

Helsinki 14.12.2007
Selvitysmies Raimo Sailas

LIKENNEINVESTOINTIEN RAHOITUSSELVITYS

1. Toimeksianto

Sain liikenneministeri Anu Vehviläiseltä 20.9.2007 seuraavan toimeksiannon:

”Liikenneministeri Anu Vehviläinen on tänään asettanut valtiosihteeri Raimo Sailaksen selvitysmieheksi selvittämään mm. seuraavia liikennerahoitukseen liittyviä kysymyksiä:

- yksityisen sijoitusvarallisuuden (eläkevarat, rahastot) käyttö,
- liikennehankkeiden kehys- ja valtuusmenettelyn uudistaminen väyläpäästösten pitkäjänteistämiseksi,
- elinkaarimallin (PPP) kehittäminen,
- eri tyyppiset tie- ja liikennerahastot (mm. liikenteen käyttömaksuista kerätty rahasto) ja
- muut mahdolliset uudet rahoitusmallit.

Työssä tarkastellaan em. rahoitusmallien käyttökelpoisuutta ja kustannuksia (pääoma/rahoituskustannukset) suhteessa valtion budjettirahoitukseen. Osana tarkastelua tutkitaan mahdollisuudet liikennerahoituksen kehys- ja valtuusmenettelyn uudistamiseksi tavoitteena väylienpidon pitkäjänteistäminen niin, että vuotuisista rahoituspäätöksistä siirrytään suunnitelmallisen väylienpidon mahdollistaviin, usean vuoden ohjelmiin.

Selvitysmiehen tulee antaa arvio uusien mallien mahdollisesta käytöstä ja soveltuvuudesta siten, että se on käytettävissä liikennepoliittisen selonteon valmistelussa. Selonteko annetaan eduskunnalle helmikuussa 2008.

Selvitysmiehen työn määräaika on 15.12.2007. Selvitysmies ja hänen avustajansa saavat käyttöönsä tarpeellisen määrän virkakuntaa liikenne- ja viestintäministeriöstä, Tiehallinnosta ja Ratahallintokeskuksesta.”

Monet toimeksiannossa mainituista asioista ovat viime vuosina olleet useidenkin selvitysten kohteina. Etenkin ns. PPP – eli elinkaarimallit (Public-Private Partnership -mallit) ovat olleet laajan kansainvälisen kiinnostuksen kohteina, ja niitä koskeva sekä teoreettinen että käytännön kokemuksia valaiseva kirjallinen aineisto on laajaa. Suomalaisesta aineistosta mainitsen erityisesti liikenne- ja viestintäministeriön asettaman elinkaarimallin seurantaryhmän raportin (15.10.2007). Myös valtiovarainministeriössä on tehty asiaa koskeva julkistamaton virkamiesselvitys, jonka valmistelua johti apulaisbudjettipäällikkö Markus Sovala.

Liikennehankkeiden kehys- ja valtuusmenettelyn uudistamista ja väyläpäästösten pitkäjänteistämistä on käsitelty Tienpidon rahoituksen pitkäjänteistämistyöryhmässä (ns. Vuorian ryhmä), joka jätti raporttinsa 27.3.2006, sekä valtiovarainministeriön 13.2.2007 julkistetussa työryhmäraportissa Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Raportti valmisteltiin budjettipäällikkö Hannu Mäkisen johdolla.

Kuten toimeksiannosta ilmenee, tämän selvityksen tarkoituksen on palvella eduskunnalle helmikuussa 2008 annettavaa liikennepoliittista selontekoa. Olen siksi pyrkinyt tiiviiseen, välittömästi selonteon valmistelua tukevaan esitystapaan ja tukeutunut olemassa olevaan laajaan aineistoon lähtemättä toistamaan jo aiemmin esitettyä.

Olen selvitystyöni yhteydessä saanut runsaasti yhteydenottoja ja ehdotuksia viranomaisilta, rakennusalan yrityksiltä, rahoitusosalta, konsulteilta ja yksityisiltä kansalaisilta. Monet ovat myös toimittaneet kirjallista materiaalia. Olen myös käynyt valaisevia keskusteluja monien asiantuntijoiden ja asiasta muutoin kiinnostuneiden kanssa. Esitän parhaimmat kiitokseni kaikille minua työssä avustaneille.

Saatuani selvitystyön valmiiksi luovutan raporttini kunnioittavasti liikenne- ja viestintäministeriön käyttöön.

Helsingissä 14.12.2007

Raimo Sailas

2. Selvitystyön lähtökohdista

Eriytyisesti 1990-luvun lopulta asti on käyty vilkasta keskustelua siitä, ovatko valtion budjeteissa liikenneinvestointeihin osoitetut varat olleet riittäviä. Myös eduskunta on lausunut asiasta huolensa useita kertoja. Keskustelussa on myös vahvasti korostunut tarve nykyistä pitkäjänteisempään liikenneinvestointeja koskevaan päätöksentekoon.

Vaikka pitkäjänteisyyden tarve on yleisesti tunnustettu, ei toistaiseksi ole kyetty luomaan pitäviä pelisääntöjä sen lisäämiseksi. Niinpä päätöksenteko yksittäisistä hankkeista on ollut huomattavan lyhytjänteistä. Pari esimerkkiä valaissee asiaa.

Ensiksi: Käsitellessään vaalivuoden 2003 talousarvioesitystä eduskunta lisäsi hallituksen esitykseen peräti viisi uutta hanketta (yhteisarvoltaan 160 milj. euroa). Toiseksi: kevään 2003 hallitusneuvotteluissa ei varauduttu yhdenkään uuden hankkeen aloittamiseen vaalikaudella 2003 - 2007, mikä oli epärealistista. Niinpä seurauksena oli koko vaalikauden kestänyt hankala keskustelu siitä, mitä uusia investointeja ja miten rahoitettuna budjettiin kuitenkin otetaan. Poukkoileva päätöksenteko huipentui vuoden 2007 budjettiesitystä valmisteltaessa. Hallitus esitti peräti 10 uuden hankkeen aloittamista (yhteisarvo 801 milj. euroa). Osin tästä vaalivuoden siivittämästä äkkinoususta johtui, että vuoden 2008 talousarvioesitystä valmisteltaessa hallitus joutui lykkäämään kahta vuoden 2007 talousarviossa hyväksytyä hanketta. Lisäksi yhden hankkeen rahoitusmalli muutettiin jälkirahoitteiseksi.

