



Liikenne- ja
viestintäministeriö

Liikenne- investointien rahoitusmallien soveltamisen ehdot

Työryhmän ehdotus 31.3.2010

Liikenne- ja viestintäministeriön

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää yhteiskunnan toimivuutta ja väestön hyvinvointia huolehtimalla siitä, että kansalaisten ja elinkeinoelämän käytössä on laadukkaat, turvalliset ja edulliset liikenne- ja viestintäyhteydet sekä alan yrityksillä kilpailukykyiset toimintamahdollisuudet.

visio

Suomi on eturivin maa liikenteen ja viestinnän laadussa, tehokkuudessa ja kansainvälisessä osaamisessa.

arvot

Rohkeus

Oikeudenmukaisuus

Yhteistyö



Julkaisun nimi

Liikenneinvestointien rahoitusmallien soveltamisen ehdot

Tekijät

Työryhmä: puheenjohtaja hallitusneuvos Mikael Nyberg, sihteeri ylitarkastaja Rami Sampalah-ti / neuvotteleva virkamies Piia Karjalainen

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä

Liikenne- ja viestintäministeriö 1.4.2009

Julkaisusarjan nimi ja numero

**Liikenne- ja viestintäministeriön
julkaisu 19/2010**

ISSN (verkkojulkaisu) 1798-4045

ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-163-9

HARE-numero LVM033:00/2009

Asianumero

Asiasanat

Arviomääräraha, arvonlisävero, bruttobudjetointi, budjetointi, investoinnit, kehysbudjetointi, liikenneväylät, liikennehankkeet, määrärahat, nettobudjetointi, rahoitus, siirtomääräraha, ta-lousarvio

Yhteyshenkilö

Hallitusneuvos Mikael Nyberg
Neuvotteleva virkamies Piia Karjalainen

Muut tiedot

Tiivistelmä

Kansliapäällikkö Harri Pursiainen asetti työryhmän selvittämään liikenneinvestointien rahoitusmalleja. Ehdotuksessaan työryhmä esittää uusia ja jo käytössä olevia rahoitusmalleja sovellettavaksi seuraavin periaattein:

1. 2010-luvun liikennepolitiikassa investointitarve arvioidaan pitkäjänteisesti, noin 10 vuoden aikajänteelle neliporrasperiaatteeseen perustuen tavoitteena liikennejärjestelmän jatkuvan toimivuuden turvaaminen.
2. Investoinnit rahoitetaan lähtökohtaisesti normaalilla talousarviorahoituksella.
3. Elinkaarimallia voidaan käyttää suuriin, investointikustannuksiltaan yli 100 miljoonan euron hankkeisiin.
4. Rahoitussopimusmallia voidaan soveltaa, jos käytölle on vahvat valtiontaloudelliset perusteet ja hanke sisältyy lähivuosien investointiohjelmiin.
5. Hyötyjä maksaa -mallia käytetään silloin kun hanke on muutoinkin yhteiskuntataloudellisesti kannattava ja sisältyy valtion suunnitelmiin ja pidetään perusteltuna avustuksen ottamista vastaan ulkopuoliselta hankkeesta hyötävältä taholta rahoitusosuutena.
6. Valtion sisäisen lainamallin käyttöönottoa pilotoidaan liikenne- ja viestintäministeriön pääluokassa.
7. Perustetaan Infra Oy -yhtiö.
8. Talousarvioon otetaan momentti liikennehankkeiden suunnittelun rahoittamiseen.
9. Valtiovarainministeriön kanssa sovitaan menettelystä kustannusten ilmoittamisesta ja hintatason huomioon ottamisesta toiminta- ja taloussuunnittelussa, kehysmenettelyssä ja talousarviossa.
10. Sovitaan yhteiset pelisäännöt siitä, kuinka toimitaan tilanteissa, jossa hankkeelle myönnetty sopimusvaltuus osoittautuu riittämättömäksi tai alittuu selvästi.
11. Liikenneinvestointien suunnittelu ja hankinta järjestetään Liikennevirastossa siten, että organisaatiomalli tukee kaikkien liikennemuotojen investointihankkeiden yhtenäistä ja yhteistyössä tapahtuvaa valmistelua ja toteuttamista.



Publikation

Villkoren för tillämpning av finansieringsmodellerna för trafikinvesteringar

Författare

Arbetsgrupp: ordförande regeringsrådet Mikael Nyberg, sekreterare överinspektör Rami Sam-palahti/konsultativa tjänstemannen Piia Karjalainen

Tillsatt av och datum

Kommunikationsministeriet 1.4.2009

Publikationsseriens namn och nummer

**Kommunikationsministeriets
publikationer 19/2010**

ISSN (webbpublikation) 1798-4045

ISBN (webbpublikation) 978-952-243-163-9

HARE-nummer LVM033:00/2009

Ärendenummer

Ämnesord

Förslagsanslag, mervärdesskatt, bruttobudgetering, budgetering, investeringar, rambudgete-ring, trafikleder, trafikprojekt, anslag, nettobudgetering, finansiering, reservationsanslag, budget

Kontaktperson

Regeringsrådet Mikael Nyberg
Konsultativa tjänstemannen Piia Karjalainen

Övriga uppgifter

Rapporten är på finska.

Sammandrag

Kanslichef Harri Pursiainen tillsatte en arbetsgrupp att utreda finansieringsmodeller för trafikinvestering-ar. I sitt förslag framlägger arbetsgruppen finansieringsmodeller, både nya och redan ibruktagna, som kan tillämpas under följande förutsättningar:

1. I 2010-talets trafikpolitik evalueras investeringsbehovet långsiktigt, på ca 10 års sikt, utifrån fyrstegsprincipen och med tanke på att säkra att trafiksystemet fungerar fortlöpande.
2. Investeringarna finansieras i princip genom normal budgetfinansiering.
3. Livscykelmodellen kan användas för stora projekt med investeringskostnader på över 100 miljo-ner euro.
4. Modellen för finansieringsöverenskommelser kan tillämpas om det finns vägande statsfinansiella grunder för det och projektet ingår i investeringsprogrammen för de närmaste åren.
5. Modellen där den som drar nytta betalar används då projektet även i övrigt är samhällsekon-omiskt lönsamt och ingår i statens planer och det anses motiverat att som finansieringsandel ta emot bidrag av en utomstående instans som drar nytta av projektet.
6. Ibruktagnin av statens interna lånemodell piloteras under kommunikationsministeriets huvudti-tel.
7. Bolaget Infra Oy grundas.
8. I budgeten tas in ett moment för finansiering av planeringen av trafikprojekt.
9. Med finansministeriet avtalas om ett förfarande för anmälning av kostnader och beaktande av prisnivån i verksamhets- och ekonomiplaneringen, ramförfarandet och budgeten.
10. Avtalas om gemensamma spelregler för hur man handlar i situationer då den avtalsfullmakten som beviljats visar sig vara otillräcklig eller klart underskrids.
11. Planeringen och upphandlingen av trafikinvesteringar ordnas vid Trafikverket så att organisa-tionsmodellen ger stöd för att enhetligt och i samarbete bereda och genomföra alla trafikformers investeringsprojekt.

