveluissa rahoituksen riittämättömyys näkyy välittömänä palvelutason laskuna ja juokseville rahoitustarpeille löytyy näkyviä perusteluja.

Kasvavilla kaupunkiseuduilla tulee korostumaan väyläpalvelujen tuottajien välinen yhteistyö väyläpalvelujen kehittämisessä. Kasvualueiden rahoitus- ja kaa-voitusratkaisuissa tulee myös lisääntymään eri toimijoiden välinen yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämiseen perustuva yhteistyö. Tämä kehitys tulee edelleen voimistumaan muuttoliikkeen seurauksena. Toisaalta taantuvien alueiden osalta ratkaistavaksi tulee, kuinka paljon resursseja ollaan valmiita sijoittamaan kansalaisten liikkumismahdollisuudet takaavan peruspalvelutason tuottamiseen. Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut vuodelle 2002 työryhmän määrittämään tie- ja rataverkon peruspalvelutasoa.

Rahoituksen kehittämisen näkökulmasta merkittävän haasteen asettaa uusien organisaatiomuotojen ja muiden muutostekijöiden vaikutuksesta voimistunut markkina- ja asiakasohjaus. Tämä näkyy erityisesti Tiehallinnon kohdalla, joka ei voi käydä asiakkaidensa kanssa keskustelua tuotetun palvelutason ja perittyjen maksujen välisestä yhteydestä. Käytännössä tämä johtaa tilanteeseen, jossa ei voida punnita tienkäyttäjien esittämien tarpeiden ja todellisen maksuhalukkuuden välistä yhteyttä. Rautatieliikenteessä on käytössä asiakkaisiin ulottuva maksuinstrumentti (ratamaksu), mutta myös rautatieliikenteessä rahoitustason ratkaisevat Ratahallintokeskuksen, valtioneuvoston ja eduskunnan budjettiprosessit.

Oman haasteensa väyläpalvelujen rahoitukselle asettavat joidenkin erityistavoitteiden kuten valtioneuvoston liikenneturvallisuustavoitteiden toteuttaminen. Rahoituksen riittämättömyys johtaakin helposti nopeusrajoitusten laskemiseen, koska tällöin saadaan valtion budjettitalouden näkökulmasta edullisesti merkittäviä vaikutuksia. Tilanne on kuitenkin ristiriitainen, koska väyläpalvelujen kehittämistä on pitkälti perusteltu juuri aikasäästöjen tuomilla hyödyillä.

Kuntien osalta merkittävä oikeudenmukaisuuskysymys on liikenteen nykyinen verotus, koska liikennesuoritteesta kolmannes tapahtuu katuverkolla, mutta valtion liikenteeltä perimien erityisverojen tuotto ohjautuu täysin valtiolle. Myös kuntien vastuiden ja velvoitteiden lisääntyminen tulee johtamaan uusien ratkaisujen etsimiseen väyläpalvelujen rahoittamisessa.

3 MUITA RAHOITUKSEN KEHITTÄMISEN LÄHTÖKOHTIA

3.1 Euroopan unionin liikennepolitiikka

Euroopan unionin liikennepolitiikan tulevat suuntaviivat on esitetty vuonna 2001 ilmestyneessä liikennepolitiikan Valkoisessa kirjassa.³ Komissio näkee liikenteen suurimpina ongelmina liikenteen ruuhkautumisen keskeisimmän Euroopan kaupungeissa, tärkeimmillä tie- ja rautatiereiteillä sekä lentoliikenteessä. Ongelmia tuovat myös liikennepalvelujen laadun heikkeneminen, reuna-alueiden eristyminen, liikenneturvallisuuden heikkeneminen sekä liikenteen aiheuttamat haitalliset ympäristövaikutukset.

Komission laskelmien mukaan raskas tieliikenne ja liikenteen hiilidioksidipäästöt kasvavat vuoteen 2010 mennessä 50 % vuoden 1998 tasoon verrattuna, ellei toimenpiteisiin ryhdytä. Yksityisautojen määrä on kasvanut kolmella miljoonalla joka vuosi. Myös unionin laajentuminen lisää autojen määrää ja liikennettä.

Komissio asettaa tavoitteeksi taloudellisen kasvun ja liikenteen määrän välisen riippuvuuden murtamisen. Keinoiksi se esittää yhteisön tasolla liikenteen hinnoittelun uudistamista, muiden liikennemuotojen kuin tieliikenteen edistämistä ja tehokkuuden parantamista sekä investoimista TEN-verkon ruuhkaisimpiin pullonkauloihin. Lisäksi tarvitaan kansallisia ja paikallisia toimia, joita ovat mm. kaavoitus ja maankäyttö, työaikojen porrastus, julkisen liikenteen järjestelyt, talous- ja veropolitiikka sekä rautatiekilpailun avaaminen. Tavoitteena on, että liikennemuotojen keskinäiset osuudet palaisivat vuoteen 2010 mennessä vuoden 1998 tasolle.

Rautatieliikenne on komission mukaan strateginen liikennemuoto, jota halutaan edistää. Kilpailua aiotaan avata kansainvälisen liikenteen lisäksi ainakin kansallisessa tavaraliikenteessä. Komissio antoi 23.1.2002 rautatiepaketti II:n, jolla pyritään parantamaan rautatieliikenteen turvallisuutta ja yhteentoimivuutta.

Komission mukaan merenkulkua ja sisävesiliikennettä ei käytetä tehokkaasti. Ajatuksena onkin luoda ”merten moottoriteitä” osana TEN-verkkoa. Niitä varten parannetaan yhteyksiä satamista rautateille ja sisävesiverkoston. Komissio kaipaa myös tiukempia turvallisuussäädöksiä merenkulkuun. Odotettavissa on direktiiviehdotus tonnistoveroon siirtymiseksi, jotta kauppalaivastoa saataisiin houkuteltua takaisin EU-maiden lippujen alle.

Tieliikenteessä keskitytään lähinnä annettujen sääntöjen valvontaan ja kilpailun esteiden poistamiseen. Lentoliikenteessä tavoitteena on luoda Eurooppaan yhtenäinen ilmatila. Samalla halutaan varmistaa, että lisääntyvä lentoliikenne noudattaa uusimpia melu- ja ympäristösäädöksiä. TEN-verkosta koskevat suuntaviivat on tarkoitus uudistaa kokonaan vuonna 2004. Tätä ennen on jo ehdotettu pieniä tarkistuksia rautatieverkoston pullonkaulojen poistamiseksi, laajentumisen aiheuttaman liikenteen kasvun hallitsemiseksi ja reuna-alueille pääsyn pa-

³ European Commission (2001).

rantamiseksi. Alppien ja Pyreneiden sekä hakijamaiden raja-alueiden rautatieprojektien tukea ehdotetaan korotettavaksi 10 %:sta 20 %:iin.

Edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi Valkoinen kirja sisältää kaikkiaan noin 60 eri toimenpide-ehdotusta. Tavoitteiden saavuttamiseksi liikenteen vero- ja maksupolitiikka on Valkoisessa kirjassa nostettu ratkaisevaan asemaan. Päällimmäisiksi keinoiksi ovat nousemassa liikenteen hinnoittelun puitedirektiivi sekä polttoaineveron harmonisointi.

Komission mukaan liikennepalveluiden tuottajat eivät nykyisin vastaa kaikista aiheuttamistaan kustannuksista. EU:ssa tulisikin yhdenmukaistaa polttoaineiden verotus etenkin tieliikenteessä ja sisällyttää kaikki ulkoiset kustannukset liikenteen hintoihin. Myös väyläpalvelujen käytöstä perittävien maksujen periaatteet pyritään yhtenäistämään.

Komissio toteaa, ettei nykyinen liikenteen vero- ja maksujärjestelmä ole tehokas, vaan tällä hetkellä käytössä on useita eri tyyppisiä veroja ja maksuja. Maksut eivät myöskään ole suhteessa aiheutuneisiin kustannuksiin. Komission mukaan nykyiset verot ja maksut tulisikin korvata järjestelmällä, joka tehokkaammin sisäistäisi aiheutetut kustannukset. Keinoina tällöin ovat: a) maksu väyläpalvelujen käytöstä (sisäistämään ja heijastamaan erityisesti ruuhka- ja ympäristökustannuksia) sekä b) polttoaineveron differentiointi heijastamaan erityisesti CO₂ -päästöjä.

Verotuksen tasoa ei komission mukaan ole tarkoitus nostaa vaan sen rakennetta pyritään muuttamaan. Mikäli taso kuitenkin nousisi, komissio ehdottaa työn verotuksen laskemista tai ylijäämän korvamerkitsemistä väyläpalvelujen rahoittamiseen. Nykyiset säädökset tulisi komission mukaan joka tapauksessa korvata modernilla infrastruktuurihinnoittelulla.

Liikenteen hinnoittelun puitedirektiivillä pyrittäisiin luomaan säännöt ja periaatteet infrastruktuurimaksuille sekä hinnoittelun rakenteelle kaikkien liikennemuotojen osalta. Tarkoituksena on jättää kansallista liikkumavaraa, mutta saada aikaiseksi yhteiset puitteet kustannusten laskennalle sekä hinnoitteluinstrumenteille. Mahdollinen ylijäämä tulisi sijoittaa alueellisiin tai kansallisiin rahastoihin joista vähennetään ulkoisia kustannuksia. Prioriteetti direktiivissä annettaisiin sellaisen infrastruktuurin rakentamiselle, joka tukee ympäristöystävällisempää liikennettä.

Komissio näkee polttoaineveron harmonisoimattomuuden esteenä sisämarkkinoiden kehittymiselle. Lyhyellä tähtäyksellä komission tavoitteena onkin kaupallisen käytön polttoaineveron harmonisointi. Tämä tarkoittaisi aluksi diesel-polttoaineen valmisteveron harmonisointia nykyistä EU-keskiarvoa korkeammalle tasolle. Keskipitkällä aikavälillä tavoitteena olisi bensiinin ja dieselin yhtenäinen verotus.

Liikenteen hinnoittelu on noussut esille enenevässä määrin useissa muissakin eri yhteyksissä. Ajankohtaisin kysymys on ns. eurovinjetti -järjestelmän tulevaisuus. Komission alustavan aikataulun mukaan vuoden 2002 alussa annetaan esi-

tys uudeksi eurovinjettidirektiiviksi ja hyväksyntä uudelle direktiiville toivotaan saatavan vuonna 2004. Uusi eurovinjettidirektiivi tulee sisällöstään riippuen vaikuttamaan merkittävästi kansainvälisen tieliikenteen tavarankuljetusten mak-
sutasoon ja rakenteeseen. Nykyiseen eurovinjetti –järjestelmään kuuluu kahdek-
san EU-maata, mutta yksittäiset jäsenvaltiot ovat enenevässä määrin ryhtyneet
toteuttamaan uusia maksujärjestelmiä tieliikenteelle, mikä on lisännyt painetta
muuttaa olemassa olevia säädöksiä.

Myös Euroopan parlamentti on antanut valiokunta-aloitteisen päätöslauselman
liikenteen perusrakenteiden hinnoittelusta⁴. Lauselman taustalla on pyrkimys
löytää yhteiset kriteerit, joiden pohjalta jäsenvaltiot voisivat asettaa liikenteelle
osoitettuja maksuja ja minimoida ristiriitaisuuksia eri jäsenvaltioiden välillä lii-
kenteen verojen ja maksujen suhteen. Parlamentin mukaan perimmäinen tavoite
on jäsentää hinnoittelua tehokkaammin hintojen nousun sijaan. Parlamentti ko-
rosta, että käyttäjien ja saastuttajien tulisi vastata aiheuttamistaan kustannuksis-
ta veronmaksajien sijaan.

Jo lähivuosina on odotettavissa, että uusi eurovinjettidirektiivi on voimassa, mi-
kä lisännee vero- ja maksupolitiikan harmonisointipaineita EU:ssa erityisesti
kansainvälisen tieliikenteen osalta. Mikäli liikenteen hinnoittelun puitedirektiivi,
jonka on määrä tulla voimaan jo vuonna 2005, tulee toteutumaan, asettaa se lii-
kenteen vero- ja maksupolitiikka uuteen asemaan. Selvää on, että EU:n ratkai-
sut eivät voi olla vaikuttamatta kansallisen maksujärjestelmän muotoutumiseen.

3.2 Näkemyksiä rahoitusmuotojen hyväksyttävyydestä

Keinoja liikennehankkeiden toteuttamiseksi sekä näiden keinojen hyväksyttä-
vyyttä on tarkasteltu eri työryhmissä ja tutkimuksissa. Seuraavassa eri sidos-
ryhmien näkökulmia ja tutkimusten tuloksia on tarkasteltu liikenneinfrastruktuu-
rin ministerityöryhmän mietinnön, liikennehankkeiden rahoittamiskeinoja tutki-
neen selvityksen sekä EU:n tutkimushankkeen kautta.

Liikenneinfrastruktuurin ministerityöryhmän mietintö⁵

Ministerityöryhmä esitti yksimielisenä tarpeen liikenneinfrastruktuuriin kohdis-
tettavan rahoituksen lisäämisestä. Työryhmä arvioi, että liikenneväylien rahoit-
uksen jääminen valtion vuoden 1999 budjettimäärärahojen tasolle vaikeuttaisi
tie- ja rataverkon kunnan säilyttämistä ja liikenneturvallisuuden hoitamista.
Muuttovoittoalueilla, joilla väkimäärä kasvaa, liikenteen sujuvuus heikkenisi.
Alueilla, joilla väestö vähenee, olisi puolestaan vaikea pitää liikenneverkot vaa-
dittavassa kunnossa.

Ministerityöryhmä ehdotti myös, että liikenneväylien kehittämishankkeissa otet-
tisiin huomioon investointien kokonaistarpeet. Käytännössä tämä tarkoittaisi
mahdollisuutta muuttaa rahoituskehyksiä investointitarpeiden muutosten mu-
kaan.

⁴ Euroopan parlamentti (2000).

⁵ Liikenneministeriö (1998).

Ministerityöryhmä ei ottanut kantaa jälkirahoitushankkeiden lisäämiseen. Budjettiteknisenä muutoksena ehdotettiin, että mikäli jälkirahoitusmallia käytetään, rahoituskustannukset otettaisiin huomioon kehyksiä mitoitettaessa.