Johtopäätös:

Tärkein liikennepoliittinen uudistus – myös liikenneinvestointien rahoituksen kannalta – on liikenneinvestointeja koskevan päätöksenteon pitkäjänteistäminen. Syyt tähän ovat erittäin painavat:

- *Nykyinen lyhytjänteinen, hyppelehtivä päätöksenteko aiheuttaa suuria ylimääräisiä suunnittelu- ja toteutuskustannuksia ilman mitään hyötyjä. On siis kysymys suoranaisestä verovarojen tuhlauksesta.*
- *Valtakunnan yritystoiminnan ja työllisyyden kehityksen kannalta olisi erittäin tärkeää, että olisi olemassa uskottava 10-15 vuoden mittainen, kaikki liikennemuodot kattava suunnitteluohjelma ja vaalikauden mittainen investointiohjelma.*
- *Nykyistä suurempi pitkäjänteisyys parantaisi edellytyksiä tuottavuuden nostamiseen maa- ja vesirakennusosalalla. Tuottavuuden nostamisesta kaikilla toimialoilla on tulossa yhä tärkeämpää, kun työvoiman määrä kääntyy pian laskuun.*
- *Uusien rahoitusmallien käyttö on perustellumpaa ja taloudellisesti edullisempaa, kun investointeja koskeva päätöksenteko pitkäjänteistyy.*

Liikenneinvestoinnit on rahoitettu ja rahoitetaan lähes yksinomaan valtion budjettivaroista. Kahdessa hankkeessa on sovellettu elinkaarimallia. Nämä ovat Järvenpää-Lahti – moottoritie ja rakenteilla oleva Muurla-Lohja –osuus E18-tiellä. Lisäksi on käytetty jälkirahoitusta eräissä kaivostoimintaan liittyvissä ja kuntien kannalta tärkeissä hankkeissa.

Julkisessa keskustelussa esiintyvä kiinnostus uusiin rahoitusmalleihin näyttää usein kumpuavan huolesta, jonka mukaan valtion budjetista ei kyetä rahoittamaan riittävästi liikenneinvestointeja. Hallituksen ja eduskunnan hyväksymiä budjettikehyksiä pidetään liian ahtaina tai liikenneinvestointeja peräti niin tärkeinä menoina, että ne pitäisi jättää kehysten ulkopuolelle.

Budjettikehysten tarkoituksena on valtion menojen pitäminen tasolla, joka on sopusoinnussa yleisten talouspoliittisten tavoitteiden kanssa. Kokonaiskehyyksen sisällä tehdyt valinnat taas kertovat kunkin hallituksen ja eduskunnan priorisoinneista lukemattomien yhteiskunnallisten tarpeiden ja paineiden välillä. Kyse on siis aidosta poliittisesta valinnasta, joka tehdään käytännössä pitkälti hallitusneuvotteluissa. Jos siis ollaan sitä mieltä, että liikenneinvestointeja on budjetissa liian vähän, tullaan väittäneeksi, että menojen kokonaiskehys on liian tiukka tai että hallitus on tehnyt ”väärää” valintoja kehyyksen sisällä. Tätä perusasetelmaa ei voi muuttaa miksikään millään ”vippaskonsteilla”, kuten siirtämällä menoja kehysten ulkopuolelle tai keksimällä niille uusia rahoituslähteitä.

Suomen valtiolla on kaikilta käyttämiltään luottoluokituslaitoksilta (Standard & Poor’s, Moody’s Investors Service ja Fitch Ratings Ltd) paras mahdollinen luokitus. Valtiontalous on ollut jonkin aikaa ja on nytkin ylijäämäinen. Valtiolla ei siis ole rahoituksen saatavuuden kannalta minkäänlaisia ongelmia rahoittaa nykyistä suurempaa määrää liikenneinvestointeja. Tästä syystä valtio ei uusia rahoituslähteitä eikä ”rahoitusapua” tarvitse. Uusille rahoitusmuodoille tarvitaan siis muita kuin rahoituksen saatavuuteen liittyviä perusteita.

Johdopäätös:

Luottokelpoisuudeltaan erinomainen, ylijäämäinen valtio kykenee rahoittamaan pienimmin mahdollisin rahoituskustannuksin päättämänsä määrän liikenneinvestointeja. Uusien rahoitusmuotojen, -lähteiden tai –tapojen käyttö on perusteltua vain silloin, kun niillä voidaan saavuttaa riittävä määrä muita, selkeästi osoitettavia rahassa mitattavia hyötyjä.

3. Mahdolliset uudet rahoitusmuodot ja –tavat

Tässä luvussa arvioidaan toimeksiannossa mainittuja ja eräitä muita esille nousseita liikenneinvestointien rahoitukseen liittyviä rahoitusmalleja.

3.1. Elinkaarimalli

PPP on lyhennys Public-Private Partnership – käsitteestä, joista on myös käytetty lyhenneitä PFI (Private Finance Initiative), BOT (Build-Operate-Transfer) ja DBFO (Design-Build-Finance-Operate). Suomessa mallista on käytetty nimikkeitä yksityisrahoitus, jälkirahoitus ja nykyisin elinkaarirahoitus, jota myös tässä raportissa käytetään.

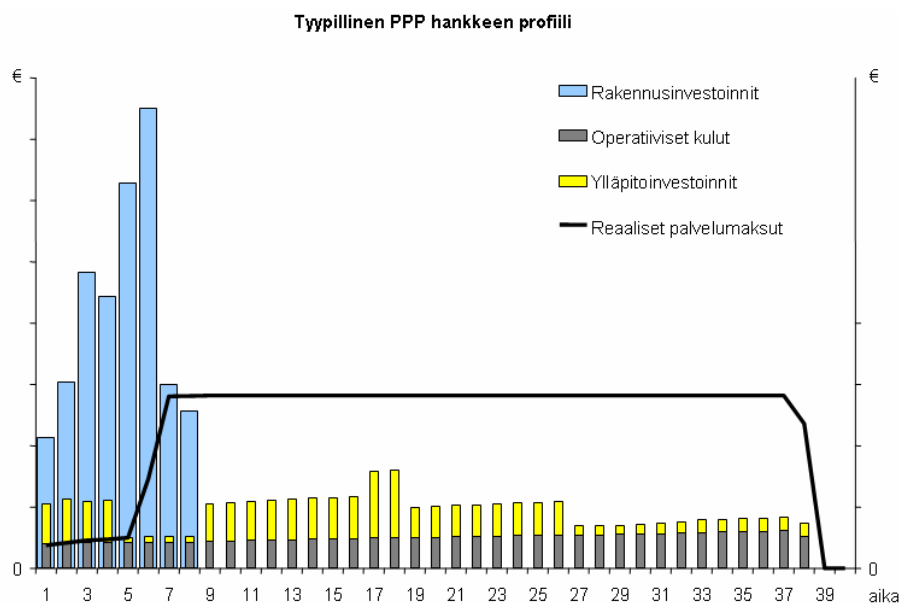
PPP-malli esiintyy erilaisina sopimusjärjestelyinä, joille on yhteistä se, että yksityinen palveluntarjoaja toteuttaa projekteja, joita julkinen sektori on perinteisesti toteuttanut itse. Riippuen sopimuksen rajauksesta palveluntarjoaja sitoutuu kantamaan vastuun infrastruktuurin suunnittelusta, rakentamisesta, rahoituksesta ja ylläpidosta. Valtio tilaajan ominaisuudessa maksaa palveluntarjoajalle tuotetusta palvelusta palvelumaksun ennalta määritellyn sopimuksen mukaisesti. Palvelumaksujen määrä ja aikataulu sidotaan usein palvelun laatuun ja toteutumisaikatauluun tai palveluntarjoajalle annetaan hinnoitteluoikeus tuotetulle palvelulle (esimerkiksi tietullit). Tämän kaltainen palvelumaksujärjestelmä siirtää osa hankkeen vastuista hankesopimuksen määrittelemien ehtojen mukaisesti palveluntuottajalle. Näin toteutettujen hankkeiden avulla julkisella sektorilla on mahdollisuus saavuttaa yksityisen sektorin tuotannollinen tehokkuus ilman omistusoikeuksien siirtämistä.