Date
1 April 2010

Title of publication

Finance models for transport investments – application principles

Author(s)

Working group; chair: Mikael Nyberg, Director of Transport System Unit; secretary: Rami Sampalahti, Senior Adviser, and Piia Karjalainen, Ministerial Adviser

Commissioned by, date

Ministry of Transport and Communications, 1 April 2009

Publication series and number

**Publications of the Ministry of
Transport and Communications
19/2010**

ISSN (online) 1798-4045
ISBN (online) 978-952-243-163-9
Reference number

Keywords

variable annual appropriation, value-added tax, gross budgeting, budgeting, investments, budgeting according to spending limits, traffic routes, traffic projects, appropriations, net budgeting, financing, deferrable appropriation, budget

Contact person

Mikael Nyberg, Director of Transport System Unit
Piia Karjalainen, Ministerial Adviser

Other information

The report is in Finnish.

Abstract

Mr Harri Pursiainen, Permanent Secretary of the Ministry of Transport and Communications, appointed a working group to examine different ways of financing transport investments. The working group proposes that both the existing and new finance models be applied according to the following principles:

1. In the transport policy of the 2010s the need for investments will be evaluated for a longer term, around 10 years. The evaluation will be based on a four-step principle aiming to ensure the continuity of a well-functioning transport system.
2. As a rule, investments will be financed from the budget.
3. PPP and life cycle models could be used for large-scale projects with investment costs of more than 100 million euros.
4. Financing agreements could be applied, if reasons for their use can be found in central government finances and the project in question is included in the investment programmes for the following years.
5. The user pays model will be applied when a project is socio-economically feasible and is included in government plans, and it is considered justified to accept partial finance from a third party benefiting from the project.
6. Introduction of an intra-governmental loan model will be piloted under the Ministry of Transport and Communications' main title of expenditure.
7. A new company, Infra Oy, will be established.
8. An item for financing the planning of transport projects will be included in the budget.
9. A framework will be agreed with the Ministry of Finance for providing information on the costs involved and for considering the price level in the operating and financial planning, in the spending limits process, and in the budget.
10. Common rules will be established on how to proceed, if a contract authorisation issued for a project is insufficient or clearly under the agreed limit.
11. Arrangements for planning and implementing transport investments will be the responsibility of the Finnish Transport Agency so that the organisational model will support coherence and collaboration in the preparation and implementation of investment projects of all transport modes.

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	3
2.	Nykyiset rahoitusmallit ja tavoitteet rahoitusmallien käytölle	4
2.1	Käytössä olevat rahoitusmallit	4
2.1.1	<i>Talousarviorahoitus</i>	5
2.1.2	<i>Jälkirahoitusmalli (tilapäisrahoitusmalli)</i>	5
2.1.3	<i>Elinkaarimalli (kokonaishoitopalvelumalli)</i>	6
2.1.4	<i>Kaikissa malleissa mahdollisia käytäntöjä</i>	7
2.2	Tavoitteet rahoitusmallien käytölle	9
3.	Päätöksentekoprosessit	9
4.	Liikenneinvestointien rahoitusta säätelevä lainsäädäntö	10
4.1	Väylänpidon substanssilainsäädäntö	11
4.1.1	<i>Tienpito</i>	11
4.1.2	<i>Radanpito</i>	12
4.1.3	<i>Vesiväylänpito</i>	14
4.1.4	<i>Liikennevirastoa koskeva lainsäädäntö</i>	15
4.2	Taloutta koskevat säädökset ja niiden soveltaminen infrahankkeisiin 15	
4.2.1	<i>Valtion talousarvio</i>	15
4.2.2	<i>Toiminta- ja taloussuunnittelu ja kehysmenettely sekä vaikutus valtion talousarvion laadintaan</i>	19
4.2.3	<i>Talousarvion toteuttaminen, maksuliike ja kirjanpito</i>	24
4.2.4	<i>Arvonlisä- ja muiden verolakien vaikutukset infrahankkeisiin</i>	32
5.	Muita reunaehtoja rahoitusmallien käytölle	34
6.	Rahoitusmallien käyttö – soveltamisedot ja kehittämistarpeet	35
6.1	Nykyiset rahoitusmallit ja kehittämistarpeet	35
6.2	Uusia tai vaihtoehtoisia malleja jatkossa	39
6.2.1	<i>Valtion sisäinen lainamalli (Ruotsin malli)</i>	39
6.2.2	<i>Infra Oy –malli</i>	40
6.2.3	<i>Tuotosperusteisen budjetoinnin käyttöönotto</i>	41
6.2.4	<i>Budjetin sisäinen rahastomalli</i>	41
6.2.5	<i>Verotulojen korvamerkintä, käyttäjäperusteiset maksut</i>	42
7.	Työryhmän suositukset	43

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Kansliapäällikkö Harri Pursiainen asetti 1.4.2009 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus ohjeiksi uusien liikenneinvestointien rahoitusmallien soveltamisesta käytäntöön. Työryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin *hallitusneuvos Mikael Nyberg* liikenne- ja viestintäministeriöstä, sihteeriksi ylitarkastaja Rami Sampalahti liikenne- ja viestintäministeriöstä (31.8.2009 saakka) ja *neuvotteleva virkamies Piia Karjalainen* liikenne- ja viestintäministeriöstä (26.10.2009 lukien) sekä jäseniksi *controller Marja Heikkinen-Jarnola, talousjohtaja Jaana Kuusisto, liikenneneuvos Tuomo Suvanto ja liikenneneuvos Riitta Viren* liikenne- ja viestintäministeriöstä, *taluspäällikkö Mirja Noukka* Uudenmaan ELY-keskuksesta, *lakimies Päivi Hillner, investointijohtaja Matti Vehviläinen, investointijohtaja Kari Ruuhonen, hallintojohtaja Hannu Mäkikangas, johtaja Keijo Kostainen ja talousjohtaja Marjatta Laakso* Liikennevirastosta. Työryhmän asettamispäätös on liitteenä 4.

Työryhmä kokoontui seitsemän kertaa ja kuuli työnsä aikana valtiovarainministeriötä, Valtiontalouden tarkastusvirastoa Kuntaliittoa ja Vantaan kaupunkia. Liikennehallinnossa vuoden 2010 alussa toteutetun mittavan rakenneuudistuksen sekä työryhmän työhön liittyvien, muiden samanaikaisten selvitystöiden vuoksi työryhmä jatkoi työtään, siten että se valmistui maaliskuussa 2010. Tässä raportissa esitellään työryhmän ehdotus uusien ja käytössä olevien rahoitusmallien soveltamisesta liikenne- ja väyläinvestointien toteuttamiseen. Raportissa ei oteta kantaa liikenneinvestointien toteuttamistarpeeseen tai väylärakentamisen tarkoituksenmukaiseen rahoitustasoon.

Saatuana työnsä päätökseen, työryhmä kunnioittaen luovuttaa raporttinsa liikenne- ja viestintäministeriölle Helsingissä 1 päivänä huhtikuuta 2010.

Mikael Nyberg
työryhmän puheenjohtaja

Marja Heikkinen-Jarnola

Jaana Kuusisto

Tuomo Suvanto

Riitta Viren

Päivi Hillner

Matti Vehviläinen

Kari Ruuhonen

Marjatta Laakso

Piia Karjalainen

1. Johdanto

Valtion liikenneväylien kehittämisinvestointeja rahoitetaan pääosin valtion talousarviossa osoitettavilla vuosittaisilla määrärahoilla. Rahoitusmallit ovat muuttuneet ajan myötä. Viime vuosina ovat yleistyneet mm. ulkopuolisten rahoitukset sekä jälki- ja tilapäisrahoitusmallit, joilla hankkeen aikaistamisesta hyötyvä osapuoli rahoittaa investoinnin ja valtio maksaa investointikustannukset myöhemmin korottamana takaisin. Kun tietyn mallin käyttöön on liittynyt ongelmia, on siirrytty seuraavaan. Liitteessä 2 on kuvattu rahoitusmallien käytön kehitys.