Selvitys keinoista isojen liikennehankkeiden toteuttamiseksi⁶

Selvityksessä tarkastellut keinot olivat budjetointitavat, työllisyys- ja EU-rahoitus, liikenteen hinnoittelu, toiminnan tehostaminen ja rahastointi. Lähtökohtana oli keinojen esittelemine, ei suositusten antaminen. Selvityksestä annetut lausunnot tarjoavat kuitenkin mahdollisuuden analysoida keinojen hyväksyttävyyttä. Sidosryhmittäin tarkasteltuna todettiin mm. seuraavaa:

- **Liikennepalvelujen tuottajat** pitävät tärkeänä rahoituksen kehittämistä, mutta eivät hyväksy kustannuksia lisääviä malleja. Lähes yksimielisen hyväksynnän saavat kokonais- ja jälkirahoitusmallien kehittäminen, mutta malleja tulisi täydentää infrastruktuurirahastolla. Hinnoittelumuutosten osalta tärkeäksi koetaan nykyisten (ja etenkin mahdollisten uusien) verojen ja maksujen tuoton osittainen korvamerkintä infrastruktuurikustannusten kattamiseen. Hyväksyttävyyden saavuttaminen uudistuksille edellyttäisi myös vanhojen verojen poistamista uusien maksujen tieltä. Tietullit ja polttoaineveron alueellinen porrastaminen eivät saa kannatusta.
- Kokonais- ja jälkirahoitusmallien kehittäminen nähdään tärkeäksi myös **väyläpalvelujen tuottajien** keskuudessa. Myös rahastointia kohtaan tunnetaan mielenkiintoa. Liikenteen ulkoisten kustannusten hinnoittelun pelätään johtavan liikennepalvelujen tuottajien maksurasitteen nousuun ja alueellisen kustannusvastaavuuden periaatteen ristiriitaan alueellisen tasa-arvon tavoitteen kanssa. Hyötyjä maksaa –periaatteen soveltaminen kuntien rahoitusosuutta lisäämällä saa selvää vastustusta kuntien taholta. Hyväksyttävyyys lisääntyisi, jos kunnat saisivat esimerkiksi osan polttoaineveron tuotosta. Ruuhkamaksujen hyväksyttävyyys taas edellyttäisi tuottojen ohjaamista alueen infrastruktuurin parantamiseen ja joukkoliikenteen kehittämiseen.
- **Valtiontalouden näkökulmasta** kokonaisrahoitusmallin nähdään tuovan tehokkuushyötyjä. Mahdollisesti hyväksyttäväksi uudistuksiksi katsotaan LVM:n oman hallinnonalan budjetoinnin ja maksuasetusten muutokset. Valtion verotulojen korvamerkintään, valtion tierahaston perustamiseen ja valtion verotuloja vähentäviin malleihin suhtaudutaan kielteisesti.
- **Alueellisen näkökulman** edustajat kantavat huolta rahoitusratkaisujen vaikutuksista alueelliseen tasa-arvoon. Ratkaisujen hyväksyttävyyys edellyttää, että rahoituksessa otetaan huomioon maan tasapuolinen kehittäminen. Hinnoittelun kehittämisen ehtona on, että käyttäjien maksurasite ei nouse, koska tämä heikentäisi reuna-alueiden kilpailukykyä. Käyttöperusteiset maksut voisivat tulla kysymykseen lähinnä suurilla kaupunkialueilla. Hyötyjä maksaa –periaate ei saa hyväksyntää, mikäli kunnat joutuisivat maksamaan yleisten teiden kehittämisestä.

⁶ Liikenneministeriö (2000a).

- **Ympäristönäkökulmasta** kokonaisrahoitusmalli ja teknologian kehittyessä alueelliset ruuhkamaksut nähdään kiinnostavina. Keinoja, jotka tähtäävät ensisijaisesti väylien rakentamiseen, ei nähdä suotavina.
- **Elinkeinoelämän näkökulma** kattaa huolen kuljetuskustannusten tasosta sekä laajemmin elinkeinoelämän kilpailukyvyistä. Jälki- ja kokonaisrahoitusmallit nähdään hyvinä, mutta uusiin käyttäjiin kohdistuviin maksuihin suhtaudutaan kielteisesti. Tärkeää on ottaa huomioon maan eri osien erityispiirteet.
- **Muun yhteiskunnallisen näkökulman** edustajien taholta nousevat esille lähinnä rahastomallin kehittäminen ja nykyisten tien- ja kadunpitäjien vastuiden säilyttäminen. Lausunnot eivät kattaneet veronmaksajan/kansalaisen näkökulmaa.

*PATS-tutkimushanke*⁷

Liikenteen hinnoittelun hyväksyttävyyttä rahoituskeinona on tarkasteltu mm. EU:n neljännen puiteohjelman PATS –tutkimushankkeessa (*Public Acceptability in the Transport Sector*). Keskeisenä kohtana hyväksyttävyyden lisäämiseksi liikennehankkeissa nähtiin valinnanvapauden säilyttäminen. Vaihtoehtoja on oltava käytössä samalla kun uusia hinnoittelujärjestelmiä toteutetaan.

Maksajan tulisi myös tuntea saavansa vastinetta rahalleen. Tämä tarkoittaisi käytännössä tulojen korvamerkintää hinnoitellun infrastruktuurin tai palvelun laadun parantamiseen, muutoin vaarana on hinnoittelun kokeminen ainoastaan lisäveroksi. Lisäksi tulisi huolehtia siitä, ettei hinnoittelu johda syrjintään vaan tasa-arvo toteutuu kaikkiin suuntiin. Keskeisten ja välttämättömien palvelujen käyttömahdollisuuksia ei saisi sulkea pois hinnoittelulla. Hyväksyttävyyden kannalta olisi myös tärkeää, että asiakkaalla on selkeä tieto vaihtoehdoista ja hinnoista eikä yksityisyyteen puututa.

3.3 Kansainväliset kokemukset rahoitusmalleista

Väyläpalvelujen tuottamisen eri rahoitusmalleja on kokeiltu tai niitä on käytössä useissa eri maissa. Ohessa on tiivistetty keskeisiä näkemyksiä eräistä tarkastelluista malleista sekä niiden soveltuvuudesta Suomeen.⁸

Tarkasteluun valittiin kuusi esimerkkiä liikennejärjestelmän kehittämisen erityyppisestä rahoittamisesta. Koska mallien kokemusten hyödyntämismahdollisuutta korostettiin, olivat valitut hankkeet Uutta Seelantia lukuun ottamatta suhteellisen läheltä Suomea ja vastaavista olosuhteista.

⁷ PATS (2001). Lisää projektista <http://www.tis.pt/proj/pats/pats.html>.

⁸ Luku perustuu pääosin selvitykseen Ripatti et al. (2001).

TAULUKKO 2. Valitut kansainväliset esimerkkihankkeet.

<i>Maa</i>	<i>Nimi</i>	<i>Lyhyt kuvaus</i>
Ruotsi	Arlanda Express – projekti	Yksittäinen hanke. Junayhteys Tukholman City-terminaalin ja Arlandan lentoaseman välille.
Ruotsi	Dennis-paketti	Laaja poliittinen sopimus toteuttaa kerralla merkittävä tieinvestointipaketti ja parantaa joukkoliikennettä.
Norja	Oslon kehätullihanke	Rahoittaa tiehankkeita ja parantaa joukkoliikenteen palvelutasoa.
Saksa	Raskaan tieliikenteen maksujärjestelmä	Kilometriperusteinen raskaan liikenteen maksujärjestelmä, jolla tarkoitus korvata ns. eurovinjetti-järjestelmä.
Iso-Britannia	Iso-Britannian PPP (<i>Public Private Partnership</i>)	Useita malleja, esim. DBFO yleinen tiehankkeissa. Rahoitus joko tietulleilla tai jälkirahoituksena. Julkisen ja yksityisen sektorin laaja-alainen yhteistyö.
Uusi-Seelanti	Uuden Seelannin tierahastomalli	Kokonaismalli valtion tieverkon hoidosta tierahaston muodossa.

Jälkirahoitusmallilla onnistuttiin toteuttamaan nopealla aikataululla korkeatasoinen junayhteys Tukholman ja Arlandan välille. Hanke ei kuitenkaan toteutunut puhtaasti yksityisrahoituksella, vaan edellytti myös huomattavaa valtion budjet-tirahoitusta. Valtio joutui lisäksi ottamaan riskin hankkeen liiketaloudellisesta kannattavuudesta pitkäaikaisena korottomana lainana. Arlanda-radon jälkirahoitusmalli on hallinnollisesti ja sopimusteknisesti erittäin monimutkainen ja sovitettu tähän nimenomaiseen hankkeeseen. Sellaisenaan Arlanda-radon rahoitusmalli tuskin tulee kyseeseen muissa liikennehankkeissa, mutta malliin sisältyi uusia toimintamalleja ja ideoita, joita voitaneen soveltaa myös Suomessa liikennehankkeiden rahoitusmalleja kehitettäessä.

Niin kutsutun Dennis-paketin tarkoituksena oli poliittisesti sopia Tukholman seudun liikenneinvestointiohjelmasta ja sen rahoittamisesta. Hanke kaatui vuonna 1997. Syynä epäonnistumiseen on nähty liian kunnianhimoiset tavoitteet. Hanke kattoi liian pitkän ajanjakson ilman mahdollisuutta uudelleenarviointiin. Myös sopimuksen oikeudellinen perusta oli riittämätön. Rahoitus ei ollut riittävän selvästi määritelty eikä osapuolia sitova. Isoista liikenneinvestoinneista sopiminen poliittisena pakettina ei olekaan enää nykyaikainen menettelytapa ratkaista liikennejärjestelmän kehittämisen ongelmia.

Kehätullimallia on käytetty Oslon lähiympäristön liikenneinvestointeihin ja joukkoliikenteen kehittämiseen. Hankkeet ovat sisältäneet mittavia investointeja liikennejärjestelmään ja järjestelyt ovat vaikuttaneet merkittävästi Oslon kaupunkikuvaan. Hinnoittelun tarkoituksena ei ole ollut ohjata verkon tehokasta käyttöä, mutta investointien seurauksena liikennejärjestelmää on saatu sujuvammaksi. Vaikka Oslon aluetulli on ollut määräaikainen, on oletettavissa järjestelmän jatkuminen myös tulevaisuudessa määrääjän jälkeen. Norjan kehätullimalli soveltuu periaatteessa minkä tahansa kaupunkiseudun järjestelmäksi. Kehätulliperiaate on kuitenkin yksioikoinen ja siksi monella taholla (mm. EU:n PROGRESS-projektin puitteissa Göteborgissa ja Kööpenhaminassa) tutkitaan aluetullimallia, jossa maksu voi mm. määräytyä ajoneuvon liikennesuorituksen mukaan.

Saksassa on ollut tavoitteena uudistaa raskaan tieliikenteen maksujärjestelmää vuoden 2003 alusta korvaamalla nykyinen aikaperusteinen, ns. eurovinjettilupa-järjestelmä, ajosuoritteeseen perustuvalla elektronisella järjestelmällä. EU-direktiivin mukaisesti maksuun vaikuttaisi mm. ajoneuvon paino ja päästöluokka. Halukkailta yrityksiltä on jo saatu tarjouksia koko järjestelmän toimittamisesta ja ylläpitämisestä. Lopullista teknistä ratkaisua ei ole vielä julkistettu ja hankkeen suuruudesta johtuen aikataulu voi olla epärealistinen. Saksan keskeisen sijainnin ja järjestelmän laajuuden takia Saksan ratkaisu tulee vaikuttamaan merkittävästi muiden maiden vastaaviin ratkaisuihin. Useat Keski-Euroopan maat ovatkin siirtyneet tai ovat siirtymässä raskaan liikenteen käyttömaksuihin.

Iso-Britanniassa on yksityisen sektorin mukaantulolla etsitty vaihtoehtoisia rahoituskanavia julkisten investointien toteuttamiseen. Kilpailun on katsottu lisäävän palvelutarjonnan kannattavuutta, mikä koituu kuluttajien ja veronmaksajien eduksi. Ns. PPP:llä (*Public Private Partnership*) on pyritty tehokkaampaan ja taloudellisempaan hankkeiden toteutustapaan. Mallin avulla pyritään järkevään työnjakoon ja siirtämään riskit sille osapuolelle, jolla on paras mahdollisuus vaikuttaa riskien toteutumiseen. Osapuolet keskittyvät vain omalle osaamisalueelleen ja näin saadaan hankkeiden kustannuksille vastiketta (*”value for money”*). Mallissa yksityinen sektori vastaakin markkinariskistä ja julkinen sektori suunnitteluriskistä. PPP-hankkeiden etuina on nähty aikaansaavat kustannussäästöt sekä yksityisen sektorin innovatiivisuus ja tehokkuus. Toisaalta PPP-hankkeita on kritisoitu sopimusjärjestelyjen monimutkaisuudesta ja siitä, että ne ovat aikaa vieviä ja vaativat erityisasiantuntemusta. Suomessa on perinteisesti rahoitettu tieinvestoinnit budjettirahoituksella ja Lahdentien jälkirahoitus on toistaiseksi ainoa PPP-hanke.

Uudessa Seelannissa toteutettiin 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa laaja valtion omistuksen yhtiöittäminen ja yksityistäminen, jolloin valtion haltuun jäivät tieinfrastruktuurin osalta valtatie. Kunnallishallinnossa käynnistettiin kuntien palvelurakenteiden uudistus, missä perinteisestä virastotyypisestä organisaatiosta siirryttiin yritysmäiseen kunnan tuotanto-organisaatioon. Valtion omistama Transit NZ vastaa valtatieverkosta ja aluetason viranomaiset paikallistieverkosta. Tienpidossa vaadittavat varat saadaan tienkäyttäjiltä tiemaksuina, polttoaineveroina ja ajoneuvoveroina, jotka ohjataan kansalliseen tierahastoon. Rahasto voikin tuoda pitkäjännitteisyyttä ja jatkuvuutta sekä mahdollisuuden tasaiseen vuosittaiseen liikenteen rahoitukseen. Uuden hallituksen politiikassa korostetaan paikallista vaikuttamista markkinavetoisuuden ja keskusjohtoisuuden sijasta. Keskeisenä tavoitteena on liikkumisen edellytysten parantaminen (ei teiden rakentaminen) ja saada autoilijoita siirtymään joukkoliikenteen käyttäjiksi. Suomessa ei ole juuri käytetty erityisiä rahastoja, joskin kuntien taholla erityisrahas-tojen käyttöä ollaan suunnittelemassa. Suomessa ei ole myöskään Uuden-Seelannin kaltaista erityistä tierahastoa, joka voisi osaltaan tasata rahoituksen vaihtelua.

Yhteenvedon voidaan todeta, että väyläpalvelujen tuottamisen malleja ei voida suoraan soveltaa ulkomaisista esimerkeistä vaan ratkaisuihin vaikuttavat useat tekijät. Olemassa olevat instituutiot ovat erilaisia eri maissa ja niillä on erilainen historiallinen taustansa.