Julkinen sektori voi toteuttaa PPP-mallin eriaisteisena. Se voi esimerkiksi olla jonkin asteisesti mukana rahoituksessa. Suomessa Järvenpää-Lahti ja Muurla-Lohja tiehankkeet edustavat ”puhdasta” PPP-mallia eli valtio ei osallistu rahoitukseen.

Virastojen käytössä olevat hankintamallit ovat nykyään jo tällä hetkellä hyvin monimuotoisia. PPP-malli onkin erityistapaus, joka on aikarakenteeltaan samankaltainen kuin ns. projektinjohtomalli, jossa pisimmälle vietyä yksityisellä toimijalla on investoinnin rahoitusta lukuun ottamatta vastaavat vastuut kuin PPP-mallissa. Koska investoinnin rahoitusvastuu erottaa PPP-mallin selkeimmin muista aika – ja palvelurakenteeltaan vastaavista sopimuksista, *termi PPP viittaa tässä selvityksessä hankintoihin, joissa käytetään yksityistä rahoitusta.*

Yleisen käytännön mukaisesti julkisen sektorin ja hankkeen toteuttavan konsortion välillä tehtävän sopimuksen kesto on kohteesta riippuen 20-40 vuotta. PPP-sopimuksen palvelumaksut painottuvat rakentamisen jälkeiselle ajanjaksolle. Tämä luonnollisesti kannustaa rakentamisvaiheessa ratkaisuihin, jotka tuottavat kustannussäästöjä ylläpitoinvestoinneissa ja operatiivisissa kuluissa. PPP-mallin kaltaisissa pitkäjänteisissä sopimuksissa virastojen sopimus- ja kilpailutusosaamisen merkitys korostuu. Pitkä sopimusaika edesauttaa myös virastojen tavoittelemaa hankintojen pitkäjänteistä suunnittelua ja hallintaa.

Kuva 1 havainnollistaa PPP-sopimuksen rakennetta ja kustannuserien realisoitumista.



Kuva 1: PPP-hankkeen kustannus – ja maksuprofiili

Tässä selvityksessä käytetyn määritelmän mukaisesti PPP ei ole ainoa malli, joka toteuttaa PPP-mallille ominaiset edut, sillä samat edut voidaan saavuttaa myös pitkäkestoisilla budjettirahoitteisilla hankintasopimuksilla, joiden palvelumaksuprofiili vastaa PPP-hankkeen profiilia ilman rahoituskustannuseriä.

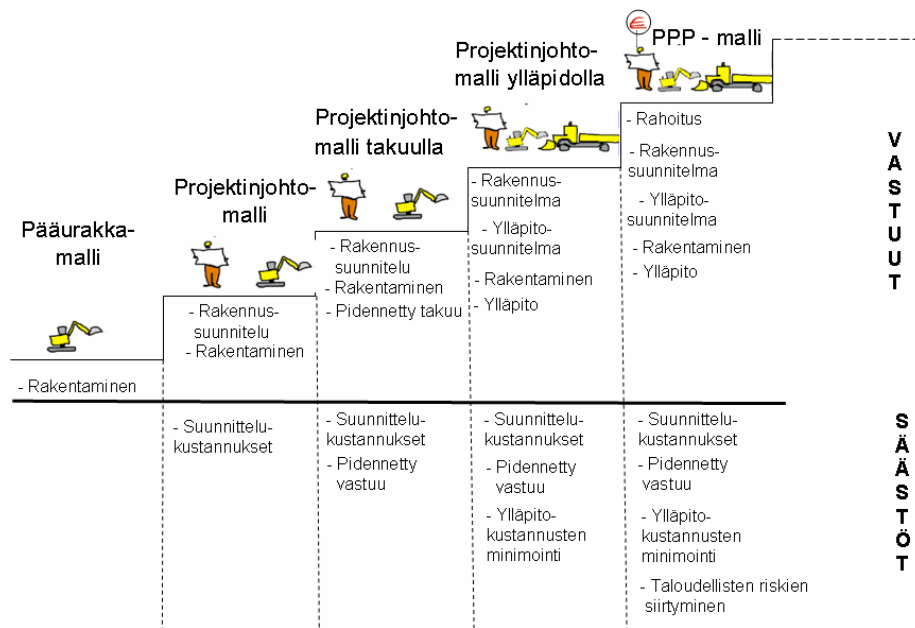
Kokemukset pitkistä hankinta- ja ylläpitosopimuksista rajoittuvat edellä mainittujen PPP-hankkeiden lisäksi Suomessa eräisiin hankintoihin, joissa samaan urakkaan sisällytetään sekä rakentaminen että määräaikainen tienhoito ilman rahoitusvastuuta (Heinola-Lahti). Ratahallinnolla puolestaan on myönteisiä kokemuksia projektinjohtomallista, jossa viranomaiselta siirretään projektin johto yhdelle urakoitsijalle, joka pilkkoo hankkeen

markkinoiden kannalta sopiviksi osaurakoiksi (Leppävaaran rata, Kerava-Lahti-rata). Nämä projektit poikkeavat puhtaasta PPP-mallista pääasiassa rahoituksen osalta, sillä nämä hankkeet toteutettiin budjettirahoituksella.

Eri hankintamallien vertailu on kokemusten perusteella hankalaa. Sekä PPP-mallit että muut pitkän aikavälin sopimuksella toteutettavat mallit ovat pysyneet aikataulussa ja kustannusarvioissa. Ilman pitkäaikaista hankkeiden seuranta ja vertailulaskelmia, joissa arvioidaan realisoituneita kustannussäästöjä, mallien käytännön vertailu ei ole mielekäästä.

Merkille pantavaa on, että projektihoitomallissa, joka on suhteellisen uusi ja yleistynyt myös yksityisen sektorin suurissa investoinneissa, kilpailuun on saatu mukaan enemmän tarjoajia ja toimijoita kuin PPP-mallissa, jossa suuri koko ja suuret riskit rajoittavat kilpailun harvoihin toimijoihin.