Rahoitusmalleja on käsitelty useissa yhteyksissä. Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan "[h]allitus linjaa vaalikauden alussa eduskunnalle annettavalla selonteolla liikennepoliittikan pitkän aikavälin suuntaviivat. Selonteko pitää sisällään vaalikauden 2007–2011 väyläinvestointiohjelman sekä liikennejärjestelmän kokonaisuuden hallintaan perustuvan pitkäjänteisen liikenteen ja infrastruktuurin kehittämis- ja investointiohjelman. Samassa yhteydessä selvitetään budjettirahoitusta täydentävien rahoitusmallien käyttöönotto väyläinvestointeihin". Selonteon keskeisenä tavoitteena oli liikennepoliittikan pitkäjänteistäminen siten, että liikennejärjestelmän kehittämistä pystyttäisiin suunnittelemaan 10 – 15 vuoden aikajänteellä.

Valtioneuvoston eduskunnalle keväällä 2008 antamassa liikennepoliittisessa selonteossa linjataan liikenneinvestointien rahoitusta. Selonteossa vuoden 2020 tavoitetilasta todetaan, että "[k]äytettävissä on monipuolinen, budjettirahoitusta täydentävien rahoitusmallien valikoima". Lisäksi linjauksina on esitetty:

- Elinkaarimallia käytetään hallitusti, tapauskohtaisiin vertailulaskelmiin perustuen liikenneinvestointien rahoitusmallina.
- Valtio vastaa merkittävien kaivoshankkeiden liikenneyhteyksien rakentamisesta pääsääntöisesti korottoman jälkirahoituksen periaatteiden mukaisesti.
- Hallitus pitää perusteltuna, että kunnat suurilla kaupunkiseuduilla osallistuvat liikenneinvestointien kustannuksiin vastineeksi saamistaan maankäyttöhyödyistä.
- Hyväksytään periaate, että kunnat voivat saada liikkeelle tärkeän liikennehankkeen tapauskohtaisen arvion pohjalta korottoman jälkirahoituksen periaatteiden mukaisesti.

Selonteossa on todettu, että budjettirahoitusta täydentävien rahoituslähteiden käyttö on liikenneverkon riittävän palvelutason varmistamiseksi välttämätöntä. Selonteon linjausten mukaan uusia rahoitusmalleja tulee kokeilla ennakkoluulottomasti.

Jos tarkastellaan yksinomaan nykyisin käytössä olevia infrahankkeiden toteutus- ja rahoitusmalleja (ilman tienkäyttömaksuja tms.), on selonteossa kuvattu rahoitusmalleista *elinkaarimalli*, *kuntien osallistuminen rahoituksen kustannuksiin* (aikaistamislainat ja muu rahoitus) ja *jälkirahoitusmalli* (kaivoshankkeet).

Eduskunta hyväksyi 10.9.2008 liikennepoliittisen selonteon johdosta mm. seuraavan lausuman: Liikenneinvestoinneista ja niiden rahoituksesta on päätettävä parlamentaarisesti yhtä vaalikautta pidempinä kokonaisuuksina ja siten, että rakentamisen volyyymi on tasainen myös hallituskausien taitteessa. Mahdollisuudet tie- ja liikennerahastojen käyttämiseen on selvitettävä tällä hallituskaudella.

Liikennepoliittisessa selonteossa on esitetty vaalikauden investointiohjelma, jossa on nimetty elinkaarimallilla mahdollisesti toteutettavat hankkeet sekä hankkeet, joissa tilapäisrahoitus on mahdollinen inframarkkinoiden kysynnän tasaamiseksi ja kustannuskehityksen hillitsemiseksi. Selonteossa on myös esitetty 3-4 vaalikauden investointivolyyymia vastaava hankejoukko, jonka toteutukseen on selonteon mukaan syytä varautua. Ehdotuksia voidaan täydentää ottaen huomioon toimintaympäristön muutokset. Erityisesti otetaan huomioon hankkeet, joilla on vahvat perusteet elinkeinopoliittikan ja Suomen kansainvälisten yhteyksien toimivuuden kannalta.

Selonteossa todetaan, että valtio vastaa merkittävien kaivoshankkeiden liikenneyhteyksien rakentamisesta pääsääntöisesti korottoman jälkirahoituksen periaatteiden mukaisesti. Kaivoshankkeita selvittänyt työryhmä antoi mietintönsä 15.6.2009. Työryhmä ehdottaa, että valtio ja yritykset käynnistävät välittömästi neuvottelut hankesopimuksista, joissa sovitaan, miten yritykset sitoutuvat pitkäaikaiseen kaivostoimintaan ja miten valtio sitoutuu tarvittavien väyläinvestointien toteuttamiseen. Hankesopimuksissa sovittaisiin lisäksi siitä, miten yritykset osallistuisivat väyläinvestointien kustannuksiin. Ehdotuksen mukaan myös väylähankkeiden esisuunnittelun kustannukset jaettaisiin tasan valtion ja yritysten kesken.

Liikenneministeri Anu Vehviläinen asetti marraskuussa 2008 selvityshenkilön selvittämään tie- ja liikenne-rahastojen soveltuvuutta ja mahdollista käyttöä liikennehankkeiden rahoittamisessa Suomessa. Selvityshenkilön tehtävänä oli muun muassa kartoittaa maailmalla käytössä olevia erityyppisiä rahastoratkaisuja ja niiden soveltuvuutta Suomeen, arvioida tie- ja liikenne-rahastojen mahdollisen käyttöönoton hyödyt ja haitat sekä pohtia, mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimia rahastojen perustaminen edellyttäisi. Selvitys valmistui marraskuussa 2009¹.

Selvityshenkilön raportissa esitetään tie- ja liikenne-rahastojen vaihtoehtona nykyisen budjetointi- ja kehysmenettelyn uudistamista. Raportissa esitetään monivuotisten tie- ja liikennehankkeiden momenttien muuttamista arviomäärärahmomentista siirtomäärärahmomentteiksi. Lisäksi ehdotetaan suurten investointien jaksottamista joko pitkäkestoisten siirtomäärärahojen, jaksotetun kehysmenettelyn tai valtiontalouden kehyksen ulkopuolisen lainamallin avulla. Investointimenojen jaksottaminen edellä mainituin menettelyin vaatii, että lisäksi päätetään jälkikäteisiin rahoitusmalleihin sitoutumisen enimmäismäärästä.

Nykyisin käytössä olevien rahoitusmallien käyttöön liittyy useita ongelmia valtion talousarviosäännösten, sekä muiden säännösten kuten arvonnalisäverolain ja väylänpidosta annettujen lakien puitteissa. Myös ulkopuolisten rahoittajien asettamat edellytykset hankkeiden toteuttamiseen ja rahoittamiseen vaihtelevat.