Pitkän aikavälin isot poliittiset pakettiratkaisut ovat riskialttiita, sillä esimerkiksi poliittisten voimasuhteiden tai taloudellisen kehityksen muutos vaikuttaa ratkaisevasti kehitykseen. Liikenneongelmat eivät ole ratkenneet pelkästään lisäkapasiteettia rakentamalla ja siksi puhtaasti investointeja sisältävät pakettiratkaisut on koettu vanhanaikaisiksi. Liikenteen ongelmiin tultaneenkin tulevaisuudessa vastaamaan enenevässä määrin järjestelmätasolla.

Liikenneväyliä on pidetty Suomessa julkisina hyödykkeinä aina viime vuosiin asti. Tulevaisuus saattaa asettaa tämän näkemyksen kyseenalaiseksi, sillä kansainväliset esimerkit antavat vaikutelman siitä, että tulevaisuudessa Euroopassa ollaan siirtymässä enenevästi kohti järjestelmää, jossa maksut perustuvat väyläpalvelujen käyttöön (samaan tapaan kuin nykyisin sähkön, veden ja jätehuollon osalta on jo totuttu). EU:n vahvasti ajama ”aiheuttaja maksaa” -periaate on edelleen muutoksen vauhdittaja tähän suuntaan.

Ratkaisevaa kansainvälisissä esimerkeissä on ollut se, että palvelut tuotetaan mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti, ylläpitämällä laatustandardit ja tarjoamalla palvelut luotettavissa olosuhteissa. Palvelun tuottajan ei edellytetä kuitenkaan olevan julkinen taho.

3.4 Teknisen kehityksen mahdollisuudet

Tarkasteltaessa maksuteknologiaa ja sen soveltuvuutta tienkäyttömaksujen keräämiseen, on erotettava toisistaan sovellus ja tekninen ratkaisu. Sovelluksia ovat esim. pistetulli (kuten siltamaksu), kehätulli (maksu tietyn alueen rajan ylittämisestä), vyöhyketulli (maksu vyöhykkeeltä toiselle siirryttäessä) ja aluetulli (maksu tien käytöstä tietyn alueen sisällä). Sovelluksella on myös muita ulottuvuuksia; maksu voi esimerkiksi määräytyä ajoneuvon tyyppin, painon, päästöluokan tai alueella vietetyn ajan mukaan sekä matkan ajankohdan tai pituuden perusteella. Lisävivahteita antaa maksujen keräämisen tarkoitus: fisikaalinen, tehdyn investoinnin rahoittaminen, korvamerkintä tuleviin investointeihin, liikenteen kysyntään vaikuttaminen tms. Myös sillä onko kyse verosta vai maksusta ja tarvitaanko esimerkiksi ALV-erittely on tärkeä merkitys sovellusta määrittäessä.

Teknisiä ratkaisuja tienkäyttömaksujen keräämiseen on tarjolla useita. On tärkeää huomata, että tekninen ratkaisu määräytyy teknistaloudellisin perustein sovelluksen vaatimusten perusteella, jotka puolestaan voidaan johtaa maksujärjestelmän tavoitteista.

Keski- ja Etelä-Euroopan tullimoottoriteillä yleisin periaate on periä maksu ajatun matkan ja ajoneuvotyyppin mukaan. Maksu kerätään tavallisesti manuaalisesti käteis- tai korttimaksuna virkailijalle tai automaattiin. Kustannus- ja tilansäästösyistä sekä palvelun parantamiseksi (maksaminen pysähtymättä maksupisteessä) ollaan laajasti siirtymässä automaattiseen maksamiseen. Ratkaisuna on tällöin mikroaaltoteknologia (DSRC), joka on pitkälle kehitetty, standardisoitu ja laajasti käytetty ratkaisu kautta maailman. Tarvittava ajoneuvolaite on varsin edullinen, tievarsilaitteiden ollessa kuitenkin kalliita.

Toinen tärkeä nykyinen sovellus on kehätulli, joita Norjassa on laajasti sovellettu seudullisten liikenneinvestointien rahoittamiseen. Koska nämä ovat yleensä kaupunkialueilla ja melko uusia, päämaksutapa on automaattinen, mikä säästää tilaa eikä vaadi pysähtymistä maksupisteessä. Tekninen ratkaisu on näissäkin tapauksissa mikroaaltoteknologia.

Kahdeksassa EU-maassa on voimassa ns. eurovinjettimaksu raskaalle liikenteelle. Vinjetti on lupa-asiakirja, joka voidaan lunastaa esim. koko vuodeksi tai lyhyemmäksi ajaksi, eikä ajettu matka vaikuta maksuun.

Sveitsissä on käytössä suoriteperusteinen maksu raskaalle liikenteelle, joka perustuu ajopiirturiin ja täydentäviin valvonta- ja tiedonsiirtoratkaisuihin. Itävallassa on käytössä ympäristömaksu raskaalle liikenteelle.

Hollannissa on 1990-luvulta saakka valmisteltu ruuhkatullijärjestelmää mikroaaltoteknologiaan perustuen. Pari vuotta sitten päädyttiin aloittamaan valmistelut uudelleen, nyt paikantamisteknologiaan (VPS) perustuen.

Luvussa 3.3 käsitelty Saksan raskaan liikenteen maksujärjestelmä tulee todennäköisesti perustumaan paikantamisteknologiaan, esimerkiksi GPS, ja langattomaan tiedonsiirtoon (CN).

Monella taholla ollaan kehittämässä paikantamisteknologiaa hyödyntäviä ratkaisuja maksujen määrittämiseen. Tuekseen nämä vaativat tiedonsiirtoratkaisuja ja valvontajärjestelmiä, esimerkiksi liikkuvia ja kiinteitä videokuvausasemia. EU:n PROGRESS-hankkeessa tällaisia uusia ratkaisuja kehitetään tutkimusmielessä Göteborgissa ja Kööpenhaminassa. Myös Hong-Kongissa on perusteellisesti tutkittu vastaavanlaista järjestelmää. Missään tällaista järjestelmää ei kuitenkaan vielä ole käytössä. Ajoneuvolaite on toistaiseksi varsin kallis verrattuna DSRC-ratkaisuun, mutta tienvarsilaitteita ei tarvita maksun määrittämiseen, ainoastaan tiedon siirtoon keskusjärjestelmään sekä valvontaan.

Maailman ehkä kehittynein moottoritien maksujärjestelmä on Torontossa Kanadassa. Siinä maksu kerätään täysin automaattisesti joko mikroaaltoteknologian tai videoperusteisen rekisterinumerotulkinnan avulla.

Yhteenvedon nykytilanteesta voidaan todeta, että lähes poikkeuksetta kaikki automaattiset tienkäyttömaksujärjestelmät Euroopassa ja muuallakin perustuvat pitkälle standardisoituun mikroaaltoteknologiaan. Standardisointi on välttämätöntä, jotta EU:n vaatimus järjestelmien yhteentoimivuudesta yli rajojen voidaan täyttää. Mikroaaltoteknologia ei yksinään kuitenkaan sovellu kokonaiseen verkkoon kohdistuvan maksun keräämiseen.

Jo alkanut paikantamisteknologian valjastaminen tienkäyttömaksujen määrittämiseen on mitä todennäköisimmin tulevaisuuden ratkaisu ainakin, kun on kyse esim. kaupunkialueiden ”ruuhkatulleista” tai esim. koko maata koskevista käyttömaksuista. Toimiakseen maksujärjestelmä vaatii myös tiedonsiirtoratkaisun ja valvontajärjestelmän. Tiedonsiirtoratkaisun pitää olla käyttökustannuksiltaan

nykyisiä langattomia ratkaisuja huomattavasti edullisempi. Ainoana valvontaratkaisuna on toistaiseksi esitetty kallista videoperusteista automaattista rekisteritunnustulkintaa.

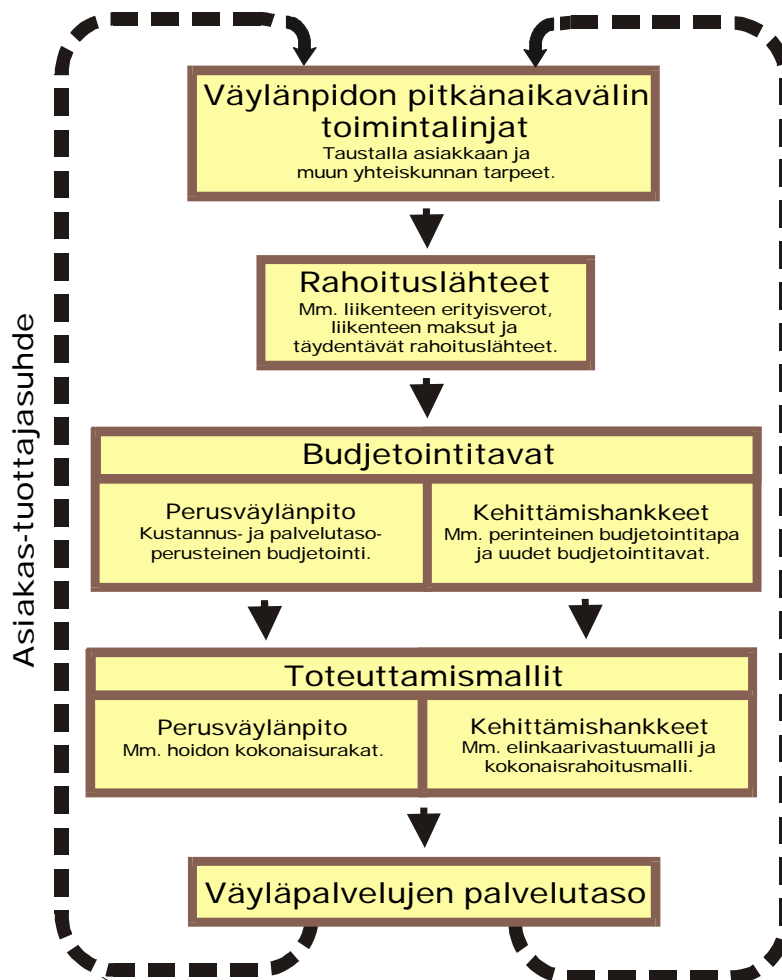
EU:n vaatimus yhteentoimivuudesta on myös haaste kehitystyölle ja vasta alkaneelle standardointityölle. Paikantamisteknologiaan perustuvien järjestelmien teknisiä kokeiluja on tehty ja rajoitettuja pilottijärjestelmiä kokeillaan lähivuosina. Kehitys saattaa kulkea kohti tehdasasennettuja järjestelmiä ajoneuvoissa, jotka palvelisivat useita sovelluksia, myös maksujen keräämistä. Mikäli uuteen tekniikkaan perustuva järjestelmä halutaan toteuttaa kestäväällä pohjalla (ratkaisu standardisoitu, sen yhteentoimivuus taattu, järjestelmät sarjatuotannossa ja kohtuuhintaisia) jouduttaneen odottamaan ainakin vuoden 2010 tienoille. Kun laajan järjestelmän valmistelu ja toteuttaminen vaatii vuosia, on valmistelut aloitettava vastaavasti aikaisemmin. Valmistelun perustana tulee olla yksiselitteinen kuvaus järjestelmän tavoitteista ja vaadittavista ominaisuuksista, mikä puolestaan pohjautuu päätettyyn liikennepolitiikkaan.

4 RAHOITUKSEN KEHITTÄMISMAHDOLLISUUDET – TARKASTELLUT KEINOT

4.1 Tarkastelukehikko

Valtion väyläpalvelujen rahoitus ja ohjaus voidaan nähdä kuvan 2 mukaisena jatkuvana prosessina. Rahoituksen lähtökohtana ovat asiakkaiden ja muun yhteiskunnan tarpeista lähtevät väylänpidon pitkän aikavälin toimintalinjat. Näitä laadittaessa on otettu huomioon asiakkailta kerätty väyläpalvelujen laatua koskeva palaute, liikennepoliittiset tavoitteet sekä muiden yhteiskunnassa toimivien talousyksiköiden antama palaute.

KUVA 2. Valtion väyläpalvelujen rahoitus- ja ohjausketju.



Ketjun toisesta vaiheesta voidaan käyttää termiä rahoituslähteet, jolla tarkoitetaan varojen keräämistä. Jos väyläpalvelujen rahoitus rajataan liikennemarkkinoihin, tarkoittaa tämä maksujen kohdistamista väyläpalvelujen käyttäjille (liikennepalvelujen tuottajille). Jos taas väyläpalvelut tulkitaan julkiseksi hyödykkeeksi, ovat rahoituslähteitä myös valtion budjettiin tuloutettavat verot. Rahoituslähteet siis tuottavat eteenpäin ohjattavan varallisuuden.

Rahoituslähteiden osalta on tärkeä huomata, että ne eivät ole pelkkä keino rahoituksen keräämiseksi, vaan myös liikennepoliittinen ohjauskeino. Veroja ja maksuja asetettaessa tulee ottaa huomioon asiakkaiden tarpeiden lisäksi muun yhteiskunnan tarpeet. Näin tehtäessä liikenteen hinnoittelulla voidaan edistää väylänpidon pitkän aikavälin toimintalinjoissa asetettuja tavoitteita.

Ketjun seuraavassa vaiheessa tulevat väylänpidon budjetoitavat, jotka jaetaan perusväylänpidon ja kehittämisen budjetoitapoihin. Molempien osalta on olemassa omat budjetoitavat, mutta valtioneuvosto on asettanut liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle rahoituskehykset, johon kehittämisen ja perusväylänpidon menojen tulee sopia.

Ketjun loppupäässä on kyse valtion ja kuntien väylänpidon toteuttamismalleista, joilla tarkoitetaan perusväylänpidon teettämistä sekä isojen investointien toteuttamiseksi muodostettavia julkisen sektorin ja yksityisten välisiä sopimuksia. Toteuttamismallien budjetoitavoista erottamisella on haluttu korostaa sitä, että väylänpidon toteuttamismallit eivät ole sama asia kuin väylähankkeiden budjetoitimallit, vaikka ovatkin niihin läheisesti kytköksissä. Sovelletujen budjetoitapojen tulee sopia toteuttamismalleihin ja päinvastoin, mutta niiden kehittämisen yhteydessä ei tule ratkaista toteuttamismallien kehittämisen yksityiskoh-
tia.

Väyläpalvelujen rahoitus- ja ohjausketju vaikuttaa merkittävästi tuotettujen väyläpalvelujen laatuun. Budjetoitapojen tehtävänä on luoda edellytykset liikennejärjestelmän tehokkuutta ja muun yhteiskunnan tavoitteita edistävälle hinnoittelulle sekä väyläpalvelujen palvelutasoa nostavien ja toiminnallisia säästöjä tuovien toteuttamismallien soveltamiselle. Tätä kautta väyläpalvelujen käyttäjien kokema palvelutaso, ja muun yhteiskunnan väyläpalvelujen palvelutasolle asettamat tavoitteet, palautuvat takaisin ketjun alkupäähän asiakas-
tuottajasuhteen ja muun yhteiskunnan ohjauksen kautta.