Kuva 2 havainnollistaa tärkeimpiä eroja eri hankintamalleissa.



Kuva 2: Vastuiden jakautuminen ja mahdolliset kustannussäästöt eri hankintamalleissa¹

Taloudellisten riskien siirtyminen valtiolta PPP-yhtiölle on eräs PPP-mallia puoltavia argumentteja. Tätä argumenttia pitää kuitenkin tarkastella kriittisesti. Ensinnäkin valtiolla on ylivertainen kyky kantaa riskejä suhteessa yksityiseen sektoriin. Tästä seuraa, että riskien siirtäminen valtiolta yksityiselle sektorille on taloudellisesti mielekäästä ainoastaan, jos yksityisellä sektorilla on paremmat edellytykset vaikuttaa riskien toteutumiseen tai niiden toteutumisesta aiheutuviin kustannuksiin. Seuraavaksi käsitellään näiden väitteiden perusteita yksityiskohtaisemmin.

Käytännössä riskeillä tarkoitetaan kustannuseriä, joiden toteutumista ei voida varmasti ennakoita. Tällaisia voivat olla esimerkiksi routavauriot tie- ja ratahankkeissa tai yllättävä rakennuskustannusten nousu. Tämänkaltaisten riskien siirtäminen projektiyhtiölle toteutuu, kun hankkeen yksityiset rahoittajat kantavat vastuun korjaustoista ja muista kustannuslylyksistä. Sopijaosapuolten vastuut määritellään sopimuksessa yksityiskohtaisesti.

¹ Kuvio on kehitetty työryhmäraportissa 'En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar', Banverket, VTI ja Vägverket (2007) esitetystä

ti. Tällöin projektiyhtiöllä on mahdollisuus arvioida, miten riski hallitaan ja miten se vaikuttaa hankkeen odotettuun tuottoon. Joissain tapauksissa riskin määrittely ei kuitenkaan ole mahdollista tai se on liian kallista. Riskejä, jotka julkinen sektori on ottanut kannettavakseen PPP-sopimuksissa esimerkiksi Isossa-Britanniassa, ovat olleet muun muassa rata- tai metroverkon kunnostusprojektit, joissa sopijaosapuolilla ei ole ollut selkeää käsitystä vanhan infrastruktuurin kunnosta tai olemassa olevista rakenteista.

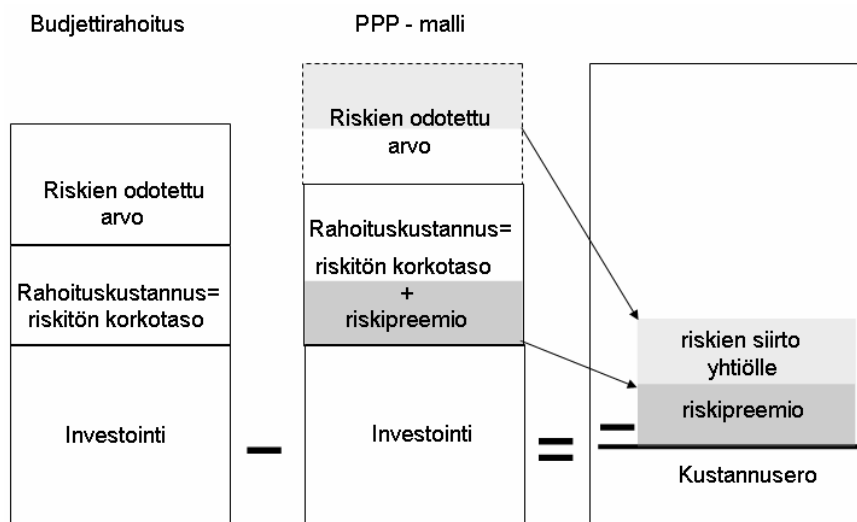
Riskien siirtymisen kannalta PPP-mallin merkittävin ero muihin pitkäkestoisiin hankinta- ja palvelusopimuksiin on yksityisen pääoman osuus rahoituksessa. Yksityisen pääoman osuus PPP-mallissa edesauttaa riskien siirtymistä tilaajalta yksityisille rahoittajille ja selkeämpien taloudellisten kannustimien syntymistä. Taloudellisten riskien siirto toteutuu PPP-hankkeissa sopimuksen määrittelemissä puitteissa.

Usein esitettyä näkemystä, että riskit siirtyvät PPP-mallissa selkeämmin kuin budjettirahoituksella toteutetuissa projekteissa yksityisen sektorin kannettavaksi, perustellaan yksityisen rahoituksen osuudella hankkeen investoinneissa. Tämä perustelu juontaa juurensa rahoitussopimusten teoriaan ja käytäntöön, sillä viime kädessä investointiriskin kantaa hankkeen rahoittaja. PPP-mallissa riskin siirtyminen perustuukin siihen, että rahoittajina toimivat projektiyhtiöiden osakkeenomistajat ja rahoituslaitokset. Riskien realisoitumisesta koituvat tappiot jäävät tällöin ensisijaisesti osakkeenomistajan kannettaviksi alhaisempana tuottona sijoitetulle pääomalle ja konkurssitapauksissa rahoituslaitosten luotto-tappioiksi. Usein myös väitetään, että PPP-mallissa riski siirtyy osapuolelle, jolla on paras kyky hallita näitä riskejä. Tätä väitettä voidaan myös perustella rahoitussopimusten teoriassa ja käytännön sovelluksissa olevista kannustinnäkökulmista. Usein nimittäin havaitaan, että taloudellinen riskinotto vähenee projekteissa, joissa yhtiöllä on investoituna omaa pääomaa.²

Teknisten riskien siirto toteutuu PPP-hankkeissa selkeimmin, jos hankesopimuksessa on määritelty maksumekanismi siten, että projektiyhtiölle maksettava palvelumaksu on sidottu palvelun laatuun. Tällöin yhtiöllä ja etenkin sen rahoittajilla on kannustin hallita hankkeen riskejä mahdollisimman tehokkaasti. Maksumekanismiin lisäksi sopimuksen suunnittelussa on tärkeää määritellä yksityiskohtaisesti vastuut tilanteissa, joissa projektiyhtiö on ajautunut rahoitusongelmiin, jotta julkinen sektori ei joudu tukemaan projektiyhtiötä projektin jatkumisen turvaamiseksi.

Riskien siirtäminen voidaan toteuttaa myös muissa hankintamalleissa esimerkiksi takuu- ja vakuusjärjestelyjen avulla, jotka ovatkin olleet yleisesti käytössä eri budjettirahoitteisissa hankinnoissa. Vakuusjärjestelyissä, joissa yhtiö käyttää omaa pääomaa vakuutena, kannustinvaikutukset ovat samansuuntaiset PPP-mallin kanssa. Riskien siirtyminen näissä tilanteissa rajoittuu kuitenkin ainoastaan vakuuden kattavalle osalle realisoituneista kustannuksista.