Eri rahoitusmallien käytön selkeyttämiseksi liikenne- ja viestintäministeriö asetti 1.4.2009 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus ohjeiksi, joiden perusteella uusia liikenneinvestointien rahoitusmalleja voidaan jatkossa soveltaa käytäntöön. Tavoitteena on selkeyttää ja yhtenäistää rahoitusmallien käyttöä, niistä tehtäviä sopimuksia ja ennaltaehkäistä ongelmia. Työryhmän tehtävänä on kartoittaa ja ennakoita mahdolliset ongelmakohdat, laatia ehdotus erilaisten rahoitusmallien reunaehdoista ja sopimus- ja toteuttamismalleista sekä määritellä vastuut. Asettamis päätös on liitteenä 4.

2. Nykyiset rahoitusmallit ja tavoitteet rahoitusmallien käytölle

2.1 Käytössä olevat rahoitusmallit

Seuraavissa kappaleissa on kuvattu nykyisin käytössä olevat kehittämisinvestointien toteuttamis- ja rahoitusmallit. Malleja on kuvattu erityisesti taloudenpitoon liittyvien näkökohtien kannalta sekä työryhmän ehdotusten taustainformaationa.

Kaikista merkittävistä valtion investoinneista päätetään valtion talousarviossa hankekohdaisella valtuudella. Yhä enemmän suuria investointihankkeita toteutetaan yhteistyössä muiden osapuolten kanssa ja ulkopuoliset myös osallistuvat valtion investointikustannusten rahoittamiseen.

¹ Tie- ja liikenneinvestointien rahoitukseen lisää joustavuutta: Soveltuisivatko tie- ja liikenne-rahastot Suomeen. Selvityshenkilö Pasi Holm, 13.11.2009.

2.1.1 Talousarviorahoitus

Talousarviorahoitus on normaali menettely valtion vastuulle kuuluvien investointien osalta. Hankkeelle myönnetään valtuus ja menot budjetoidaan hankkeen toteutumisen mukaisesti valtion talousarvioon. Menot myös kirjataan talousarviokirjanpidon momentille menon aiheutumivuonna. Investointi tulee valtion taseeseen. Jos kehittämishankkeiden ohessa toteutetaan kunnan katuverkkoon kohdistuvia ja kunnan rahoittamia töitä, niitä ei ole budjetoitu hankkeen valtuuteen eikä valtion talousarvion momentille. Näiden osalta on yleensä sovittu, että urakoitsija laskuttaa kuntaa suoraan, jolloin rahaliikenne ei kulje Liikenneviraston kautta.

2.1.2 Jälkirahoitusmalli (tilapäisrahoitusmalli)

Jälkirahoitusmallilla tarkoitetaan tässä niitä valtion investointihankkeita, joiden rakennusaikaiset kustannukset maksaa ulkopuolinen taho valtion maksaessa osuutensa takaisin hankkeen valmistuttua. Takaisinmaksu tapahtuu yleensä muutaman vuoden kuluttua valmistumisesta yhdessä tai kahdessa erässä. Takaisinmaksuun ei sisälly korkoa. Mallia kutsutaan myös tilapäisrahoitusmalliksi. Mallia on kutsuttu myös aikaistamismalliksi, johon tuen siitä, että sitä on käytetty mahdollistamaan hankkeen toteuttaminen aikaisemmin kuin se kehysten mukaisella rahoituksella olisi ollut mahdollista.

Valtion talousarviossa myönnetään valtuus (=sitoutumisen enimmäismäärä) ja kuvaus jälkirahoitusmallin sisällöstä. Talousarvioon otetaan määrärahat takaisinmaksun yhteydessä ja vastaavasti meno kirjataan talousarviokirjanpitoon takaisinmaksun yhteydessä.

Käytössä on ollut kaksi mallia: a) *rakentamispalvelumalli*, jossa tilaajana ja rakennuttajana on ulkopuolinen tilapäisrahoittaja Liikenneviraston jäädessä rakennuttajakonsultin asemaan ja b) *rahoituspalvelusopimusmalli*, jossa tapahtumaa pidetään pelkkänä rahoitustapahtumana. Arvonlisäveroratkaisut ovat vaikuttaneet malleihin. Kummassakaan tapauksessa valtio ei maksa korkoa tilapäisrahoituksesta.

Rakentamispalvelumallissa katsotaan, että kyseessä on *kunnan rakentamispalvelu*. Tällöin kunta on tilaaja sekä rakennuttaja, ja Liikennevirasto rakennuttajakonsultin roolissa. Kunta budjetoit menot, kuten oman liiketoimintansa, talousarvion käyttötalousosaan. Kunta saa rakentamisaikana suoritettujen arvonlisäverojen vähennyksinä, joten kunnalle ei aiheudu tältä osin lopullista rahoitusrasitetta. Kunta joutuu kuitenkin tilittämään luovutuksen yhteydessä arvonlisäveron. Valtion liikekirjanpidossa investointi kirjataan vastaanottohetkellä varallisuuden lisäykseksi, sekä velaksi takaisinmaksuhetkeen asti.

Esimerkki rakentamispalvelumallista: Kehä III, jolle myönnetyn 50 milj. euron valtuuden mukaisesti Vantaan kaupunki rahoittaa rakentamisaikaiset menot. Hanke on valmis syksyllä 2011. Liikennevirasto vastaanottaa urakan kaupungin puolesta, mutta Vantaa luovuttaa tien valtiolle vuoden 2012 alussa. Valtio maksaa kaupungille takaisin vuonna 2013.

Rautatielain mukaan Liikennevirasto on valtion omistaman rataverkon haltija eli radanpitäjä. Radanpitäjällä tulee olla Liikenteen turvallisuusviraston hyväksymä turvallisuusjohtamisjärjestelmä ja radanpitäjällä on ankara vastuu rautatieliikenteen turvallisuudesta. Liikennevirasto myöntää ratakapasiteettia kyseisellä rataosalla liikennöintiin ja vastaa junaliikenteen ohjauksesta. Rakentamispalvelumalli soveltuu huonosti ratahankkeisiin, koska tässä mallissa rakennettavat rakenteet siirtyisivät ensin valmistuttuaan ulkopuolisen osapuolen omistukseen. Esimerkiksi kunnan on vaikea perustella omistajuuttaan ratarakenteista perustuen omaan liiketoimintaansa.

Rahoituspalvelumallissa katsotaan, että kyseessä on yksinomaan rahoitustapahtuma velkaehdoin. Kunta budjetoi investoinnista aiheutuvat menot kunnan talousarvion rahoitusosaan. Vastaavasti kirjanpidossa kyse on kunnan antamasta lainasta ja myöhemmin sen takaisinmaksusta. Kunnan rahoitusvastuulle jää myös rakentamisaikaisten arvonlisäveroon sitoutuneen pääoman korkokustannus, koska kunta ei voi sitä vähentää eikä saa palautusta. Valtion liikekirjanpidossa rakentamisajan menot kirjataan keskeneräisiin töihin varallisuudeksi ja vastaavasti velaksi. Kun hanke on valmis, se siirretään kesken-eräisistä töistä väylävarallisuudeksi.

Jos tilapäisrahoittajana on yritys (osakeyhtiö), katsotaan arvonlisäverotuksessa, että kyseessä on yhtiön liiketoiminta ja yritys saa takaisin vähennyksen muodossa investointiin sisältyvät arvonlisäverot.