4.2 Rahoituslähteet

Tarkasteltavina ovat seuraavat väyläpalvelujen rahoituslähteet:

- **Liikenteen verot**, joita ovat liikennepalvelujen tuottamisessa käytetyn kaluston hankintaan ja omistamiseen sekä polttoaineen käyttöön kohdistuvat muut verot kuin arvonlisävero. Nämä koskevat vain tieliikennettä.
- **Liikenteen maksut**, jotka perustuvat väylien käytön ja olemassaolon kustannuksiin. Näitä voivat olla väyläpalvelujen käytön määrästä riippuvat muuttuvat maksut ja väyläpalvelujen käytön määrästä riippumattomat kiinteät maksut.
- **Täydentävät rahoituslähteet**, jotka perustuvat väyläpalvelujen olemassaolosta saatavaan hyötyyn. Näitä voivat olla esimerkiksi valtion, kuntien ja yksityisten toistensa hankkeisiin osallistuminen ja kiinteistöille suunnatut maksut.

Liikenne- ja ympäristöpoliittisesti ohjaavammat verot

Liikenne- ja ympäristöpoliittisesti ohjaavammilla veroilla tarkoitetaan tieliikenteen aiheuttamat kustannukset huomioon ottavia veroja, joilla pyritään edesauttamaan liikenne- ja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteutumista. Käytännössä tämä tarkoittaa verojen asettamista siten, että maksetun veron määrä riippuu esim. ajoneuvon akselipainosta ja moottorivilavuudesta (yhteys väylien kulumiseen, päästöihin, meluun ja ulkoisiin onnettomuuskustannuksiin), ajoneuvon iästä (yhteys päästöihin ja onnettomuuskustannuksiin) tai kulutetun polttoaineen määrästä (yhteys väylien kulumiseen, päästöihin ja onnettomuuksiin). Lisäksi voidaan ottaa huomioon muita tavoitteita kuten elinkeinoelämän kilpailukyky ja alueellinen tasa-arvo.

Liikenne- ja ympäristöpoliittisesti ohjaavampien verojen keräämisessä käytetyt instrumentit voivat olla samoja kuin nykyisin käytetyt polttoaine-, auto- ja ajoneuvovero. Ero aiheutuu lähinnä edellä kuvattujen verojen laskennallisten perusteiden kautta.⁹

Liikenne- ja ympäristöpoliittisesti ohjaavampien ja nykyisten verojen merkittävien ero on niille asetetuissa tavoitteissa. Nykyisten verojen ensisijainen tavoite on tyydyttää valtion fiskaaliset verotustarpeet. Ohjaavampien verojen tavoitteena taas on ohjata väyläpalvelujen käyttäjien käyttäytymistä tavalla, joka johtaa esimerkiksi ympäristöystävällisemmän ja turvallisemmän kaluston käyttöönottoon. Lisäksi ohjaavammat verot tarjoavat nykyisten verojen kanssa yhtäläiset mahdollisuudet taata valtiolle tarvittava verotuotto.

Ohjaavampien verojen lisääminen sisältyy Paavo Lipposen II:sen hallituksen ohjelmaan, jossa todetaan seuraavaa: ”Taloudellisen ohjauksen, ympäristöverojen ja -maksujen käyttöä tulee lisätä kotimaisin toimin sekä kansainvälisellä yhteistyöllä, kansainvälinen kilpailukyky huomioon ottaen”. Valtiovarainministeriö on tarkastellut mahdollisuuksia muuttaa liikenteen erityisveroja nykyistä ohjaavammiksi.

Liikenne- ja ympäristöpoliittisesti ohjaavampien verojen käyttöönottoa voidaan perustella myös nykyisten verojen vähäisillä rakenteellisilla muutoksilla aikaansaavalla selvällä ohjaavalla vaikutuksella. Etenkin uuden ajoneuvon hankinnan yhteydessä perittävällä ostopäivällä ja vuotuisella ajoneuvoverolla voidaan vaikuttaa käytetyn kaluston ominaisuuksiin ja tätä kautta yhteiskunnalle aiheutuviin kustannuksiin.

Liikenteen maksut

Tässä käsiteltyjä liikenteen maksuja ovat kiinteät ja muuttuvat käyttömaksut sekä ulkoisia kustannuksia sisäistävät maksut.¹⁰ Käyttömaksuilla tarkoitetaan väyläpalvelujen käyttöön oikeuttavia tai käytön perusteella perittyjä maksuja. Läh-

⁹ Olemassa olevien verojen differentiointia on käsitelty mm. raportissa Ministry of Transport and Communications & Regeringskansliet (2001).

¹⁰ Maksujen perusteena olevan kustannustiedon nykytilaa on käsitelty mm. raportissa Liikenne- ja viestintäministeriö (2001b).

tökohtana on väyläpalvelujen käytön määrästä riippuvien muuttuvien ja käytön määrästä riippumattomien kiinteiden infrastruktuurikustannusten kattaminen. Esimerkkinä käyttömaksusta on Ratahallintokeskuksen perimä ratamaksu, siltä osin kun sillä katetaan infrastruktuurikustannuksia. Lisäksi käyttömaksuja voivat olla mm. alueelliset kehä- ja tietullit.

Ulkoisia kustannuksia sisäistävillä maksuilla tarkoitetaan väyläpalvelujen käytöstä kolmansille osapuolille aiheutuvia ulkoisia kustannuksia vastaavia maksuja. Hinnoittelun kannalta oleellista on, että maksut vastaavat mahdollisimman tarkasti yksittäisen käyttäjän kussakin tilanteessa aiheuttamaa haittaa. Esimerkkinä ulkoisia kustannuksia sisäistävästä maksusta voidaan käyttää muuttuvaa ratamaksua, joka perustuu junaliikenteen päästö- ja onnettomuuskustannuksiin.

Käyttömaksut

Käyttömaksut perustuvat markkinamekanismin soveltamiseen liikenteen väyläpalvelujen kaupassa. Väylänpitäjä myy ja käyttäjä ostaa väyläpalveluita. Kyse on siis "kahden kaupasta", jossa markkinoiden avulla löytyy hinta palveluille. Käyttömaksuja voidaankin perustella asiakas-tuottajasuhteen¹¹ vahvistamisella, olemassa olevan verkon käytön tehostamisella sekä rahoituksen kytkemisellä pitkän aikavälin tarpeisiin. Käyttömaksuilla voidaan kattaa hoidon, ylläpidon ja korvausinvestointien kustannuksia sekä haluttaessa myös uus- ja laajennusinvestointien kustannuksia. Käyttömaksut voivat olla muuttuvia tai kiinteitä maksuja.

Muuttuvien käyttömaksujen asettaminen edellyttää mahdollisuutta seurata väyläpalvelujen käyttöä yksittäisen käyttäjän tasolla. Edellytyksenä myös on, että yksittäisten väyläpalvelujen käyttäjien väylänpitäjälle aiheuttamat kustannukset tunnetaan. Tällöin muuttuva käyttömaksu tulee differentioida suoritteiden, ajoneuvon tai junan akselipainojen ja alueellisten kustannusten perusteella. Tieliikenteen osalta ongelmana on kustannustiedon heikko taso, koska väylän käytön ja kulumisen välistä yhteyttä ei tunneta yksittäisen käyttäjän tasolla riittävän hyvin. Tällä hetkellä puuttuvat myös tekniset ratkaisut kulutuksen seuraamiseen. Sen sijaan rautatieliikenteessä aiheutuneet kustannukset ja junien suoritteet tunnetaan jo riittävän hyvin.

Kiinteät käyttömaksut voivat olla veroluonteisia kiinteitä käyttömaksuja tai puhtaita kiinteitä käyttömaksuja. Ensin mainituilla katetaan sovittu osa väylänpidon kiinteistä ja muuttuvista kustannuksista, mutta jälkimmäisillä vain kiinteitä kustannuksia. Ero on merkittävä, koska muuttuvien kustannusten kiinteällä maksulla kattaminen ei ole tehokasta ja oikeudenmukaista, sillä se suosii väyläpalveluja paljon käyttäviä ja syrjii niitä vähän käyttäviä. Veroluonteisia kiinteitä käyttömaksuja tuleekin soveltaa vain silloin, kun muuttuvien maksujen soveltaminen ei ole mahdollista. Jos se taas on mahdollista, puhtailla kiinteillä käyttömaksuilla voidaan kattaa jäljelle jäävä osa kustannuksista. Tällaista maksua kutsutaan kaksiosaiseksi maksuksi (*two-part tariff*).

¹¹ Ks. liite 1.

Veroluonteiset ja puhtaat kiinteät käyttömaksut voidaan kytkeä väylänpidon kustannuksiin käyttäen perusteena käyttäjärhmittäin aiheutettuja kiinteitä kustannuksia. Kiinteät maksut voivatkin olla korkeampia esimerkiksi raskaille ajoneuvoille, koska väylänpitäjälle aiheutuu kustannuksia teiden ja katujen näiden ryhmien tarpeisiin ”vahvemiksi” rakentamisesta. Kiinteät maksut voidaan differentioida myös alueellisesti.

Muuttuvien ja kiinteiden käyttömaksujen asettamiseen liittyy päätös siitä, peritäänkö maksut kustannusvastaavina ja rakennetaanko järjestelmään liikennesektorin sisäisiä (käyttäjärhmiin tai liikennemuotojen välisiä) tai yhteiskunnan eri sektoreiden välisiä ristisubventioita. Maksujen kustannusvastaavuudesta voidaan tinkiä esim. elinkeino- ja aluepoliittisista syistä (muun yhteiskunnan hyöty, ks. liite 1). Tukien antaminen kiinteässä osassa on tehokkaampaa kuin niiden antaminen muuttuvassa osassa.

Muuttuvien, käytöstä riippuvien maksujen periminen on myös linjassa EU:n hinnoitteluperiaatteiden kanssa. Myöskään kiinteät käyttömaksut osana kaksiosaista maksutariffia eivät muodosta ristiriitaa EU:n hinnoittelupolitiikan kanssa, mutta EU:n suhtautuminen maksuissa myönnettyihin ristisubventioihin on toistaiseksi määrittelemättä.

Ulkoisia kustannuksia sisäistävät maksut

Väyläpalvelujen käytöstä aiheutuu haittaa väyläpalvelun kaupan ulkopuolisille, ns. kolmansille osapuolille. Ulkoisia kustannuksia sisäistävillä maksuilla pyritäänkin sisäistämään kunkin väyläpalvelujen käyttäjän muille aiheuttamat päästö-, melu-, onnettomuus- ja ruuhkakustannukset eli liikenteen ulkoiset kustannukset. Ulkoisia kustannuksia sisäistävien maksujen peruste on markkinamekanismin puuttuminen: maksulla luodaan markkinamekanismin korvike haitoista kärsivien ja niiden aiheuttajien välille. Ne myös tehostavat olemassa olevan verkon käyttöä.

Ulkoisia kustannuksia sisäistävien maksujen asettamisen edellytyksenä on kustannusten aiheutumisen tarkka tunteminen. Rautatieliikenteessä tämä tieto on olemassa, koska päästöjen ja onnettomuuksien aiheutuminen tunnetaan¹². Tutkimustietoa tieliikenteen ulkoisten kustannusten aiheutumisesta on myös olemassa, mutta ongelmana on väylien käytön seuranta. Ulkoisten kustannusten tehokas maksuilla sisäistäminen (aiheuttajat maksavat aiheutuneet kustannukset haitan kokijalle) onkin tieliikenteessä ajankohtaista vasta paikallistamisjärjestelmien antaessa tähän mahdollisuuden.

Ulkoisia kustannuksia sisäistäviä maksuja voidaan periä koko rata-, tie- ja katuverkolla mukaan lukien yksityistiet. Maksujen perimisen perusteina voivat olla ajosuorite sekä kulkuneuvon ominaisuuksista ja kuljettajan käyttäytymisestä riippuvat päästöt, melu ja onnettomuusriski. Lisäksi ruuhkaisilla alueilla voidaan veloittaa aiheutetusta ruuhkasta. Mitä hienojakoisempaan aiheutettuihin kustan-

¹² Myös ratojen ruuhkatuntien ylikysynnän kustannusten arvottamiseen usean toimijan tilanteessa ollaan kehittämässä malleja.

nuksiin perustuvien maksujen differentiointiin edetään, sitä paremmin maksut vastaavat yksittäisen väyläpalvelujen käyttäjän aiheuttamia kustannuksia.

Polttoaineveroa esitetään usein tehokkaaksi keinoksi sisäistää tieliikenteen aiheuttamat päästöt. Nykyisellä polttoaineveron tasolla ohjaavan vaikutuksen aikaansaaminen on kuitenkin vaikeaa, koska veroa kerätään selvästi enemmän kuin päästöistä aiheutuu kustannuksia. Jos polttoaineveroon lisättäisiin päästöistä riippuva komponentti, johtaisi päästöjen aleneminen polttoaineveron tason laskuun ja paineeseen nostaa polttoaineveron fiskaalista osaa valtion verotulojen vähenemisen ehkäisemiseksi.

Tieliikenteen onnettomuuskustannusten sisäistämisessä maksua tehokkaamman keinon saattaa tarjota vakuutusjärjestelmän kehittäminen selvemmin käyttäytymistä ohjaavammaksi. Tämä edellyttää vakuutusmaksujen kytkemistä tehokkaammin liikennerikkomuksiin ja aiheutettuihin onnettomuuksiin.

Teorian mukaan perityt maksut tulee tulouttaa ulkoiset kustannukset kokevalle taholle. Koska yksittäistä haitan kärsijää ei tavallisesti voida osoittaa, merkitsee tämä kerättyjen maksujen tulouttamista valtiolle ja kunnille. Käytännössä tämä merkitsee tulouttamissäännöistä sopimista. Kerättyjä varoja tulisi käyttää aiheutettujen haittojen vähentämiseen (esim. melusteiden rakentamiseen ja liikennejärjestelmän kehittämiseen).

Ulkoisia kustannuksia sisäistävät maksut toteuttavat yhteiskuntataloudellista tehokkuutta, koska tällöin väyläpalvelujen käyttäjät ottavat huomioon kaikki aiheuttamansa kustannukset kulutus päätöstä tehdessään. Tämä tavoite on myös tärkeässä asemassa EU:n ja kansallisen liikennepolitiikan tavoitteissa. Tärkeimmät perustelut maksuille ovatkin yhteiskuntataloudellinen tehokkuus sekä EU:n ja kansallisen liikennepolitiikan tavoitteiden tukeminen.