² Riskien siirtoa käsiteltäessä on muistettava useiden julkisten investointien olevan julkisia juuri siitä syystä, että ainoastaan valtio kykenee kantamaan riskit, jotka eivät ole mitattavissa tai kustannus on liian korkea yksityisen toimijan kannettavaksi (esim. force majeure - riskit).



Kuva 3: Riskien siirto budjetti- ja PPP-rahoituksen välillä.

Riskien siirtämisellä rahoittajille on kaikissa investoinneissa hintansa. PPP -mallissa tämä ilmenee korkeampina rahoituskustannuksina kuin budjettirahoituksella toteutetuissa hankkeissa. Valtion lainan korko on käytännössä aina alhaisempi kuin yksityisen lainanottajan maksama korko. Vahvan riskienkantokykynsä vuoksi valtiolla ei ole yksittäisen liikennehankkeen kohdalla sellaisia riskejä, joita sen pitäisi taloudellisen asemansa turvaamiseksi siirtää ulkopuoliselle rahoittajalle. Jotta riskien siirron kannattavuutta ylipäättään voitaisiin arvioida, pitäisi PPP-mallin korkeammat rahoituskustannukset suhteuttaa sopimuksessa siirtyvien taloudellisten riskien arvoon ja tarkastella, onko PPP-sopimuksen avulla siirrettävän riskin arvo alhaisempi kuin korkeampina rahoituskustannuksina maksettava riskipreemio.

Yksinkertainen kuvassa 3 esitetty vertailu havainnollistaa, että valtio hyötyy riskien siirrossa ainoastaan, jos PPP-yhtiö kykenee alentamaan taloudellisen riskin odotusarvoa.³ Nämä näkökulmat korostavat hankekohtaisen harkinnan merkitystä, perusteellista markkinoiden tuntemista ja selkeitä käsityksiä siitä, miten riskienhallinta budjettirahalla toteutetuissa projekteissa on toteutunut.⁴

Yksinkertaistaen voi todeta, että PPP-hankkeissa rahoituskustannusten ja riskin hinnan vertailulla etsitään tapauskohtaisesti taloudellisesti edullisinta ratkaisua. Tämä vaatii kaikissa hankkeissa huolellisesti ja läpinäkyvästi valmistettua verrokkilaskelmaa, jossa verrataan PPP-sopimuksesta julkiselle sektorille koituvia korkeampia rahoituskustannuksia ja PPP-sopimuksessa yksityiselle sektorille siirrettävien riskien arvoa. Näissä arvioinneissa ja riskin siirrosta käytävässä keskustelussa on tärkeä muistaa, että *julkinen sektori ei hyödy - edes teoriassa - riskien siirtämisestä, ellei PPP-projektiyhtiöllä ole merkittävästi paremmat mahdollisuudet rajoittaa ja hallita riskejä kuin budjettirahoituksella toteutettavissa hankkeissa*. Riippumatta siitä, onko riskien siirto mielekäästä julkisissa investoinneissa, PPP-hankkeiden myötä on opittu kiinnittämään huomiota riskien kattavaan kartoitukseen ja hinnoitteluun pitkäaikaisissa sopimuksissa.

PPP-mallista käytävässä keskustelussa on väitetty, että pitkä sopimusaika lisää pitkäjänteisyyttä väylähankintojen suunnittelussa ja suojaa valtiota korkotason nousulta. PPP-

³ Tämä edellyttää, että PPP-yhtiöllä on mahdollisuus vaikuttaa riskien toteutumisen todennäköisyyteen tai toteutuneen riskin kustannusten pienentämiseen. Esimerkkinä voidaan käyttää tie- ja ratahankkeissa routavaurioihin liittyviä riskejä, joiden toteutumiseen ja niihin liittyviin kustannuksiin voidaan vaikuttaa jo rakennusvaiheessa tehtävillä investoinneilla.

⁴ Käytännössä riskien arviointi on työläs hanke, sillä hyvin tehtynä se edellyttää tarkkoja tietoja aikaisempien vuosien kustannusylitysten suuruusluokista ja syistä.

sopimuksen pitkä kesto voi edistää väylänpidon pitkäjänteisyyttä sitomalla julkisia resursseja useaksi vuodeksi hankkeeseen. Pitkään sopimusaikaan liittyy myös kustannuksia, sillä PPP-sopimuksen pitkä kesto korostaa sopimusriskien merkitystä PPP-mallissa. Yli 25 vuotta kestävä puutteellisesti valmisteltu sopimus vaikuttaa valtiontalouteen negatiivisesti yli useiden vaalikausien. Tämän lisäksi sopimusriskiksi valtion näkökulmasta voidaan laskea se, että pitkä sitoutuminen hankkeeseen estää osin resurssien uudelleen allokoinnin infrastruktuuritarpeiden painopisteiden muuttuessa.

Valtion velan ja yksityisen rahoituksen välinen korkoero on merkittävä tekijä PPP-hankkeiden arvioinnissa. Solmiessaan PPP-sopimuksen valtio sitoutuu kiinteään korkoon, joka näkyy palvelumaksuissa kiinteinä rahoituskustannuksina koko sopimuskauden ajan.⁵ Julkisessa keskustelussa on tästä syystä väitetty, että tämä mahdollistaa korkoriskin siirtämisen valtiolta yksityiselle sektorille. Tämä väite ei ole hyvin perusteltu, sillä kaikista PPP-hankkeisiin liittyvistä riskeistä korkoriskin hallinnassa ja kantamisessa valtio on PPP-yhtiöön ja sen rahoittajiin nähden paremmassa asemassa. Täten sitoutuminen kiinteään korkoon PPP-sopimuksen avulla ei ole valtion taloudenpidon kannalta edullista. Tätä väitettä voidaan perustella sekä käytännön että teorian argumenteilla. Korkean luottoluokituksen ja maksuvalmiuden omaavalla valtiolla ei ole tarvetta vakuuttaa itseään koronnousua vastaan yksittäisissä rahoitushankkeissa, vaan sen kannalta on optimaalista hallita velkasalkkuaan ja sen korkoriskiä kokonaisuutena. Edes valtion heikompi rahoitustilanne ei riitä perusteluksi ostaa vakuutus korkoriskin varalle PPP-sopimuksen avulla, koska valtiolla on edellytykset hallita velkasalkkuaan ja siihen liittyvää korkoriskiä tehokkaasti. Voidaan siis päätellä, että sitoutuminen PPP-sopimuksen kautta kiinteään korkotasoon heikentää valtion mahdollisuuksia optimaaliseen velkasalkun hallintaan.