Meriväyläinvestointi valtion vastuulla olevalla väylällä toteutetaan tyypillisesti saman- kaisesti kuin kunta toteuttaa omalla vastuualueellaan olevan satama-altaan syvennyk- sen, laituritöitä tms. Tällöin kunnan kanssa tehdään usein yhteistoimintasopimus lupaha- kemusten yhteisestä valmistelusta, ympäristötarkkailusta, urakkakyselyjen tekemisestä yms. Kumpikin kuitenkin vastaa omasta investointiosuudestaan ja maksaa oman osuu- tensa. Joissakin tapauksissa Liikennevirasto voi toimia rakennuttajana kunnan puolesta, mutta tällöinkin ulkoiset laskut hoidetaan erikseen ja Liikennevirasto lähettää kunnalle laskun omasta työstään.

Esimerkki rahoituspalvelumallista: Haminan meriväylä, jolle on myönnetty 18,3 milj. euron val- tuus ja valtio maksaa kahdessa osassa takaisin Haminalle 2010 ja 2011 (hanke valmistuu 2010).

Esimerkki rahoituspalvelumallista, jossa on myös muiden osapuolten tukiosuus: Kilpilahden uu- si tieyhteys; valtuus 25 milj. euroa, jonka kustannuksista maksavat Neste Oil Oyj 4,8 milj. eu- roa, Porvoon kaupunki ja Sipoon kunta yht. 1,9 milj. euroa sekä eräät muut liiketoimintaa har- joittavat yritykset 5,1 milj. euroa. Valtion lopullisiksi kustannuksiksi jää 13,2 milj. euroa (52,7 %). Neste lainoittaa valtion rahoitusosuuden. On tehty kaksi sopimusta: 1) kaikkien ra- hoittajaosapuolten keskinäinen yhteistoimintasopimus, jonka mukaan Liikennevirasto on raken- nuttajakonsulttina ja 2) rahoitussopimus Liikenneviraston ja Nesteen välillä koskien tilapäisra- hoitusta. Neste maksaa myös rakennusaikaiset arvonlisäverot.

Kolmas ryhmä ovat *kaivoshankkeet*. Näissä kaivosyhtiö maksaa ensin rakentamiskustan- nukset ja valtio suorittaa takaisinmaksun korottamana edellyttäen, että kaivostoiminta on edelleen käynnissä. Tämä järjestely mahdollistaa tarvittavien liikenneyhteyksien val- mistumisen kaivostoiminnan käynnistymisen vaatimassa aikataulussa. Uusien suunnitel- tavien kaivoshankkeiden osalta on ollut esillä myös se, että kaivosyhtiö osallistuisi inves- tointikustannuksiin.

2.1.3 Elinkaarimalli (kokonaishoitopalvelumalli)

Elinkaarimallissa valtio ostaa yksityiseltä osakeyhtiöltä hankkeen elinkaaren aikaista ko- konaishoitopalvelua, jossa investointi on oleellinen osa väyläpalvelun hintaa. Valtio mak- saa palvelun määrästä ja laadusta. Palvelun hinnoittelu on sidoksissa tuotetun palvelun laatuun ja liikennemäärään. Toisaalta yritys hinnoittelee tuottamansa palvelut siten, että hinta kattaa kaikki kustannukset ja tuottaa sijoittajille niiden edellyttämän tuoton. Sopi- muskauden lopussa väylä siirtyy valtiolle.

Hankkeelle myönnetään sopimusvaltuus koko sopimuskauden mukaisille kumulatiivisille menoille ja määrärahat mitoitetaan kunakin vuonna maksettavien palvelumaksujen mu- kaisesti. Vastaavasti menot kirjataan talousarviokirjanpitoon niille vuosille, jolloin menot suoritetaan. Liikekirjanpidossa investoinnin hankintameno kirjataan Liikenneviraston käyttöomaisuudeksi käyttöönottovuonna ja vastaavasti pitkäaikaiseksi velaksi. Investointi poistetaan taseesta vuosittaisina poistoina kuten muukin väyläomaisuus. Velka vastaa-

vasti pienenee kun palvelumaksuista erotetaan poisto-osuus. Loppuosa kirjataan vuotuisiksi kuluiksi.

Mallin käyttöönottovaiheessa jouduttiin muuttamaan elinkeino- ja arvonlisäverolainsäädäntöä. Verolainsäädännössä elinkaarimallista käytetään nimitystä *kokonaishoitopalvelumalli*. Kun tie ei ole yhtiön täydessä omistuksessa, vaan vain sen hallinnassa, investointimeno tulkittiin muuksi pitkävaikutteiseksi menoksi. Tällöin sen poisto-aika oli lyhyempi kuin sopimusaika. Yhtiölle olisi tullut veroseuraamuksia tuloksen verottamisen osalta (poistot olisivat olleet suuremmat kuin palvelumaksuun sisällytetyt investoinnin jaksotetut menot; ajallinen eroavaisuus).

Toinen ongelma koski arvonlisäverotusta ja kysymystä, milloin katsotaan että yhtiö on velvollinen suorittamaan arvonlisäveron. Jos olisi katsottu, että kyseessä olisikin ollut arvonlisäverolainsäädännön tulkitsema rakentamispalvelu, olisi yhtiön pitänyt tilittää verottajalle arvonlisävero hankkeen valmistumisen yhteydessä. Kuitenkin valtio maksoi yhtiölle palvelumaksut vasta myöhemmin sopimuskauden aikana, jolloin oikeampi menettely olisi ollut se, että arvonlisävero maksetaan vasta palvelusopimusten myötä. Lainsäädäntöön tehtyjen muutosten jälkeen elinkaarimallin käyttämisen edellytykset on saatu yhteiskunnallisesti ja yritystoiminnallisesti kannattaviksi.²

Saatujen kokemusten mukaan mallia on järkevää käyttää suuriin (>100 M€) hankkeisiin, joissa palveluntuottajalle on annettavissa vapausasteita rakentamis- ja kunnossapitojaksen optimoinnin mahdollistamiseksi. Hyvä tulos edellyttää nopeaa ja kustannustehokasta rakentamista, jotta yksityisrahoituksen lisäkustannus voidaan kattaa.

Esimerkkejä elinkaarimallista:

1) *Järvenpää-Lahti*, joka on nk. *varjotullimalli*, jossa valtio maksaa käyttäjän puolesta liikennesuorituksen määrään perustuvan maksun; valtuus 252,3 milj. euroa, sopimuskausi päättyy vuonna 2012

2) *E18 Muurla-Lohja* (valtuus 700 milj. euroa, valmistunut vuonna 2009, sopimuskausi vuoteen 2029 saakka). Palvelusopimusmalli poikkeaa Järvenpää-Lahti –hankkeella käytetystä mallista jonkin verran esim. liikennesuoritesidonnaisuuden osalta³, mutta verottaja on kuitenkin on ennakkoratkaisussaan hyväksynyt sovellettavaksi nykyistä lainsäädäntöä eli on katsonut mallin *kokonaishoitopalveluksi*.