Täydentävät rahoituslähteet

Täydentävillä rahoituslähteillä tarkoitetaan liikennepalvelujen käyttäjille asetettujen maksujen lisäksi muilta hyötyjiltä kerättäviä maksuja. Tässä tarkastellaan rahoituskumppanuutta ja kuntien uudistettua katumaksua. Rahoituskumppanuudella tarkoitetaan kussakin tapauksessa erikseen neuvoteltavaa ratkaisua, jossa hankkeen rahoittamiseen osallistuu myös muita rahoittajia kuin hankkeesta vastaava taho. Hankkeesta riippuen osallistujina voivat olla valtio, kunnat tai yksityiset. Vastaavasti nämä tahot voivat toimia myös hankkeesta vastaavina toteuttajina.

Uudistetulla katumaksulla tarkoitetaan kuntien kiinteistöiltä tai muilta katujen olemassaolosta hyötyviltä tahoilta (esim. energia- ja vesihuolto ja tietoliikenne) perimiä maksuja. Käsitellyn maksun laskennalliset perusteet olisivat selvästi laajemmat kuin kiinteistöveron uudistuksen yhteydessä vuonna 1993 poistetussa katumaksussa.

Rahoituskumppanuus

Rahoituskumppanuus perustuu toisen osapuolen toteuttamasta investoinnista kolmannelle osapuolelle aiheutuvaan hyötyyn. Tämä hyöty voi kohdistua laajasti koko paikallisen yhdyskuntarakenteen kehittämiseen ja viime kädessä koko kansantalouteen tai yksittäisille yrityksille. Aiheutuvan hyödyn määrää on kuitenkin vaikea arvioida, koska se näkyy vasta hankkeen toteuttamisen jälkeen esimerkiksi kiinteistöjen arvon nousuna sekä yritysten liiketoiminnan ja valtion verotulojen kasvuna. Rahoituskumppanuus perustuukin ensisijaisesti osallistuvien tahojen välisten neuvottelujen tulokseen. Näissä neuvotteluissa luodaan tilanteita, joissa erilaisten kaavoitusratkaisujen ja hankkeen toteuttamistapaa koskevien vaihtoehtojen kautta luodaan osallistuville tahoille valintatilanne (markkinat). Valinnan tuloksena syntyy eri osapuolia sisällöltään ja rahoitusratkaisuilta tyydyttävä suunnitelma.

Rahoituskumppanuudessa on viimekädessä kyse kiinteästä korvauksesta saadusta hyödystä. Rahoituskumppanuutta voidaan soveltaa kaikkien liikennemuotojen käyttämän infrastruktuurin rahoituksessa. Se on kuitenkin ensisijaisesti uus- ja laajennusinvestointien rahoitustapa.

Lähtökohdan rahoituskumppanuuden kehittämiseksi luo liikenne- ja viestintäministeriön tekemä periaatepäätös liikennejärjestelmäsuunnitelmiin liittyvien aiesopimusten käyttöön ottamisesta marraskuussa 2001. Sopimukseen liittyneet osapuolet pyrkivät toimivaltansa puitteissa edistämään sopimukseen sisältyvien 2 – 4 vuoden aikana aloitettavien hankkeiden toteuttamista. Ensimmäinen aiesopimus allekirjoitettiin 26.11.2001 Jyväskylässä.

Rahoituskumppanuuden kehittämistä voidaan perustella oikeudenmukaisuudella sekä yhdyskuntasuunnittelun tehostamisen tuomilla hyödyillä. Periaate on oikeudenmukainen, koska sillä poistetaan nk. vapaamatkustaja-ongelmaa. Hankkeeseen osallistuminen mittaa intressitahojen todellista maksuhalukkuutta hankkeesta. Edellytyksenä oikeudenmukaisuuden toteutumiselle kuitenkin on, että sopiminen ei perustu ns. ”vahvemman valtaan”. Yhdyskuntasuunnittelu taas tehostuu, jos jo hankkeen suunnitteluvaiheessa selvitetään valtion, kuntien ja yksityisten tarpeet sekä näistä tarpeista eri osapuolille aiheutuvat kustannukset.

Uudistettu katumaksu¹³

Uudistettu katumaksu on työnimi kunnan eri lähteistä saamille kadunpitoon liittyville tuloille, kuten esimerkiksi pysäköintimaksuille ja maankäyttösopimustuloille. Maksu voisi koskea myös kiinteistöjä ja katujen alla kulkevaa johtoverkkoa (energia- ja vesihuolto sekä tietoliikenne). Kiinteistöjen osalta laskennallisena perusteena voidaan käyttää kiinteistön arvoa, rakennettua kerrosalaa, rakennusoikeutta tms. Johtoja pitkin kulkevan liikenteen osalta laskennallisena perusteena olisi esimerkiksi johtokilometrit.

¹³ Luvussa käytetty hyväksi lähdettä Siitonen (2000).

Uudistetulla katumaksulla katettaisiin katujen ylläpidon, hoidon ja korvausinvestointien sekä uus- ja laajennusinvestointien kustannuksia. Koska kiinteistöiltä jo peritään kiinteistövero kunnalle, ei kiinteistöjen saamaa hyötyä välttämättä perittäisi uutena erillisenä maksuna, vaan kunta mahdollisesti osallistuisi edelleenkin jollakin osuudella kadunpidon kustannuksiin.

Maksun asettaminen tehostaisi kuntien ja kiinteistöjen välistä keskustelua yhdyskuntarakenteen kehittämistä ja kullakin alueella tarjotusta palvelutasosta (vrt. asiakas-tuottajasuhde). Samalla se pakottaisi aikaisempaa selkeämpään toiminnan läpivalaisuun ja kustannusseurantaan. Kehitys myös tukisi kunnallistechniikan rahoituksessa meneillä ollutta kehityskulkua, jossa julkisia palveluja on muutettu maksupohjaisiksi.

4.3 Budjetoititavat

Budjetoititapojen osalta tässä käsitellään vain perusväylänpidon budjetoinnin kehittämistä, jolla tarkoitetaan hoidon, ylläpidon ja korvausinvestointien sekä pienempien laajennus- ja uusinvestointien määrärahojen mitoittamista. Kehittämishankkeiden budjetoititapoja ei käsitellä, koska ne ovat jo varsin pitkälle kehittyneitä.

Perusväylänpidon budjetointia voidaan kehittää pitkän aikavälin kehysrahoitusta soveltamalla. Tällä tarkoitetaan menettelyä, jossa sovitaan useammalle vuodelle pitkän aikavälin toimintalinjoissa tarkoituksenmukaiseksi todetun palvelutason tuottamisen kustannuksia vastaavat kehykset. Sovitun palvelutason mukainen rahoitus myönnettäisiin väylälaitoksille brutto- tai nettobudjetoituina valtion talousarvioesityksen hyväksymisen yhteydessä. Palvelutason ja kehysten tarkistaminen tapahtuisi määräajoin sovitun aikataulun mukaisesti (nykyisin hallitus päättää vuosittain). Perusväylänpidon kustannus- ja palvelutasoperusteista budjetoititapaa voidaan soveltaa kaikkien väylälaitosten kohdalla.

Yhtenä budjetoititapaan liittyvänä mahdollisuutena on rahoituksen myöntäminen momentille valtion talousarviossa kustannusperusteisena. Valtiolla olisi budjetoinnin yhteydessä oleva erillinen investointisuunnittelu. Investointimenot rahoitettaisiin valtiokonsernin varainhallinnasta. Väylänpidon määrärahoissa otettaisiin huomioon pääomakustannukset (poistot, korot) (ns. *accrual based budgeting*). Budjetoititavan soveltuvuutta valtionhallintoon ollaan parhaillaan arvioimassa.

Pitkän aikavälin kehyksiin sidotun kustannus- ja palvelutasoperusteisen budjetoinnin etuna on mahdollisuus kytkeä väylänpidon pitkän aikavälin toimintalinjat ja rahoituksen ohjelmointi tehokkaasti toisiinsa. Tällöin tulee määrittää verkon eri osilla tarjottava peruspalvelutaso ja sen tarjoamisen vaatima rahoitus. Erikseen päätettäisiin, millä verkon osilla tarjotaan peruspalvelutason ylittävää palvelutasoa ja mitkä olisivat tästä aiheutuvat kustannukset. Päätös koskisivin ensisijaisesti asiakkaan ja muun yhteiskunnan tarpeita tyydyttävää palvelutasoa ja tästä seuraava rahoitustaso. Menettely myös läpivalaisisi aiheutuneiden kustannusten ja tarjotun palvelutason välistä yhteyttä.

Kehysten yhteydessä voitaisiin ottaa kantaa myös joidenkin erityistavoitteiden toteuttamiseen (esim. liikenneturvallisuustavoite.) Budjetointitapa edellyttäisi väylälaitosten kustannus- ja vaikutusten hallintajärjestelmien kehittämistä.

4.4 Isojen hankkeiden toteuttamismallit

Toteuttamismalleja voidaan soveltaa pelkkiin suuriin rakentamishankkeisiin ja erityisesti niin, että niihin on yhdistetty rakennettavan väylän hoito ja ylläpito (kunnossapito). Malleja voidaan soveltaa myös pelkkään väylän kunnossapitoon, jolloin palvelun tuottaja vastaa jo aiemmin rakennetun väylän hoidosta ja ylläpidosta sekä myös tarvittavasta korjausrakentamisesta pitkällä aikavälillä. Tässä tarkastellaan rakentamishankkeen ja sen kunnossapidon muodostamaa kokonaisuutta sekä pelkkää rakentamishanketta koskevaa rahoitusmallia. Pelkkää väylän kunnossapitoa koskevia toteutusmalleja ei käsitellä, koska tilaaja-tuottajamalliin siirtyneet toimijat kehittävät niitä itsenäisesti. Tarkasteltavia toteuttamismalleja ovat:

- **Elinkaarivastuumalli**, jolla tarkoitetaan hankkeen toteuttajan kanssa tehtyä sopimusta hankkeen suunnittelusta ja rakentamisesta sekä määräaikaista hoidosta ja ylläpidosta. Vastineeksi sopimuksesta valtio tai kunta maksaa toteuttajalle sopimuksessa määriteltyihin kriteereihin perustuvia palvelumaksuja, joissa yhtenä kriteerinä on liikennesuorite.
- **Kokonaisrahoitusmalli**, joka tarkoittaa rahoituksen osoittamista budjetista kerralla useammalle budjettivuodelle jaksottuvan hankkeen rahoittamiseen.

Elinkaarivastuumalli

Elinkaarivastuumallilla tarkoitetaan julkisen sektorin ja yksityisten välistä sopimusta, jossa yksityinen sektori suunnittelee ja rakentaa itse hankkimallaan rahoituksella tilatun liikenneväylän sekä vastaa kyseisen väylän ylläpidosta ja hoidosta erikseen sovittavan ajan. Väylän valmistuttua tilaaja maksaa mm. liikennesuoritteen mukaan palvelumaksuja palvelun tuottajalle (ns. ”varjotulli”). Sopimuskauden päätyttyä liikenneväylä ja sen kunnossapitovastuu siirtyy sovitulla tavalla asianomaiselle valtion viranomaistaholle, joka voi halutessaan kilpailuttaa sen uudelleen yksityisen sektorin hoidettavaksi.

Elinkaarivastuusopimus ei vaikuta julkisen ja yksityisen sektorin väliseen tehtävänjakoon muulta osin, koska valtiolle jää maapohjan omistusoikeus sekä laeissa ja määräyksissä sille annetut viranomaistehtävät. Tie on kuitenkin yksityisen taseessa eikä valtion.

Elinkaarivastuumalli tuo yksityisen sektorin tehokkuuden, innovatiivisuuden ja kannustuskeinot mukaan julkisiin hankkeisiin. Se on tehokas tapa jakaa riskit ja velvoitteet. Rakentamisen, hoidon ja ylläpidon kattavat kokonaissopimukset myös johtavat pitkän aikavälin elinkaariajatteluun – kun rakentaja tietää joutuvansa vastaamaan tien kunnosta esimerkiksi 25 vuotta, on sen edun mukaista rakentaa tie hyvin. Julkinen sektori valvoo palvelun laatua ja jos laatu on sovittua heikompi, siitä rangaistaan sakolla tai palvelumaksua alentamalla. Myös kannusteita voidaan käyttää, esimerkiksi korottaa palvelumaksua tien osoittauduttua normaalia turvallisemmaksi.

Toisaalta elinkaarivastuumallin arvostelijat ovat esittäneet mallin tulevan kalliiksi yhteiskunnalle lähinnä yksityisen sektorin korkeampien rahoitus- ja tarjousten valmistelukustannusten johdosta.

Järvenpää – Lahti-moottoritiehanke on edelleen ainoa hanke, jossa on sovellettu elinkaarivastuumallin tyyppistä toteuttamismallia. Elinkaarivastuumallia voidaan edelleen kehittää mm. palvelumaksujen määräytymisperiaatteiden (mm. kytkentä liikennepoliittisiin tavoitteisiin) ja sopimusten rajausten (mm. sopimusjakso sekä hoidon ja ylläpidon laajentaminen rinnakkaiselle tielle) osalta. Samalla voidaan arvioida, miten mallin perusteluna käytettyjen laskelmien läpinäkyvyyttä ja kattavuutta voidaan parantaa sekä ovatko ne kytkettävissä hankkeiden yhteiskuntataloudelliseen kannattavuusarviointiin. Tulisi myös selvittää, miten elinkaarivastuumalliin liittyvää osaamista voidaan kehittää valtion- ja kunnallishallinnossa.

Kokonaisrahoitusmalli

Kokonaisrahoitusmallissa julkinen sektori ja urakoitsija sopivat koko hankkeen kattavan rakennusurakkasopimuksen. Urakoitsija voi vapaasti suunnitella eri vuosina tehtävät työt, koska rahoituksen käytölle ei ole vuosittaisia rajoitteita. Vaihtoehtoiset rakenneratkaisut ovat sallittuja, mutta niiden tulee täyttää tilaajan asettamat minimivaatimukset.

Kokonaisrahoitusmallin etuna on suunnittelun ja rakentamisen läheisen yhteyden mahdollistama lyhyempi rakentamisaika ja kustannussäästöt. Mallia on arvosteltu siitä, että liikenneväylä rakennetaan juuri ja juuri minimivaatimukset täyttävään tasoon.

Kokonaisrahoitusmallia kehitettäessä voidaan arvioida, onko toteuttamismalliin liitettävissä joitakin elinkaariajatteluun kannustavia ehtoja. Tämä voi olla mahdollista mm. laajennetuilla takuuehdoilla tai liittämällä sopimukseen väylän hoito- ja ylläpitovastuu.