Usein PPP-mallin perusteluissa väitetään julkisen vallan budjettien ”riittämättömyyden” estävän yhteiskuntataloudellisesti tarpeelliseksi katsottavien projektien toteuttamisen. Tällöin PPP-mallilla voidaan aikaistaa projektin toteutusta. Käytännössä palvelumaksut - ainakin investointikustannusten osalta – lasketaan julkisen sektorin velanoton piiriin. Tällöin on perusteltua pohtia, onko PPP-malli tehokkaampi rahoitusinstrumentti kuin puhdas julkinen velka. Kysymys korostuu, kun Suomen valtiolla on paras mahdollinen luottoluokitus. Valtiolla ei täten ole vaikeuksia hoitaa velvoitteitaan, vaan budjetin ”riittämättömyydeksi” kuvattu tilanne syntyy ainoastaan hallituksen itselleen asettamasta rahoituskehyksestä.

Budjetin ns. ”riittämättömyys” on mahdollista ratkaista joko priorisoimalla hanke kehysten sisälle tai hallituksen päätöksellä muuttaa kehysääntöään uuden liikennehankkeen edellyttämällä määrällä. Tämä kuvaus soveltuu myös tilanteeseen, jossa PPP-mallin käyttö perustellaan hankkeen nopeammalla valmistumisella ja käyttönotolla.

PPP-mallilla toteutettavissa hankkeissa on havaittu lyhyemmistä rakennusajoista johtuvaa nopeampaa käyttöönottoa. Nopea valmistuminen johtuu sopimukseen luodusta kannustinmekanismista, joka perustuu siihen, että palvelumaksut alkavat pääasiassa vasta käyttöönoton jälkeen. Tämä kannustinvaikutus ei sinällään edellytä yksityistä rahoitusta, sillä myös muissa palvelumaksuihin perustuvissa sopimusmalleissa voidaan kannustaa nopeaan käyttöönottoon luomalla palvelumaksuihin sidottuja bonuksia.

Myös PPP-mallilla toteutettavat investoinnit on julkisen sektorin jossain muodossa maksettava, kuten suoralla budjettirahoituksella toteutettavissa projekteissa. Budjetinäkö-

⁵ Jos sopimusehdot eivät salli palvelumaksujen muuttamista sopimuskauden aikana, valtio sitoutuu kiinteään rahoituskustannukseen koko sopimuskauden ajaksi, vaikka yhtiön todelliset rahoituskustannukset muuttuisivatkin esimerkiksi rakennusvaiheen jälkeen, jolloin yhtiöiden kannalta on usein järkevää järjestellä hankkeen rahoitussopimukset uudelleen, koska hankkeen suurimmat taloudelliset riskit sisältyvät rakennusvaiheeseen.

kulmasta pitkät sopimukset voivat olla myös rasite, koska sopimus vähentää joustavuutta budjettien suunnittelussa ja varainhallinnassa usean vuoden ajan. Liikenneverkon tavoitteiden ja rahoitusraamien näkökulmasta PPP-mallia ei saa käyttää ”jononohitukseen” eikä siten, että muun liikenneverkon rahoitus joutuu kokemaan suhdannevaihtelujen kielteiset vaikutukset entistä kovemmin.

Virastoilla on vastuu koko verkosta ja sen optimoinnista. Niiden on täten tarpeen hankkia PPP-mallienkin kautta kokemuksia oman riskien – ja kustannustenhallinnan pitkäjänteisyyden kehittämiseksi. Viime kädessä PPP-hankintamallin avulla on mahdollista saavuttaa säästöjä suhteessa muihin mahdollisiin hankintajärjestelyihin tapauksissa, joissa virastojen hankintajärjestelyjä voitaisiin tehostaa nykyisestä.

PPP-sopimusten suunnittelu on monimutkainen prosessi, sillä kaikkiin projekteihin soveltuvia standardimalleja ei ole käytettävissä. Ei ole myöskään olemassa yksikäsitteisiä perusteluja sille, että jokin tietty malli olisi tehokkain. PPP-mallien rahoitusrakenne luo kiistatta kannustimet tehokkaaseen kustannusten ja riskien hallintaan, mutta se myös lisää hankkeiden kustannuksia. Tästä syystä PPP-sopimuksissa on kiinnitettävä erityinen huomio siihen, että rahoitusrakenteen ja pitkän sopimusajan mahdollistamat kustannussäästöt ja riskien siirtyminen realisoituvat hankkeiden kilpailutuksessa.

Uusien hankintamallien myötä virastojen osaamisen merkitys korostuu entisestään etenkin sopimusjuridiikan, rahoituksen ja kilpailuttamisen alueilla. PPP-sopimuksien hyödyt ja kustannukset realisoituvat pitkällä aikajänteellä, mikä lisää puutteellisesti suunnitelluista sopimuksista yhteiskunnalle koituvia kustannuksia. Sopimusosaaminen, hankkeiden kilpailuttaminen ja maanrakennusalan markkinoiden kehittyminen Suomessa ovatkin keskeisessä asemassa sekä PPP-mallien toteutuksessa että muissa hankintamalleissa. Hyvin toimivien markkinoiden syntyminen ja ylläpitäminen edellyttävät korkeaa osaamista virastoissa ja riittävää volyyymia hankintamallien soveltamisessa. Näin luodaan jatkuvuutta ja mahdollisuus usealle toimijalle osallistua markkinoille. Hyvien hankintasopimusten syntyminen edellyttää sopimusten perusteellisen valmistelun ohella läpinäkyvyyttä PPP-hankinnoissa. Tämä puolestaan edellyttää läpinäkyviä sopimuksia ja niiden *ex-post* arviointeja, joissa verrataan solmitusta PPP-sopimuksesta saatavia etuja suhteessa budjettirahoitteisiin malleihin.

Riittävän PPP-hankevolyymin ylläpitäminen on haastavaa, sillä PPP-mallia pidetään soveltuvana etenkin suurien hankkeiden toteuttamiseen. Suomen kaksi PPP-hanketta ovat saaneet toteutusvaltuuden 250 ja 700 milj. euron määräisinä. Näiden hankkeiden perusteella mallia on käytetty yli 100 milj. euron ja yli 300 milj. euron investointien toteuttamiseen. Jos jokaisella hallituskaudella aloitettaisiin yksi 300 milj. euron suuruinen investointi, joka hoito- ja rahoituskustannuksineen 25 vuoden sopimuksella maksaisi noin 600 milj. euroa, kuudennesta vaalikaudesta lähtien vuotuisiksi vanhojen PPP-hankkeiden määrärahatarpeeksi vakiintuisi noin 150 milj. euroa.