2.1.4 Kaikissa malleissa mahdollisia käytäntöjä

Yhteishanke

Yhteishanke muodostuu useamman organisaation vastuulla olevien väylien investointikonaisuudesta (toisena osapuolena kunta tai kunnan liikelaitos). Tällöin jokainen osapuoli

² Elinkeinotuloverotuksessa ja arvonlisäverotuksessa kyse on palvelumaksun tuloutuksesta (EVL 19 a §): Valtion suorittama korvaus yleisen tien tai rautatien kokonaishoitopalvelusta on sen verovuoden tuottoa, jonka aikana kokonaishoitopalvelu on luovutettu. Kokonaishoitopalvelulla tarkoitetaan vähintään 10 vuoden sopimukseen perustuvaa tien tai rautatien suunnittelu-, rakentamis-, rahoitus- ja kunnossapitopalvelua, josta saatava vastike määräytyy liikennemäärän tai muun vastaavan tien tai rautatien käyttöä kuvaavan suoritemäärän (*liikennesuoritteen*) perusteella. Kokonaishoitopalvelua katsotaan luovutetuksi kunakin verovuonna määrä, joka vastaa verovuonna toteutuneiden liikennesuoritteiden määrää. EVL 27 c §:ssä on kuvattu menojen jaksottamista: Edellä 19 a §:ssä tarkoitetun kokonaishoitopalvelun tuottamisesta johtuvat menot ja tien tai rautatien rakentamisen rahoittamisesta johtuneet rakennusaikaiset korot vähennetään yhtä suurina vuotuisina poistoina jäljellä olevana sopimuskautena siitä verovuodesta alkaen, jonka aikana tie tai rautatie on otettu käyttöön.

³ Palveluntuottajalle suoritettava palvelumaksu on korvaus moottoritien käytettävissä olosta sekä sen käyttämiseen tarvittavista palveluista. Korvauksen suuruuteen vaikuttavat tuotettujen palveluiden laatu ja määrä. Ruutiinisuoritusta paremmalla palvelulla palveluntuottaja voi saada suurempaa palvelumaksua. Vastaavasti perus- tai ”ruutiinitason” alitus johtaa palvelumaksun laskemiseen. On myös kattohintaa, joka tarkoittaa palvelusta maksettavaa enimmäishintaa. Palvelun laatua mitataan kolmesta lähtökohdasta: *Käytettävissäolo* tarkoittaa esimerkiksi, että ajokaistat ovat käytettävissä ja että päivittäisellä hoidolla varmistetaan niiden käytettävyyden jatkuminen. *Suorituskyky* maksumekanismiin osana mittaa sitä, toimiiko palvelu halutulla tavalla. *Kestävyys* maksumekanismiin osana tarkoitetaan rakenteiden pitkäaikaiskestävyyttä sopimuskauden jälkeen.

budjetoi ja vastaa oman väylänsä investointimenoista. Yleensä on myös yhteisiä menoja, jotka jaetaan sovitun jakoperusteen mukaisesti (esim. %-osuus). Valtio budjetoi hankkeen valtuutena oman investointiosuutensa ml. osuutensa yhteiskustannuksista. Kunta budjetoi oman investointinsa tavallisesti talousarvionsa investointiosaan. Sopimusperusteisesti määritellään kummankin osapuolen investoinnit.

Kumpikin osapuoli kirjaa menot kuten omat investointinsa muutoinakin ja omaisuus on vastaavasti maksajan taseessa. Liikennevirasto voi hoitaa samalla toisenkin osapuolen investoinnin tilaajan tehtävät, mutta menot osoitetaan toiselle osapuolelle. Kunta saa menoihin sisältyvän arvonlisävero-osuuden palautuksena takaisin.

Tie- ja ratahankkeissa yhteisten kustannusten tai yhteisesti sovitun kustannusjaon mukaiset osuudet on mitoitettu valtuuteen tähän saakka eri tavoin (esimerkkinä tapaus, jossa meluaita jaetaan puoliksi kunnan kanssa; ratahankkeissa sopimusvaltuus ei ole sisältänyt kunnan osuutta, tiehankkeissa on).

Esimerkki yhteishankkeesta: Kehärata; Ratatöiden osuus Liikennevirastolle 389 milj. euroa, Vantaan kaupunki vastaa eräistä asemista ja kaduista 186 milj. eurolla. Lisäksi Finavia rahoittaa Lentokenttä-aseman (30 milj. euroa). Ongelmana on, että rakenteet ovat yhteisiä (tunneliasema ja sen läpi kulkeva ratatunneli) rahoitussopimuksen perustuessa prosentuaaliseen kustannusjakoon. Radat tulevat kuitenkin valtion taseeseen ja asemat Vantaan taseeseen. Ongelmana on ollut myös valtion talousarviorahoituksen puute, jonka takia hankkeen etenemisen turvaamiseksi Vantaan kaupunki on suostunut rahoittamaan valtiolle kuuluvan väylän kustannusosuudet arvonlisäveroineen, siltä osin kuin menot ylittävät valtion talousarviossa budjetoidun määrän ennen vuotta 2010. Valtion vuoden 2009 talousarvioon oli budjetoitu 9 milj. euroa, joka ei riittänyt valtiolle kuuluvien menojen maksamiseen. Budjetoituja varoja ylittävä määrä maksetaan takaisin kaupungille vuonna 2010. Tilapäisrahoitusmallia ei ole todettu momentin perusteluissa toisin kuin Kehä III:n tapauksessa.

Hyötyjä maksaa

On myös tapauksia, joissa kunta tai joku muu ulkopuolinen taho haluaa saamansa hyödyn perusteella maksaa osan valtion vastuulle kuuluvista menoista (nk. saadun pääomatuen malli). Yleensä hankkeeseen liittyy myös rahoittajan omia investointeja. Tällöin voidaan katsoa, että kunnalla tai ulkopuolisella taholla on maantielain 10 §:n tai ratalain 7 §:n tarkoittama erityinen syy osallistua hankekustannuksiin.

Hanke budjetoidaan bruttoperiaatteen mukaisesti kokonaan valtion menoksi, ja kunnan tai muun ulkopuolisen maksamat osuudet tuloutetaan valtion talousarvioon tuloksi. Valtuus mitoitetaan koko investoinnin bruttomenolle. Vastaavasti menot kirjataan valtion talousarviokirjanpidossa siten, että momentin käytöksi tulee koko bruttomeno. Liikekirjanpidossa taseeseen tulee omaisuuden lisäykseksi vain valtion lopullinen meno (investointimeno - ulkopuolinen rahoitusosuus).

Kunnan tai muun ulkopuolisen tahon rahoitusosuus perustuu sopimukseen, jonka alustavat linjaukset on olemassa jo budjetointivaiheessa. Kunnan kannalta katsottuna sen rahasuoritus valtiolle kuuluvasta investoinnista ei ole samanlaista aineellista omaisuutta kasvattavaa varallisuutta kuin silloin, jos olisi kyseessä sen oma investointi. Meno budjetoidaan ja kirjataan muiksi pitkävaikutteisiksi menoiksi, jotka myöhemmin poistoina kirjataan kuluiksi. Arvonlisäverotusta koskevissa verottajan ennakkoratkaisuissa katsotaan, että kunta saa omasta osuudestaan menoihin sisältyvät arvonlisäverot takaisin palautusmenettelyn kautta. Jos kunnan tuki muotoiltaisiiin siten, että sitä pidettäisiin yleisenä avustuksena valtiolle, kunta ei saisi arvonlisäveroja takaisin.