5 YHTEENVETO VÄYLÄPALVELUJEN RAHOITUKSEN KEHITTÄMISEN LÄHTÖKOHDISTA

5.1 Toimintaympäristön muutokset

Luvuissa 2 ja 3 esitetyistä lähtökohdista nousevat esille seuraavat rahoituksen kehittämiseen pitkällä aikavälillä (10 – 20 vuotta) vaikuttavat toimintaympäristön muutostekijät:

- **Euroopan unionin hinnoittelupolitiikka** - vero- ja maksupolitiikan merkitys EU:n liikennepolitiikan keinona on jo nykyisin korostunut ja tulee edelleen korostumaan vuonna 2002 julkaistavan uuden eurovinjettiehdotuksen ja mahdollisen liikenteen hinnoittelun puitedirektiiviehdotuksen vaikutuksesta. Odotettavaa on, että jäsenmaiden hinnoittelun harmonisointiin tähtäävä politiikka tulee etenemään, koska tällä tuetaan EU:n tavoitteistossa korkealle asetettua sisämarkkinoiden tehostamista sekä Kioton-sopimuksen toteuttamista. Harmonisointipaineet kohdistuvat ensisijaisesti tieliikenteeseen, mutta myös lento- ja vesiliikenteeseen. Rautateillä maksujärjestelmää on jo harmonisoitu.
- **Markkinamekanismien voimistuminen** - EU:n liikennepolitiikka sekä kansainväliset ja kotimaiset esimerkit käyttömaksujen toteuttamisesta ovat muuttaneet käsitystä väyläpalveluista julkisina hyödykkeinä. Myös tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen on lisännyt liikennemarkkinoiden markkinaohjautuvuutta. Asiakkaiden maksuhalukkuuden ja tarjotun palvelutason välinen suhde tulee nousemaan keskeiseksi väyläpalvelujen tuottamista ohjaavaksi tekijäksi. Kehitys tulee lisäämään paineita erityisesti tieliikenteelle suunnattujen maksujen käyttöönotolle.
- **Kaupunkiseutujen kasvu** - väestön kasvun keskittyminen harvoihin kasvu-keskuksiin tulee edelleen lisäämään tarvetta eri toimijoiden yhteistyönä tapahtuvalle kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmien kehittämiseksi.
- **Maaseudun autioituminen** – julkisten palvelujen peruspalvelutason ylläpitäminen tulee edellyttämään uusia ratkaisuja muuttotappioaluille. Väyläpalvelujen osalta ratkaistavaksi tulee miten määritetään riittävä peruspalvelutaso ja miten sen vaatimat väyläpalvelut tuotetaan. Oma vaikutuksensa tähän on myös väestön vanhenemisella.
- **Pitkän aikavälin suunnittelu ja elinkaariajattelu** – väylänpidon teknisten ratkaisujen, taloudellisuuden ja toimenpiteiden vaikutusten entistä parempi hallinta on johtanut pitkän aikavälin toimintalinjoihin ja elinkaariajatteluun perustuvan suunnittelun ja toiminnan lisääntymiseen. Omalta osaltaan tähän on vaikuttanut myös tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen.
- **Kestävä kehitys** - kansallinen ja Euroopan unionin liikennepolitiikka nostavat kestävä kehityksen tukemisen merkittäväksi tavoitteeksi. Liikenteen aiheuttamien haittojen tulisi olla mahdollisimman pienet, myös terveyden,

elinolojen ja viihtyvyyden parantamista korostetaan. Selvää on, että ympäristönäkökohtien painoarvo tulee edelleen säilymään korkeana.

- **Liikenneturvallisuus** – yksi merkittävimmistä kansallisen ja Euroopan unionin liikennepolitiikan tavoitteista on liikenneturvallisuuden lisääminen. Erityinen huoli on tieliikenteessä kuolleiden korkeasta lukumäärästä.

5.2 Hyväksyttävyyteen ja toteutettavuuteen liittyvät tekijät

Rahoituksen kehittämiseen liittyy joukko tekijöitä, jotka ovat edellytyksenä uudistusten hyväksyttävyydelle ja toteutettavuudelle. Rahoituksen kehittämisen hyväksyttävyyteen ja toteutettavuuteen vaikuttavat mm. seuraavat tekijät:

- **Liikenteen verojen ja maksujen valtiontaloudellinen merkitys** – liikenteeltä perityt erityisverot ja maksut ovat ja tulevat olemaan merkittävä tulonlähde valtiolle. Liikenteen hinnoittelun kehittämisen tuleekin tapahtua tavalla, jonka valtiontaloudelliset vaikutukset ovat mahdollisimman pienet.
- **Väyläpalvelujen käyttäjien maksurasite** – eri liikennemuodoilta perityt verot ja maksut ovat saavuttaneet tason, josta niiden nostaminen saattaa aiheuttaa yleistä vastustusta ja epäsuotuisia kysyntävaikutuksia. Myös eri käyttäjäryhmiin kohdistuvat merkittävät jakaumavaikutukset tulevat olemaan myös jatkossa vaikeasti hyväksyttävissä.
- **Vaatusmaksettujen verojen ja maksujen sekä julkisten palvelujen laadun välisestä yhteydestä** – kansalaiset ja yritykset odottavat julkisilta palveluilta tehokasta hinta-laatusuhdetta, joka on myös pitkälti verrannollinen vaihtoehdoisen yksityisorganisaation tarjoaman hinta-laatusuhteen kanssa. Liikenteeseen liittyvien verojen yhteydessä osan varoista ymmärretään tukevan myös muiden kuin liikennesektorin palveluita, mutta silloinkin veronmaksaja odottaa, että nämä tulonsiirrot toteuttavat selkeästi yhteisiä arvoja. Kansalaisten luottamus lisääntyykin julkisten palvelujen kustannusten läpinäkyvyyden lisääntyessä.
- **Kuntien kokema epäoikeudenmukaisuus** – kunnat kokevat epäoikeudenmukaiseksi liikenteen erityisverojen valtion budjettiin tulouttamisen, koska kolmasosa liikennesuoritteesta tapahtuu katuverkolla.
- **Tekninen kehitys** - noin 10 vuoden tähtämellä tekninen kehitys ja sarjavalmistetut, ehkä myös ajoneuvoihin tehdasasennetut paikantamista hyödyntävät ja maksun perintää tukevat laitteet mahdollistavat kohtuuhintaisten tienkäyttömaksujärjestelmien toteuttamisen. Teknologia tulee myös tarjoamaan erilaisia mahdollisuuksia logististen ratkaisujen tehostamiseen ja väyläpalvelujen kehittämiseen. Lisäksi tekninen kehitys tulee johtamaan kaikilla yhteiskunnan aloilla läpinäkyvämpään kustannusten seurantaan ja tarkempaan toiminnan perustelemiseen.

5.3 Tarkastelun rajauksia

Seuraavat rajaukset voidaan tehdä ottaen huomioon edellä käsitellyt toimintaympäristön muutostekijät sekä luvussa 4 esitettyjen rahoituksen kehittämismahdollisuudet:

- **Kehittämisehdotusten painopistealue on tieliikenteen väyläpalveluissa**, koska toimintaympäristön muutostekijät ja tieliikenteen hinnoittelun nykytilanne asettavat suurimmat paineet tieliikenteen väyläpalvelujen rahoituksen kehittämiseksi.
- **Toinen kehittämisehdotusten painopistealue on perusväylänpidon rahoitus** ja lähtökohtaisena oletuksena on, että valtion talousarvioesityksessä erikseen nimettäviä kehittämishankkeita koskeva päätöksenteko ja budjetti-rahoitteisuus säilyvät entisellään. EU:n hinnoittelupolitiikka saattaa kuitenkin muuttaa pitkällä aikavälillä nykyisiä käytäntöjä, jos esimerkiksi esillä olleet alueelliset rahastot ja hinnoittelujärjestelmät toteutuvat.
- **Tieliikenteen väyläpalvelut** kattavat tässä tarkastelussa valtion, kuntien ja yksityisten tieliikenteelle tarjoamat väyläpalvelut.
- **Rautatieliikenteen väyläpalvelujen rahoituksen kehittämisestä** ei ole tehty ehdotuksia kuin perusväylänpidon osalta. Käyttäjärahoitus on ratamaksun muodossa jo käytössä ja sitä kehitetään erikseen parhaillaan uuden rautatie-direktiivin mukaiseksi.
- **Vesi- ja ilmaliikenteen väyläpalvelujen rahoituksen kehittämiseen** ei esitä ratkaisuja. Perusteluna on tarve rajata tarkastelu alueille, missä kehittämistarpeet ovat suurimmat. Yleiset periaatteet hinnoittelun ja rahoituksen välisestä suhteesta ovat kuitenkin sovellettavissa kaikkiin liikennemuotoihin.

6 TYÖRYHMÄN ESITYS VÄYLÄPALVELUJEN RAHOITUKSEN KEHITTÄMISEKSI

Työryhmän tavoitteena on ollut muodostaa yhteiskuntataloudellisesti tehokkaaseen, läpinäkyvään ja oikeudenmukaiseen väyläpalvelujen rahoitukseen johtava kehityspolku. Tavoitteen saavuttaminen edistää myös koko liikennejärjestelmän toiminnan tehokkuutta ja viime kädessä kansalaisten, yritysten ja julkisen sektorin hyvinvointia. Tavoite lähtökohtanaan työryhmä on soveltanut lukujen 2 - 4 lähtökohtia siten, että ratkaisut vastaisivat mahdollisimman tehokkaasti luvussa 5 esitettyihin merkittäviin toimintaympäristön muutostekijöihin, ja olisivat sopusoinnussa hyväksyttävyyteen ja toteutettavuuteen liittyvien tekijöiden kanssa.

Väyläpalvelujen kehittämisen ajallinen kehityspolku

Työryhmä on päätenyt vaiheittaiseen etenemispolkuun, jossa edeltävät vaiheet luovat edellytyksen seuraavan vaiheen toteuttamiselle. Vaiheistus kohdistuu pääsääntöisesti tieliikenteen rahoituksen kehittämiseen: ohjaavista veroista ja perusväylänpidon budjetoinnin kehittämisestä voidaan edetä veroluonteisiin käyttömaksuihin ja viimekädessä paikantamiseen perustuvaan käytön hinnoitteluun. Rautatieliikenteen väyläpalvelujen rahoittamista koskevia ehdotuksia ei tehdä kuin ensimmäisessä vaiheessa. Koko etenemispolun läpikäyminen on arviolta mahdollista noin 15 vuoden aikajänteellä (ks. kuva 3). Mitä kauemmaksi ajassa edetään, sitä epävarmemmaksi saavutettavien hyötyjen ja haittojen arviointi luonnollisesti muuttuu.

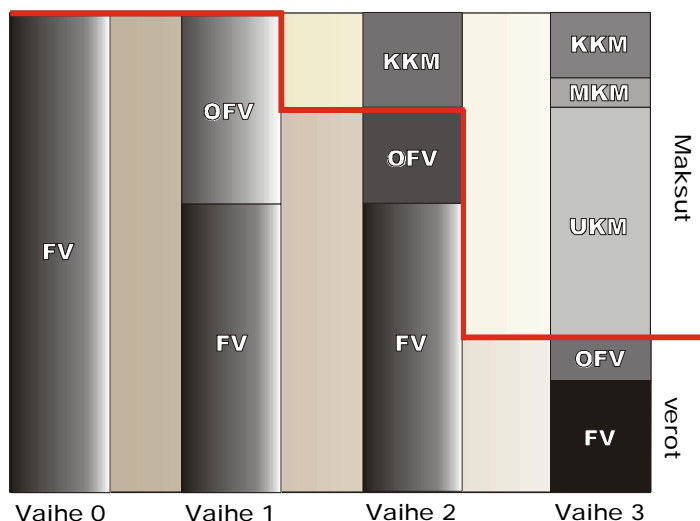
KUVA 3. Väyläpalvelujen rahoituksen kehittämisen vaiheistus.



Työryhmän ehdotuksen taustalla on oletus siitä, että uudet kiinteät ja muuttuvat maksut korvaavat entisiä fiskaalisia veroja ilman, että tieliikenteen kokonaisrasitus muuttuu merkittäväällä tavalla. Kuvassa 4 on havainnollistettu ensisijaisesti valtiontalouden näkökulmasta asetettujen tieliikenteen fiskaalisten verojen korvautumista yhteiskuntataloudellisesti tehokkailla maksuilla. Työryhmä ei ota kantaa siihen, miten tieliikenteen vanhoja veroja tulisi poistaa ehdotettujen uusi-

en maksujen tieltä, vaan muutos vaatii kattavaa tutkimusta ratkaisujen yhteiskuntataloudellisista vaikutuksista.

KUVA 4. Tieliikenteen fisikaalisten verojen korvautuminen maksuilla.



Lyhenteiden selitykset:

FV = Nykyiset fisikaaliset verot.

OFV = Liikenne- ja ympäristöpoliittisesti ohjaavammat fisikaaliset verot.

KKM = Kiinteä veroluonteinen käyttömaksu ja uudistettu katumaksu.

MKM = Muuttuva käyttömaksu.

UKM = Ulkoisia kustannuksia sisäistävä maksu.

Väyläpalvelujen rahoituksen kehittämisen vaiheiden sisältö

Vaihe 0

Vaihe 0:lla tarkoitetaan nykytilaa eli tie- ja rautatieliikenteen väyläpalvelujen nykyisiä rahoituslähteitä, budjetointitapoja ja toteuttamismalleja.

Työryhmän näkemys: Nykytilanteessa pidättäytyminen säilyttää tieliikenteen verojen ja maksujen valtiontaloudellisen merkityksen eikä aiheuta merkittäviä jakaumavaikutuksia eri käyttäjäryhmille. Tämä ei kuitenkaan ole pidemmällä aikavälillä tehokas ratkaisu ja tulee johtamaan vaikeisiin ristiriitoihin useiden eri toimintaympäristön muutostekijöiden kohdalla.

Oletettujen toimintaympäristön muutosten (ks. luku 5) toteutuessa tieliikenteen osalta aiheuttaa ristiriitaa erityisesti nykytilanteen ja EU:n hinnoittelupolitiikan tavoitteiden välisen eron kasvaminen. Ratkaisu ei myöskään tue markkinamekanismien voimistumisen kehityskulkua eikä edistä kestävästä kehityksestä ja liikenneturvallisuuden parantamiseen tähtäävien liikennepoliittisten tavoitteiden toteutumista.