Jos tavoitteeksi asetetaan hyväksyä joka vuosi uusi PPP-hanke, niin kuudennesta vaalikaudesta lukien vanhojen hankkeiden maksamiseen tarvittava rahoitustarve olisi 600 milj. euron luokkaa. Vertailun vuoksi todettakoon, että vuoden 2007 talousarviossa kaikkien liikennehankkeiden (joissa Järvenpää-Lahti-PPP mukana) määrärahatarve on noin 250 milj. euroa ja vuosina 2008–2009 noin 500 milj. euroa (mukana myös Muurla-Lohja-PPP). Tähän verrattuna kuudennen vaalikauden aikana muille kuin PPP-hankkeille ei jäisi varoja lainkaan. Vastuullisten hallitusten on PPP-hankkeita hyväksyessään arvioitava millaisissa taloudellisissa suhdanteissa, millaisella veronmaksukyvyllä ja millä väestön ikärakenteella PPP-hankkeet viime kädessä maksetaan.

Selvitystehtävän toimeksiannossa mainitaan yhtenä mahdollisena rahoituslähteenä eläkevarojen ja rahastojen käyttö. Elinkaarimallin käyttö avaa luontevasti eläkeyhtiöille ja eläkerahastoille sekä muille sijoittajille mahdollisuuden osallistua hankkeiden rahoitukseen.

Ehdotus:

Ehdotan, että liikennepoliittisesta selonteosta päätettäessä harkittaisiin kahden hankkeen toteuttamista PPP/elinkaarimallilla. Ennen lopullista päätöstä hankkeiden rahoitustavasta tulisi tehdä erittäin perusteellinen ja objektiivinen vertailu normaalin budjettirahoituksen ja parhaaksi arvioidun elinkaarimallin välillä. Rahoitustavan valinta ei saisi kuitenkaan vaikuttaa hankkeiden toteuttamisaikatauluihin.

Hankkeet olisivat:

1. Koskenkylä – Kotka osuus E18-tiellä

Hanke täyttää hyvin potentiaalisen elinkaarihankkeen kriteerit ja on hallitusohjelman mukainen. Sen kustannusarvio on 225 milj. euroa.

2. Kaksoisraiteen rakentaminen rataosuudelle Kokkola – Ylivieska

Seinäjoki – Oulu –rataosan peruskorjaukseen on varauduttu käyttämään menossa olevalla kehyskaudella 110 milj. euroa. Sen toteutusaikea uhkaa venyä 15 – 20 vuoteen, mikä aiheuttaisi erittäin suuria kustannuksia ja hankaluuksia rautatieliikenteelle vilkkaasti liikennöidyllä ja strategisesti varsin tärkeällä rataosuudella.

Ratkaisuksi on esitetty kaksoisraiteen rakentaminen ensi vaiheessa Kokkola – Ylivieska -rataosuudelle. Tästä saatavat taloudelliset hyödyt olisivat aivan ilmeisesti niin mittavat, että hanke tulisi toteuttaa. Se olisi selvästi myös potentiaalinen PPP-mallin soveltamiskohde. Kaksoisraiteen alustava kustannusarvio on 145 milj. euroa.

3.2. Tie- ja liikennerahastot

Tierahastoilla tarkoitetaan useimmiten valtiontalouteen kuuluvia, mutta budjetin ulkopuolisia rahastoja. Rahastosta rahoitettaisiin liikenneinvestointeja, ja ne saisivat tulonsa esim. polttoaineveroista, jotka ohjattaisiin varsinaisen budjetin ohi suoraan ao. rahastoon. Tällainen järjestely ei siis sinänsä mitenkään lisäisi valtion tuloja eikä toisi lisää varoja liikenneinvestointien rahoittamiseen.

Kehittyneissä demokraattisissa maissa keskeisiin budjettiperiaatteisiin kuuluu yleiskatteellisuuden periaate. Sen tarkoituksena on varmistaa kansanedustuslaitokselle mahdollisuus priorisoida valtiolle kertyvät tulot eri käyttötarkoituksiin mahdollisimman vapaasti ilman ”korvamerkintöjä”. Tämä periaate on hyväksytty myös Suomen perustuslaissa, joka lähtee siitä, että budjetin ulkopuolisia rahastoja voidaan perustaa vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä, siis vain poikkeuksellisen painavista syistä.

Liikenne-rahastojen perustamiselle ei selvityshenkilön käsityksen mukaan tällaisia syitä ole.

3.3. Kuntien osallistuminen rahoitukseen

Kunnilla on usein suuria kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyviä intressejä koskien valtion vastuulla olevia liikennehankkeita. Erityisesti tämä koskee kasvavia asutuskeskuksia ja selvimmin pääkaupunkiseutua. Rahoitusvastuun järjestämistä koskevat pelisäännöt valtion ja kuntien välillä kaipaavat selkiyttämistä.

Ehdotukset:⁶

1. Noudatetaan ja terävöitetään periaatetta, jonka mukaan selkeät kuntien saamat maankäyttö- ja kaavoitushyödyt otetaan huomioon jaettaessa rahoitusvastuuta valtion ja kuntien välillä. Esimerkkinä mainittakoon Tampereen Rantaväylän tunneli (Vt 12). Sen kustannusarvio on 160 milj. euroa. Tampereen kaupunki on valmis rahoittamaan sen valtaosin niin, että valtion rahoitusosuudeksi jäisi n. 30 %.

2. Hyväksytään periaate, jonka mukaan kunnat voivat saada aiennetuksi valtion hankelistalla olevia hankkeita rahoittamalla hanke korottomalla lainalla, jonka valtio maksaisi takaisin investoinnin hyväksytyyn suunnitelman mukaisena ajankohtana. Näin voitaisiin aikaistaa kuntien tärkeinä pitämiä hankkeita ilman, että valtion hankelistalla tapahtuisi ”etuilua”. Kyseessä olisi siis jälkirahoitusmallin sovellutus. Esimerkkinä pienestä tämäntyyppisestä hankkeesta on tuotu esille Norvatiin eritasoliittymäjärjestelyt valtatie 4:lle Rovaniemellä (alustava kustannusarvio 6-7 milj. euroa)

3.4. Liikenteen käyttömaksut

Nykyisin EU-maissa on maittain vaihtelevia tiemaksuja, joista yleisimpiä ovat Keski-Euroopassa maakohtaisesti määräytyvät raskaan liikenteen vinjett-maksut, yksittäisille teille määritellyt, kustannusten kattamiseksi kaikilta ajoneuvoilta kerättävät tietullit, sekä paikalliset kaupunkikohtaiset liikenteen (ruuhkien) ohjaamiseen ja kustannusten kattamiseen perityt tiemaksut.