Jos osarahoittajana on osakeyhtiö, jonka liiketoimintaa hanke tukee, se kirjaa hankkeen pitkävaikutteisiin menoihin, mutta ei käyttöomaisuudeksi. Arvonlisäverotuksessa on katsottu, että yritys saa vähentää omaan rahoitusosuuteensa sisältyvät arvonlisäveromenot, koska hanke hyödyttää sen liiketoimintaa.

Esimerkkejä hyötyjä maksaa –mallista: Tampereen rantaväylä, jossa Tampere rahoittaa 140 milj. eurosta 67 % ja valtio 33 %. Kehä I 147 milj. euroa (Espoo lähes 39 %, valtio 61 %), Kilpilahden uusi tieyhteyks 25 milj. euroa (yritys, kunnat, kuntien liikelaitos 47,3 %, valtio 52,7 %).

2.2 Tavoitteet rahoitusmallien käytölle

Liikennepoliittisen selonteon tavoitteeksi on asetettu liikenteen rahoituksen pitkäjänteistämisen ja saattaminen kestäväälle pohjalle. Lisäksi tavoitteena on monipuolinen, budjet-tirahoitusta täydentävien rahoitusmallien valikoima.

Työryhmän näkemyksen mukaan rahoitusmalleja tulee tarkastella seuraavien tavoitteiden näkökulmasta:

1. **Yhteiskunnallinen vaikuttavuus:** Monipuolisten rahoitusmallien tarkoituksenmukainen käyttö edistää investoinnin hyötyjen syntymistä nopeammin.
2. **Eri mallien vertailukelpoisuus:** Erilaiset mallit on saatava esimerkiksi kehystarkastelussa rahoitustarpeen suhteen vertailukelpoiseen asemaan.
3. **Selkeys ja läpinäkyvyys:** Vaihtelevien rahoitusmallien käytön tulee olla hallittua ja perustua selkeisiin pelisääntöihin.
4. **Hankkeen toteutuksen tehokkuus:** Hankkeet toteutetaan optimiajassa (ei viivästyksiä ja kustannusten nousua rahoituksen ajoituksellisen epätasapainon takia).
5. **Riskien minimointi:** Riskienhallinnan on oltava kunnossa.
6. **Kokonaishyötynäkökulma:** Ulkopuolisten rahoitus tukee hyötyjä maksaa -periaatetta. Tavoitteena kuitenkin on, että kuntarahoitusta käytettäessä yhteiskunnan kokonaiskorkokustannukset eivät nouse.
7. **Vastuunjaon selkeys:** Väylänpidon vastuiden tulee olla selkeät.
8. **Pitkäjänteisyys:** Rahoitusmallin valinta tulee perustua pitkän aikavälin tarkasteluun (esim. taantuman vaikutusten näkyminen). Tavoitteena on markkinoiden tasainen volyyymi.
9. **Valtiontaloudellisesti kestävä:** Rahoitusmallien tarkoituksenmukainen käyttö tukee noudatettavaa taloudellisesti kestävää finanssipolitiikkaa.

3. Päätöksentekoprosessit

Hankkeiden toteuttamista koskevat päätökset tehdään valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä. Alustava poliittinen kannanotto tulevien vuosien hankkeiden toteuttamisesta tapahtuu kehysmenettelyn yhteydessä, perustuen hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman laadinnan yhteydessä esitettyyn priorisoituun hankelistaukseen. Käytännössä kehukset ja niihin sisältyvät hankkeet suunnitellaan hallituskausittain. Kunkin vaalikauden alussa hallitus vahvistaa ns. menosäännön, joka asettaa kehyksiin sisältyville menoille menokaton. Liikennepoliittinen selonteko valmistellaan vaalikauden alussa, jolloin sillä on selkeä yhteys sekä hallitusohjelmaan että tulevien vuosien kehysvalmisteluun. Liikennepoliittinen selonteko ulottuu hallituskautta pidemmälle jaksolle, mutta hallituskaudella toteutettavat hankkeet muodostavat nk. "1. korin". Rahoitusmalliin otetaan kantaa alustavasti jo liikennepoliittisen selonteon ja kehysvalmistelun yhteydessä. Rahoitusmalli on sidoksissa kehyksiin. Alustava kustannusarvio esitetään jo suunnitteluprosessin alkuvaiheessa.

Liikenneinvestointien päätös- ja toteutusprosessi tarveselvityksestä ja esisuunnittelusta eduskunnan valtion talousarvion yhteydessä tehtävään päätökseen ja edelleen hankkeen liikenteelle avaamiseen on varsin pitkä ja vie kokonaisuudessaan aikaa vähintään 5 vuotta ja jopa 20 vuotta. Tarveselvitysvaihe voi kestää yli 5 vuotta, yleissuunnitelma 1-3 vuotta ja tie- tai ratasuunnitelma 1-2 vuotta. Talousarviopäätöksen jälkeen rakennus-

suunnittelu, kilpailuttaminen ja toteuttaminen vievät hankkeen koosta riippuen noin 2-5 vuotta.

Liikenneinvestoinnilla väylän palvelutasoa nostetaan kerralla huomattavasti. Koska investoinneissa tarveselvitykset tehdään tulevia tarpeita vasten, investoinnin jälkeinen palvelutaso voi olla nykytarpeisiin nähden ylimitoitettu. Sen vuoksi liikennejärjestelmäsuunnittelua kehitetään siten, että palvelutaso ja laatu voidaan varmistaa tasaisesti ja nykyistä tehokkaammin. Tämä tarkoittaa sitä, että liikenneväylien isot laajennus- ja uusinvestoinnit otetaan käyttöön vain, jos palvelutasoa ei pystytä muutoin varmistamaan mm. vaikuttamalla liikennetarpeeseen eri tavoin tai älyliikenteen ratkaisuilla. Tulevaisuudessa investoinnit tulevat käymään läpi aiempaakin tiukemman seulan alueilta tulevista ehdotuksista keskusviraston ja ministeriön kautta tapahtuvaan esitykseen hallituksen käsittelyä varten. Tavoitteena on liikennejärjestelmän ylläpidon ja kehittämisen suunnittelu pitkäjänteisesti kaikki liikennemuodot huomioon ottaen.

Hankkeiden valmistelu tehdään liikennepoliittisten tavoitteiden ja ministeriön määrittämien tarkempien ohjeiden mukaisesti. Hankkeiden suunnitteluvaihe on erittäin tärkeä. Suunnitteluvalmius määrittää myös pitkälti hankkeiden aloittamisen mahdollisuudet. Pitkäjänteisessä poliittisessa päätöksenteossa tulisi hankkeet priorisoida melko varhaisessa vaiheessa, jotta resurssit pystyttäisiin kohdistamaan oikein ja suunnittelua voitaisiin viedä eteenpäin poliittisen tahdon mukaisesti.

Kustakin hankkeesta tehdään aloittamispäätös eduskunnan hyväksyessä hallituksen esityksestä valtion varsinaisen talousarvion tai lisätalousarvion. Talousarviossa hankkeelle määritellään sopimusvaltuus, jonka mukaisesti Liikennevirasto voi tehdä sopimuksia. Myös vuosittaiset määrärahat päätetään talousarvioissa. Hankkeen etenemistä seurataan säännöllisesti. Liitteessä 3 on kuvattu hankkeen päätösprosessin eri vaiheita ja kunkin vaiheen vastuutahot.