Tie- ja rautatieliikenteen perusväylänpidon vuotuinen budjetointi rajoittaa pitkän aikavälin suunnittelun ja elinkaariajattelun hyväksikäytön mahdollisuuksia. Paikallisen ja seudullisen liikennejärjestelmän kehittäminen edellyttää myös uusia rahoitusratkaisuja.

Työryhmä toteaaakin, että perusväylänpidon osalta nykytilanteessa ei tule pysyä, vaan tieliikenteen väyläpalvelujen rahoitusta tulee kehittää rahoituslähteiden, budjetointitapojen ja toteuttamismallien osalta vastaamaan pidemmän aikavälin toimintaympäristön muutostekijöihin. Rautatieliikenteen rahoituslähteitä ei tässä yhteydessä esitetä kehitettäväksi, mutta budjetointitapoja ja toteuttamismalleja tulee kehittää samansuuntaisesti kuin tieliikenteessä.

Vaihe 1

VAIHEEN 1 PÄÄKOHDAT		
<p>Keskeiset edellytykset</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kustannus- ja vaikutustiedon sekä niiden arviointi- ja hallintamenetelmien kehittäminen. • Rahoituskumppanuutta koskevien yhteisesti hyväksytyjen pelisääntöjen muodostaminen. • Kustannuksiin ja palvelutasoon perustuvien pitkän aikavälin budjetointitapojen kehittäminen. • Palvelutasomääritelmien ja tulostavoitemittareiden kehittäminen. • Toteuttamismalleihin liittyvän osaamisen kehittäminen. 	<p>Sovellettavat keinot</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nykyisiä tieliikenteen veroja muutetaan liikenne- ja ympäristöpoliittisesti ohjaavammiksi. • Rahoituskumppanuutta sovelletaan paikallisissa tie- ja ratahankkeissa. • Tie- ja rautatieliikenteen budjetointia kehitetään kustannus- ja palvelutasoperusteiseksi. Samalla toteutetaan pitkän aikavälin kehysbudjetointia. • Tie- ja ratahankkeissa hyödynnetään tehokkaammin olemassa olevia budjetointitapoja ja investointien toteuttamismalleja. 	<p>Tavoitellut vaikutukset</p> <ul style="list-style-type: none"> • Luo edellytykset vastata ja vaikuttaa EU:n hinnoittelupolitiikan sisältöön. • Tehostaa liikennejärjestelmän ja yhdyskuntarakenteen kehittämistä. • Tarjoaa mahdollisuuden pitkäjänteiseen liikennepoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. • Tukee kestäväen kehityksen tavoitetta. • Vahvistaa asiakkaan ja tuottajan välistä suhdetta.

Työryhmän näkemys: *Tieliikenteen verotusta tulee muuttaa liikenne- ja ympäristöpoliittisesti ohjaavammaksi* differentioimalla nykyisiä liikenteen erityisveroja liikenteen ulkoiset kustannukset huomioon ottavalla tavalla.¹⁴ Tämä tukee kansallisen liikennepolitiikan ja kestäväen kehityksen tavoitteiden toteutumista sekä luo paremmat mahdollisuudet vastata ja vaikuttaa EU:n hinnoittelupolitiikkaan. Verotuksen kehittäminen edellyttää ulkoisia kustannuksia koskevan tutkimustiedon lisäämistä sekä tutkimusta verojen ohjaavasta vaikutuksesta. Työryhmä korostaa, että uudistus voidaan toteuttaa tavalla, joka ei vaadi uusia verojärjestelmiä eikä vaikuta merkittävästi valtion nykyiseen tulokertymään, mutta ohjaa väyläpalvelujen käyttäjien käyttäytymistä liikenne- ja ympäristöpoliittisten tavoitteiden mukaisesti. Lisäksi työryhmä toteaa, että muutos ei saisi aiheuttaa verotuksen kokonaistason nousua.

Perusväylänpidon budjetointitapoja tulee kehittää nykyistä selvemmin palvelutaso- ja kustannusperusteiseksi tavalla, joka yhdistää pitkän aikavälin toimintalinjat, budjetointitavat ja tuotetun palvelutason. Tämä voi tapahtua kehysbudjetoinnilla mitoittamalla perusväylänpidon momentti väylänpidon pitkän aikavälin toimintalinjoissa tarkoituksenmukaiseksi arvioidun palvelutason tuottamisen kustannuksiin perustuvaksi.¹⁵ Perusväylänpidon budjetoinnin kehittäminen lisäksi tarjotun palvelutason ja kustannusten välistä läpinäkyvyyttä, mikä edelleen vahvistaisi asiakas-tuottajasuhdetta. Lisäksi se toisi pitkäjänteisyyttä suunnitteluun.

¹⁴ Liikenne- ja ympäristöpoliittisesti ohjaavammat verot on kuvattu sivulla 26.

¹⁵ Kustannus- ja palvelutasoperusteinen budjetointi on kuvattu sivuilla 31 - 32.

Perusväylänpidon kustannus- ja palvelutasoperusteisen budjetoinnin kehittämisen edellyttää tutkimus- ja kehitystyötä, jonka perusteella ratkaistaan millä mekanismeilla perusväylänpidon rahoitus kytketään aiheutuneisiin kustannuksiin. Tämä edellyttää myös kustannusten ja vaikutusten hallinta- ja arviointimenetelmien sekä palvelutasomääritelmien kehittämistä. Myös liikennepoliittisista päämääristä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisen arviointia tulisi kehittää. Vastaavaa kehittämistyötä tulisi tehdä kunnissa siltä osin kuin siihen on mahdollisuuksia.

*Valtion, kuntien ja yksityisten välistä rahoituskumppanuutta tulee edistää paikallisissa isoissa hankkeissa.*¹⁶ Lähtökohtana kehittämislle voidaan pitää ns. aiesopimusmenettelyä, joka on jo kaikkien osapuolten hyväksymä. Tämä tukee kasvavien kaupunkiseutujen liikennejärjestelmien ja yhdyskuntarakenteen kehittämistä. Lisäksi se tuo uusia mahdollisuuksia alueellisten ongelmien ratkaisemiseen. Periaatteen eteenpäin vieminen edellyttää valtion ja kuntien yhdessä sopimia ja yhteisiä päämääriä toteuttavia "pelisääntöjä".

*Olemassa olevia budjetointitapoja*¹⁷ ja *isojen investointien toteuttamismalleja*¹⁸, erityisesti ns. sopimusvaltuusmallia, tulee hyödyntää tehokkaammin investointihankkeissa. Tämä tukee elinkaariajattelua ja tuo julkisiin investointeihin yksityisen sektorin innovatiivisuuden sekä voimistaa markkinamekanismeja ja tehostaa toimintaa. Isojen investointien olemassa olevat budjetointitavat ovat pitkälle kehittyneitä, eivätkä edellytä erillistä kehittämistä. Näiden osalta on ennen kaikkea kysymys olemassa olevien keinojen käytön lisäämisestä ja tehostamisesta.

Vaihe 2

VAIHEEN 2 PÄÄKOHDAT		
Keskeiset edellytykset	Sovellettavat keinot	Tavoitellut vaikutukset
<ul style="list-style-type: none"> Vaihe 1:ssä tarkentuneen kustannus- ja vaikutustiedon sekä kustannusten ja vaikutusten hallintajärjestelmien hyödyntäminen ja edelleen kehittäminen. Veroluonteisen käyttömaksun ja uudistetun katumaksun määräytymisperiaatteiden kehittäminen. Erillislainsäädännön kehittäminen valtiolle tuloutettavan veroluonteisen käyttömaksun tulokertymän kohdentamiseksi valtiolle, kunnille ja yksityistiekunnille. 	<p>Vaihe 1:een verrattuna uutta:</p> <ul style="list-style-type: none"> Tieliikenteen veroluonteinen kiinteä käyttömaksu. Kiinteistöille ja muille hyötyjille suunnattu uudistettu katumaksu. <p>Vaihe 1:stä säilyvät:</p> <ul style="list-style-type: none"> Tieliikenteen liikenne- ja ympäristöpoliittisesti ohjauvat verot. Kustannus- ja palvelutasoperusteinen perusradanpidon budjetointi. Rahoituskumppanuuden soveltaminen tie- ja ratakankkeissa. Olemassa olevien budjetointitapojen ja investointien toteuttamismallien hyödyntäminen tie- ja ratakankkeissa. 	<p>Vaihe 1:een verrattuna:</p> <ul style="list-style-type: none"> Asiakkaan ja tuottajan välisen suhde kehittyä ja markkinamekanismien hyväksikäyttö tehostuu. Korjaa kuntien kokemaa epäoikeudenmukaisuutta liikenteen verotulojen yksinomaan valtiolle tulouttamisesta. Takaa perustienpidon rahoituksen riittävyyden ja edesauttaa pitkän aikavälin palvelutasotavoitteiden toteutumista. Luo paremmat edellytykset vastata ja vaikuttaa EU:n hinnoittelupolitiikan sisältöön.

¹⁶ Aiesopimuksia ja rahoituskumppanuutta on kuvattu sivulla 30.

¹⁷ Investointien budjetointitavat on kuvattu sivuilla 4 - 5.

¹⁸ Isojen investointien toteuttamismallit on kuvattu sivuilla 32 - 33.

Työryhmän näkemys: *Ajosuoritteesta riippumattomien tieliikenteen erityisverojen osittainen korvaaminen kiinteällä veroluonteisella käyttömaksulla* olisi selkeä jatke Vaihe 1:lle ja vastaisi toimintaympäristön muutostekijöihin pidemällä aikavälillä.¹⁹ Käyttömaksu olisi veroluonteinen, eikä sen suuruus riippuisi ajosuoritteesta. Maksu tulisi differentioida esimerkiksi akselipainot huomioon ottavalla tavalla ja perityn tulokertymän tulisi vastata hyväksytyjen pitkän aikavälin toimintalinjojen mukaisia, sovitun palvelutason tuottamisen kustannuksia. Maksulla katettaisiin perustienpidon kustannukset, osa kuntien kadunpidon kustannuksista sekä yksityistiekunnille myönnettävät avustukset. Edellytyksenä veroluonteiselle käyttömaksulle olisi erillislainsäädäntö, jossa määriteltäisiin myös periaatteet valtiolle tuloutettavan tulokertymän edelleen kohdentamiseksi kustannukset kokeville tahoille (valtio, kunnat ja yksityistiekunnat). Kadunpidon kustannusten osittainen kattaminen edellyttäisi *kadunpidon rahoituslähteiden laajentamista uudistettua katumaksua soveltamalla*.²⁰ Uudistetulla katumaksulla katettaisiin veroluonteisella käyttömaksulla kerätyn osuuden tulouttamisen jälkeä katettavaksi jäävä osa kadunpidon kustannuksista.

Vaihe 1:een verrattuna veroluonteinen käyttömaksu vahvistaisi selvästi asiakkaan ja palvelun tuottajan välistä suhdetta sekä markkinamekanismien hyväksikäyttöä väyläpalvelujen tuottamisessa. Asiakas tietäisi mistä maksaa ja voisi itse tai edunvalvontajärjestöjen välityksellä osallistua keskusteluun kustannusten ja tarjotun palvelutason välisestä yhteydestä. Ratkaisu tukisi myös pitkän aikavälin toimintalinjoista ja elinkaariajattelusta lähtevää väylänpidon suunnittelua ja toteuttamista, koska käyttömaksu varmistaisi rahoituksen riittävyuden halutun palvelutason saavuttamiseksi. Se loisi myös paremmat edellytykset vastata ja vaikuttaa EU:n hinnoittelupolitiikan sisältöön. Lisäksi veroluonteisen käyttömaksun tuoton osittainen kunnille tulouttaminen korjaisi kuntien kokemaa epäoikeudenmukaisuutta, joka on seurausta liikenteen erityisverojen tuottojen yksinomaan valtion budjettiin tulouttamisesta.

Työryhmä katsoo, että Vaihe 2 muodostaa luonnollisen jatkeen Vaihe 1:lle. Työryhmä kuitenkin korostaa, että ratkaisun toteuttaminen edellyttää tarkkaa ja läpinäkyvää kustannus- palvelutaso- ja vaikutustietoa. Ratkaisu ei saisi aiheuttaa kohtuuttomia eri käyttäjäryhmiin ja edelleen esimerkiksi elinkeinoelämään kohdistuvia jakaumavaikutuksia. Erityisesti tulisi huolehtia siitä, että tienkäyttäjät eivät kokisi veroluonteista käyttömaksua uudeksi veroksi vanhojen lisäksi, vaan se korvaisi olemassa olevaa kiinteää verotusta ja sillä olisi selkeä yhteys tarjotun väyläpalvelun palvelutasoon ja kustannuksiin. Ratkaisu tulisi myös toteuttaa tavalla, joka ei aiheuttaisi merkittäviä valtiontaloudellisia vaikutuksia. Ympäristö- ja liikennepoliittisesti ohjaavampien verojen avulla voitaisiin edelleen tyydyttää fiskaaliset verotustarpeet.

¹⁹ Veroluonteinen käyttömaksu on kuvattu sivuilla 27 - 28.

²⁰ Uudistettu katumaksu on kuvattu sivuilla 30 - 31.

Vaihe 3

VAIHEEN 3 PÄÄKOHDAT		
Keskeiset edellytykset	Sovellettavat keinot	Tavoitellut vaikutukset
<ul style="list-style-type: none"> Vaihe 2:ssa kertyneen hinnoittelukokemuksen hyödyntäminen. Ulkoisia kustannuksia sisäistävän maksun määrätymisperiaatteiden kehittäminen. Erillislainsäädännön kehittäminen ulkoisia kustannuksia sisäistävän maksun tulokertymän edelleen tulouttamiseksi valtiolle ja kunnille. Paikallistamiseen perustavan hinnoittelun vaatiman teknologian saatavuus. 	<p>Vaihe 2:een verrattuna uutta:</p> <ul style="list-style-type: none"> Muuttuvan ja kiinteän osan sisältävä kaksiosainen tieliikenteen käyttömaksu, joka korvaa veroluonteisen käyttömaksun. Ulkoisia kustannuksia sisäistävä maksu. <p>Vaihe 2:sta säilyvät:</p> <ul style="list-style-type: none"> Kiinteistöille ja muille hyötyjille suunnattu uudistettu katumaksu. Tieliikenteen liikenne- ja ympäristöpoliittisesti ohjauvat verot. Kustannus- ja palvelutasoperusteinen perusradanpidon budjetointi. Rahoituskumppanuuden soveltaminen tie- ja ratakantakkeissa. Olemassa olevien budjetointitapojen ja investointien toteuttamismallien hyödyntäminen tie- ja ratakantakkeissa. 	<p>Vaihe 2:een verrattuna:</p> <ul style="list-style-type: none"> Luo markkinamekanismit myös ulkoisten kustannusten sisäistämiseen. Toteuttaa tehokkaammin kansallisen liikennepolitiikan tavoitteita. Tehostaa väyläpalvelujen käyttöä. Toteuttaa pääosin EU:n hinnoittelupolitiikan tavoitteita ja edelläkävijänä tarjoaa hyvät mahdollisuudet vaikuttaa EU:n hinnoittelupolitiikan sisältöön.