EU:n uusien säännösten johdosta vuoden 2008 kesästä lähtien raskaan liikenteen ohjauksessa painopiste siirtyy valtakunnallisista vinjett-maksuista TEN-verkolla perittäviin ajoneuvon matkan mukaan määräytyviin maksuihin. TEN-verkolla voidaan periä maksuja, jotka kattavat kyseisen tieosan investointi- ja käyttökustannukset. Maksuihin ei saa sisällyttää ulkoisia, esim. ympäristökustannuksia. Poikkeuksena ovat Keski-Euroopan vuoristoalueet, joilla maksuihin saadaan sisällyttää tarkoin määriteltyä ”ylihintaa”, joka on tarkoitettu kattamaan esim. alueen rataverkon kehittämisen. TEN-verkon maksujen perintätekniikka on tarkoin säädelty, jotta se olisi Euroopan laajuisesti yhteensopiva satelliittipaikannusten kanssa.

Suomessa valtion verot ja maksut – ja niiden ero – määritellään perustuslain 81 §:n 1 ja 2 momenteissa. Kansallinen tiemaksujen tulkinta perustuu näihin säännöksiin, vaikka EU:ssa verojen ja maksujen välinen ero olisi toisenlainen. Suomessa valtion maksujen säätämisessä on kaksi mallia. Lailla valtion maksuperusteista säädellään yleisesti valtion hallinnossa perittävien maksujen perusteista ja kustannusvastaavuudesta, minkä perusteella säädetään maksuasetuksia.

⁶ Kyseiset hankkeet ovat luonteeltaan esimerkinomaisia

Kun yleisen maksuperustelain säännösten ei katsota syystä tai toisesta soveltuvan, niin yksittäistapauksissa toiminnalle on säädetty oma erityislakinsa ja siihen perustuva maksuasetus. Jos maksuksi kutsuttu suoritus on todellisuudessa perustuslain määrittelemä vero, niin tähän veronluonteiseen maksuun sovelletaan verolainsäädännön säädöstekniikkaa ja –prosessia. Talousarviossa verot ja veronluonteiset maksut aina bruttobudjetoidaan.

Valtion maksuperustelaissa maksut jaetaan kahteen ryhmään: julkisoikeudellisiin ja liikelatoudellisiin maksuihin. Valtion virastoissa peritään molempia maksuja, joskin liikelatoudellisten maksujen osuus on pienentynyt merkittävästi, kun niiden taustalla olevia toimintoja on liikelaitostettu.

EU:n määrittelyt varsinaiselle tienkäyttömaksulle vastaavat pääpiirteissään valtion maksuperustelain määrittelyjä, mutta luultavimmin tienkäyttömaksu jouduttaisiin määrittelemään erityismaksulailla – olisiko se sitten veronluonteinen maksu vai ei - jää viime kädessä perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Joka tapauksessa lainsäädännöllä olisi maantielaissa olevan tienkäytön maksullisuusrajoitus poistettava valitulta tieosuudelta.

Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut kansliapäällikkö Harri Pursiaisen johdolla toimivan työryhmän, jonka tehtävänä on laatia 15.5.2008 mennessä suunnitelma tienkäyttömaksun kokeilusta Suomessa. Esitykseen tulee sisältyä:

- ehdotus maksujärjestelmäksi ja arvio sen kustannuksista ja vaikutuksista
- ehdotus tarpeellisista toimenpiteistä, jotta tiemaksut eivät lisää suomalaisten kuljetusyritysten kokonaiskustannuksia
- selvitys mahdollisuuksista periä maksuja erityisratkaisuksista (esim. rekkaparkki)
- ehdotukset kokeilun vaatimiksi lainmuutoksiksi

Ehdotus:

Liikennepoliittisessa selonteossa varaudutaan ottamaan aikanaan käyttöön paikannukseen perustuvat käyttömaksut, joiden ensisijaisena tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi liikenteen ajallinen ja tieosakohtainen ohjaus. Tällä vaalikaudella kyse voi olla vasta teknisten valmiuksien luomisesta.

Muilta osin ratkaisut tehdään em. Pursiaisen työryhmän raportin valmistuttua.

3.5. Valtionyhtiöiden myyntitulot

Viime vaalikaudella käytettiin valtionyhtiöiden myyntituloja huomattava määrä liikenneinvestointien rahoitukseen. Tämä johtui pitkälti siitä, ettei budjettikehyksiin sisällytetty vuoden 2003 hallitusneuvotteluissa lainkaan uusia hankkeita. Toisaalta suuret valtionyhtiöiden myyntitulot ja niiden käyttösääntö houkuttelivat tämän rahoituslähteen käyttöön.

Pitkäjänteisen investointipolitiikan rahoittaminen varsin satunnaisesti kertyvillä myyntituloilla ei ole kestävällä pohjalla. Myyntituloja kertyy yleensä eniten nousu- ja korkeasuhdanvaiheessa. Jos myyntituloja ohjataan tällöin rakennustoimintaan, tullaan siten todennäköisesti voimistaneeksi alan suhdannevaihteluja.

Kun valtio myy omaisuuttaan, on perustelluin käyttökohde valtionvelan lyhentäminen.

3.6. Liikennehankkeiden kehys- ja valtuusmenettelyn uudistaminen väyläpäätösten pitkäjänteistämiseksi

Tämän selvityksen alussa on voimakkaasti korostettu investointipäätösten pitkäjänteisyyden lisäämisestä saatavia etuja. Tähän tähtäävää selvitystyötä on tehty siellä mainituissa Vuorian ja Mäkisen työryhmän raporteissa. Kovin paljon uutta ei noihin selvityksiin ole lisättävää. Tarvitaan poliittisia päätöksiä.

Ehdotukset:

1. Toteutetaan Vuorian työryhmän ehdotusten ydin eli valmistellaan priorisoitu liikenneinvestointiohjelma 10 – 15 vuodeksi ja päätetään sen pohjalta eduskunnassa investointiohjelma vaalikaudeksi. Liikenne- ja viestintäministeriö päivittää pitkän ajan ohjelman vuosittain, ja hallitus ottaa siihen kantaa kunkin vaalikauden alussa.

2. Liikenneinvestoinnit pidetään budjettikehysten ”sisällä”, kuten voimassa olevissa kuluva vaalikauden kehyksissä on jo päätettykin tehdä. Samalla parannetaan budjettirahoitteisten ja elinkaarimallilla mahdollisesti toteutettavien hankkeiden vertailukelpoisuutta kehittämällä asianmukaisia vertailulaskelmia. Nyt elinkaari- ja muut jälkirahoitteiset hankkeet ovat vaalikauden mittaisessa kehystarkastelussa liian edullisessa valossa rakennusaikana rahoitettaviin hankkeisiin verrattuna. Toisaalta niitä kokonaisvertailussa rasittaa se, että niiden kokonaiskustannukset näkyvät laskelmissa suurempina siksi, että rakentajan rahoituskustannukset sisältyvät hankkeen kokonaiskustannuksiin.

3. Kun kahdesta edellisestä kohdasta on päätetty, on syytä yksinkertaistaa ja joustavoittaa vuotuista budjettiprosessia. Tämä koskee mm. valtuusmenettelyä.