Työryhmän näkemykset: *Kaksiosainen kiinteän ja muuttuvan osan sisältävä tieliikenteen käyttömaksu*²¹ sisäistäisi veroluonteista käyttömaksua tehokkaammin ja oikeudenmukaisemmin väyläpalvelujen käytöstä aiheutuvia infrastruktuurikustannuksia. Aiheutettujen kustannusten ja maksun välille syntyisi selkeä yhteys, jolloin asiakas (maksaja) tietäisi mistä maksaa. Muuttuvan käyttömaksun määrän tulisi riippua liikennesuoritteesta, ajoneuvon akselipainosta ja teknologian salliessa mahdollisesti myös paikasta ja ajankohdasta. Kaksiosaisen maksun tuotot tuloutettaisiin erillislainsäädäntöön perustuen valtiolle, kunnille ja yksityistiekunnille avustuksina.

Nykyistä polttoainevero korvaava *kilometripohjainen ulkoisia kustannuksia sisäistävä maksu*²² taas sisäistäisi polttoainevero tehokkaammin muulle yhteiskunnalle aiheutuneita kustannuksia ja tehostaisi olemassa olevan verkon käyttöä. Maksun tuotot tuloutettaisiin erillislainsäädäntöön perustuen valtiolle ja kunnille.

Vaihe 3 vastaisi Vaihe 2:ta tehokkaammin kansallisen liikennepolitiikan ja kestävä kehityksen asettamiin haasteisiin. Ratkaisu myös toteuttaisi pääosin EU:n hinnoittelupolitiikan tavoitteet ja tarjoaisi edelläkävijänä mahdollisuuden vaikuttaa EU:n hinnoittelupolitiikan sisältöön. Paikantamiseen perustuva hinnoittelu tarjoaisi myös merkittäviä uusia mahdollisuuksia seudulliselle ja paikalliselle hinnoittelulle sekä tätä kautta liikennejärjestelmän ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi. Sisällyttämällä ratkaisuun myös vakuutusjärjestelmän ohjaavam-

²¹ Kaksiosainen käyttömaksu on kuvattu sivuilla 27 - 28.

²² Ulkoisia kustannuksia sisäistävä maksu on kuvattu sivuilla 28 - 29.

maksi kehittäminen, ratkaisu tukisi hyvin liikenneturvallisuuden parantamisen tavoitteita. Ratkaisussa säilyisi edelleen osa liikenteen erityisveroista ja yhdessä valtiolle tuloutettavien ulkoisia kustannuksia sisäistävien maksujen tuottojen kanssa se tarjoaisi mahdollisuuden tyydyttää jäljelle jäävät verotustarpeet. Samalla tulisi huolehtia siitä, että vanhoja veroja poistetaan uusien maksujen tieltä.

Vaihe 3:een siirtyminen edellyttäisi alueellisen ja aluekohtaisen kustannustiedon huomattavaa kehittämistä yhdessä hinnoitteluinstrumentit mahdollistavan teknologian kehittämisen kanssa.

Työryhmä katsoo, että vaikka Vaihe 3:een eteneminen tarjoaa monelta osin tehokkaimman keinon vastata toimintaympäristötekijöiden asettamiin haasteisiin ja tehostaa merkittävästi liikennejärjestelmän toimintaa, voidaan vaiheeseen edetä ainoastaan mikäli toimintaympäristötekijöiden kehityksen osalta vallitsee suurempi varmuus sekä tekninen kehitys ja kustannustieto ovat vaaditulla tasolla.

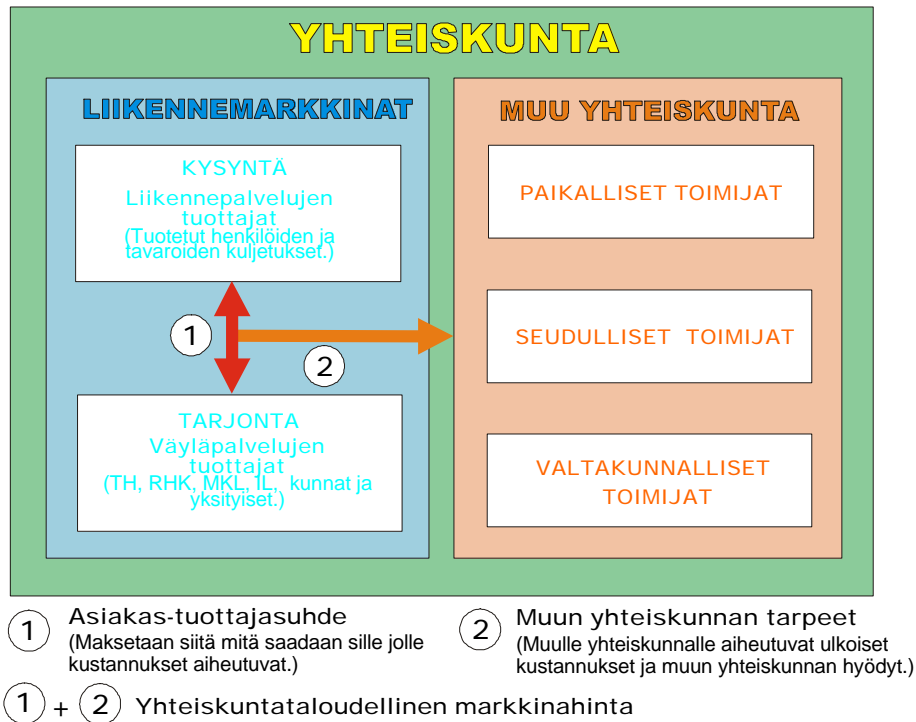
LÄHTEET

- European Commission (2001): European transport policy for 2010: time to decide. White paper, COM(2001) 370.
- Euroopan parlamentti (2000): Euroopan parlamentti, Liikenteen perusrakenteiden hinnoittelu (2000/2030(INI)), mietintö, lopullinen A5-0345/2000, 21. marraskuuta 2000.
- Merenkulkulaitos (1998): Väyläohjelma 1998 – 2007. Helsinki.
- Liikenneministeriö (1998): Liikenneverkkojen kunnossapito ja kehittäminen vuosina 2000 – 2003. Liikenneinfrastruktuurin ministerityöryhmän mietintö. Liikenneministeriön julkaisuja 48/1998, Helsinki.
- Liikenneministeriö (2000a): Keinoja isojen liikennehankkeiden toteuttamiseksi. Liikenneministeriön julkaisuja 6/2000, Helsinki.
- Liikenneministeriö (2000b): Väylälaitosten tavoitteiden kehittäminen. Liikenneministeriön julkaisuja 17/2000, Helsinki.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2000): Kohti älykästä ja kestäväää liikennettä 2025. Ohjelmia ja strategioita 1/2000, Helsinki.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2001a): Väylälaitosten tulosohjauksen ja seurannan kehittäminen. Liikenneministeriön julkaisuja 10/2001, Helsinki.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2001b): Estimating and Charging Marginal Transport Costs in Finland. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 28/2001, Helsinki.
- Ministry of Transport and Communications & Regeringskansliet (2001): Joint Pilot Study on Transport Pricing, Draft, Paper presented for the European Commission, 2001 (julkaisematon).
- PATS (2001): PATS - Recommendations on Transport Pricing Strategies, Final Report, 27 August 2001.
- Ratahallintokeskus (2001): Rataverkko 2020 – Radanpidon linjaukset. Helsinki.
- Ripatti Timo, Leskinen Teuvo, Palola Aulis, Nummenpää Jorma (2001): Kansainvälisten kokemusten kartoittaminen liikenneinfrastruktuurin investointien rahoittamisesta, loppuraportti 17.12.2001 (julkaisematon).
- Siitonen Pentti (2000): Artikkelijulkaisussa "Kunnallisen itsehallinnon renessanssi". Rakennuspuita alkavalle vuosisadalle, Tampereen yliopiston kunnallistieteen laitos. Finnpublisher, Tampere 2000.
- Tielaitos (2000): Tienpidon linjaukset 2015 – Raportti. Helsinki.

LIITE 1. Väyläpalvelujen tehokkaan hinnoittelun periaatteita

Väyläpalvelujen hinnoittelun lähtökohtana on liikennemarkkinoilla tapahtuva asiakkaan ja tuottajan kohtaaminen (ks. kuva). Liikennemarkkinoilla liikennepalvelujen tuottajat kysyvät väyläpalveluja niitä tarjoavilta väylälaitoksilta ja kunnilta. Osa liikennepalveluista tuotetaan omaan kulutukseen, osa myydään edelleen joukkoliikenne- ja tavarankuljetuspalveluina asiakkaille.

KUVA. Yhteiskuntataloudellisen markkinahinnan muodostuminen.



Rajattaessa tarkastelu liikennemarkkinoihin, oleellista liikenteen hinnoittelussa on asiakas-tuottajasuhteen toteutuminen. Markkinat toimivat, kun liikennepalvelujen tuottajat maksavat väyläpalvelujen tuottajille aiheutunutta kulutusta vastaavan maksun. Lyhyellä aikavälillä tämä tarkoittaa väylän ja muun väyläomaisuuden käytössä kulumista. Pitkällä aikavälillä katettaviksi tulevat myös uus- ja laajennusinvestointien kustannukset sekä väyläomaisuuden kiinteä käytöstä riippumaton kuluminen. Markkinoiden tehokkaan toiminnan kannalta on tärkeää, että asiakkaalta peritään tuottajalle tuloutettava aito maksu. Tällöin väyläpalveluista perityn maksun sekä tarjotun palvelutason välille muodostuu yhteys ja asiakkaat voivat vaatia korkeampaa palvelutasoa maksujen noustessa tai päinvastoin.

Asiakas-tuottajasuhteen toteutumisen kannalta oleellista on missä määrin tuotettu väyläpalvelu on ns. yksityinen tai julkinen hyödyke. Puhtaan julkisen hyödykkeen ominaisuuksia ovat olemattomat käytön lisäkustannukset (mm. ruuhkautumattomuus), jolloin hyödykkeen lisäkulutus ei ole muiden kulutuksesta pois. Usein majakkaa tai katuvaloja käytetään esimerkkeinä julkisista hyödykkeistä.

Väyläpalvelut eivät ole puhtaita julkisia hyödykkeitä, koska ne ruuhkautuvat ja niiden käytöstä aiheutuu lisäkustannuksia (rajakustannuksia). Väyläpalveluille on myös tyypillistä, että palvelun käyttäjän kulutus ja väyläpalvelun tarjoajalle tästä aiheutunut kustannus eivät aina ole helposti määritettävissä. Esimerkiksi tieverkko ja ajoneuvot ovat hyödykkeinä niin heterogeenisia, että suoritetta kohden aiheutuneet kustannukset vaihtelevat verkon eri pisteissä. Tienpitäjällä ei olekaan tällä hetkellä mahdollisuutta arvioida kussakin pisteessä aiheutuneita kustannuksia ajoneuvokohtaisesti. Tästä seuraa vaikeus kohdistaa kustannuksia aiheuttajalle silloin kun ne aiheutuvat ja siellä missä ne aiheutuvat.

Yksityisenä hyödykkeenä tarjotun väyläpalvelun ominaisuudet ovat pitkälti päinvastaisia kuin julkisen väyläpalvelun. Yksityiselle väyläpalvelulle on tyypillistä asiakkaan ja palvelun tuottajan kohtaaminen kaupanteossa. Väyläpalvelun käyttäjä ostaa tietyn suoritteen, josta palvelun tarjoaja perii vastineeksi aiheutuneita kustannuksia vastaavan maksun. Esimerkkejä yksityisistä väyläpalveluista ovat luotsaus-, parkki- ja lentoasemapaalvelut.

Liikennepoliitikassa ei kuitenkaan voida lähteä yksin liikennemarkkinoiden toiminnasta. Liikennemarkkinat ovat osa yhteiskuntaa ja niiden toiminnasta aiheutuu positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia muuhun yhteiskuntaan. Yhteiskuntataloudellisesti tehokkaan markkinahinnan saavuttaminen edellyttää liikennepoliittista ohjausta.

Liikenteen hinnoittelu on yksi tehokkaista keinoista vaikuttaa yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden toteutumiseen. Maksuja asetettaessa tuleekin ottaa huomioon muulle yhteiskunnalle aiheutuvat ulkoiset kustannukset ja muun yhteiskunnan hyödyt. Ensin mainituilla tarkoitetaan sisäistämättömiä liikenne- ja väyläpalvelujen tuottajien aiheuttamia ympäristö-, onnettomuus-, ruuhkakustannuksia sekä jälkimmäisillä väyläpalvelujen olemassaolosta seuraavaa hyötyä yhteiskunnan jäsenille.

Kustannusten sisäistäminen voi tapahtua hinnoittelemalla liikennepalvelujen tuottajien muille aiheuttamat ulkoiset kustannukset. On tärkeää huomata, että osa esim. ympäristö- ja ruuhkakustannuksista sisäistyy automaattisesti, koska ne kohdistuvat myös haitan aiheuttajaan. Hyvä esimerkki on tieliikenteen ruuhka, jolloin sisäistä kustannusta on yksittäisen tielläliikkujan itse kokema ajan menetyks. Ulkoista kustannusta taas on yksittäisen tielläliikkujan ruuhkaan liittymisestä muille tielläliikkujille aiheutuva ruuhkakustannusten lisäys.

Muu yhteiskunta saa yleistä hyötyä väyläpalvelujen olemassaolosta mm. alueellisen tasa-arvon edistämisen ja teollisuuden toimintaedellytysten turvaamisen näkökulmista. Yleistä hyötyä on myös julkisen sektorin toimin aikaansaatu väyläpalvelujen ulkoisten kustannusten aleneminen. Väyläpalvelut ovatkin ns. "ansiokkaita hyödykkeitä" (*merit goods*), joita tulee tasa-arvo- ja tulonjakosyistä tuottaa enemmän kuin puhdas liikennemarkkinoilla tapahtuva ratkaisu niitä tuotaisi. Yhteiskunta myös ottaa (viimekädessä poliittisen päätöksenteon yhteydessä) kantaa siihen miltä osin väyläpalvelut ovat ansiokkaita hyödykkeitä. Käytännössä tämä voi tapahtua maksujen kustannusvastaavuudesta tinkimisenä tai suorina tulonsiirtoina esim. tuloverotuksen yhteydessä.