Mikäli hanke toteutetaan ulkopuolisella rahoituksella, joutuvat osapuolet yleensä laatimaan *aiesopimuksen*. Virasto voi aloittaa muiden osapuolten kanssa aiesopimusneuvottelut heti, kun hallitustason periaatepäätös hankkeesta on tehty ja karkeat ehdot rahoitukselle määritelty. Periaatepäätös tehdään joko kehysten käsittelyn tai talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä, tai hallituksen muussa yhteydessä tekemän linjauksen mukaisesti. Aiesopimuksessa määritellään eri osapuolten rahoitus, vastuut sekä mahdolliset muut rahoitusjärjestelyt. Aiesopimus ei lähtökohtaisesti ole sitova sopimus eikä sen perusteella osapuolilla ole oikeudellista velvollisuutta tehdä tulevaisuudessa tähtäimessä olevaa sopimusta. Aiesopimus on neuvotteluosapuolten lausuma, jolla saavutettu yksimielisyys ja suunniteltujen valmistelutoimien jatkaminen kirjataan.

Aiesopimuksessa määritellyt asiat tai muutoin alustavasti eri osapuolten kanssa sovitut asiat esitetään hankkeen talousarvioperusteluissa. Lopullinen, sitova sopimus voidaan tehdä vasta talousarviopäätöksen jälkeen. On pyritty siihen, että talousarvioperustelut ja aiesopimukset sekä lopulliset sopimukset ovat keskenään yhteen sovitettu ja samansisälliset.

4. Liikenneinvestointien rahoitusta säätelevä lainsäädäntö

Valtion tehtävien hoidosta ja rahoituksesta säädetään lainsäädännössä. Voidaan erottaa nk. substanssilainsäädäntö, joka säätelee tehtävien hoitoa (mitkä tehtävät kuuluvat valtion vastuulle ja mikä organisaatio niistä vastaa) ja valtiontaloudenpitoa koskevat säädökset.

4.1 Väylänpidon substanssilainsäädäntö

Väylänpitoa koskeva lainsäädäntö on laadittu väylämuodoittain. Substanssilainsäädännössä määritellään verkon osat sekä se, kuka niistä on toiminnallisesti, liikenteellisesti ja taloudellisesti vastuussa. Valtion vastuulla olevasta verkosta vastaa valtion virasto. Liikennehallinnon kolme virastoa, Tiehallinto, Ratahallintokeskus ja Merenkululaitos yhdistyivät 1.1.2010 Liikennevirastoksi. Uudistuksen tavoitteena oli tehostaa kokonaisvaltaista liikennepolitiikan valmistelua ja liikennejärjestelmän kokonaisuutta väylä- tai liikenne- muotokohtaisten tarkastelun sijasta. Laki Liikennevirastosta (862/2009) vahvistettiin 13.11.2009. Voimaantullessaan laki kumosi aiemmin Tiehallinnosta, Ratahallintokeskuksesta ja Merenkululaitoksesta annetut lait.

Seuraavassa on luettelo väylämuodoittain lainsäädännöstä:

- maantielaki (503/2005) ja maantieasetus (924/2005)
- rautatielaki (555/2006), valtioneuvoston asetus rautatieliikenteen harjoittajille tarjottavista palveluista (206/2003)
- vesilaki (264/1961)
- laki Liikennevirastosta (862/2009), valtioneuvoston asetus Liikennevirastosta (864/2009)

4.1.1 Tienpito

Maantielaki (23.6.2005/503)

Maantielaisissa säädetään maantien suunnittelusta, kunnossapidosta, maantiehen kohdistuvista toimenpiteistä, maantiealueen ulkopuolisia alueita koskevista maankäyttörajoituksista, alueiden hankkimisesta ja korvauksista sekä maantien lakkaamisesta ja lakauttamisesta.

Maantielain hallituksen esityksen⁴ mukaan "tavoitteena on uusia yleisistä teistä annettu lainsäädäntö vastaamaan nykyhetken ja nähtävillä olevan tulevaisuuden tarpeita". Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että "[T]ässä yhteydessä ei ole kysymys tienpito- vastuiden uudelleenjaosta valtion, kuntien tai yksityisten välillä" ja että "[S]e että kuntia ei enää voitaisi määrätä yleisen tien pitäjäksi, vahvistaa vain vakiintuneen käytännön".

Maantielain 4 §:n mukaan "maantie on sellainen tie, joka on luovutettu yleiseen liikenteeseen ja jonka ylläpitämisestä valtio huolehtii." Maantielain 10 §:n 1 momentin mukaan "[T]ienpitäjänä on valtio, joka vastaa tienpidosta ja sen kustannuksista sekä käyttää tienpitoa varten saatuja oikeuksia". Maantielain 10 §:n 2 momentin mukaan "[E]rityisestä syystä, kuten jos tienpidosta huolehditaan laadultaan tai laajuudeltaan korkeampi- luokkaisena kuin yleisen liikenteen taikka tien ympäristöön sovittamisen tarve edellyttää, voi muukin kuin tienpitäjä sopimuksen mukaisesti osallistua tienpidon kustannuksiin tai ottaa huolehtiakseen jostain tienpitoon liittyvästä toimenpiteestä."

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on 10 §:n osalta todettu: "Nykyisen lain mukaan tienpitäjänä on valtio tai kunta. Ehdotuksen mukaan tienpitäjänä olisi yksinomaan valtio. Tienpitäjänä valtio kantaisi oikeudellisen vastuun maanteiden kunnosta siitä riippumatta, että tienpidosta huolehtivat urakoitsijat. Tätä vastuuta ei voida sopimuksella siirtää kolmannelle. Tienpitäjä vastaisi tienpidon kustannuksista valtion talousarvion puitteissa." 10 §:n 2 momentin mukaan voisi muukin kuin tienpitäjä osallistua tienpidon kustannuksiin. Säännös olisi poikkeus 1 momentin pääsäännöstä. Osallistuva taho voisi olla julkinen tai yksityinen taho. Osallistumiselta edellytettäisiin erityisiä syitä. Esimerkkinä erityisestä syystä mainitaan halu huolehtia tienpidosta korkeampiluokkaise-

⁴ Hallituksen esitys Eduskunnalle maantieliksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 17/2004)

na kuin yleisen liikenteen tai tien ympäristöön sovittamisen tarpeet edellyttävät. Korkeampiluokkaisuus voi ilmetä esimerkiksi kunnossapidon suhteen sellaisina toimenpiteinä, jotka ylittävät tienpitäjän laatuvaatimukset kyseisellä tiellä. Tie voidaan rakentaa sellaiseksi, että se ylittää normaalit laatuvaatimukset tai ulottuvuudeltaan laajempina kuin muutoin tapahtuisi. Erityisiä syitä voi olla muitakin. Jos muukin kuin tienpitäjä osallistuu tienpidon kustannuksiin, tulisi osallistumisen suuruus ja muut seikat kirjata sopimukseen.

Osallistuminen tienpidon kustannuksiin tapahtuisi jollakin suhteellisella tai absoluuttisella euromääräisellä kustannusosuudella arvioiduista tai lopullisista kustannuksista tai ottamalla vastuu jostain tietystä toimenpiteestä aiheutuvista kustannuksista tai vaikkapa sitoutumalla vastaamaan kustannuksista kokonaan. Kustannusosuuden sijasta voidaan sitoutua huolehtimaan jonkun tienpitotoimenpiteen suorittamisesta. Näissäkin tapauksissa tienpitäjänä on valtio vastaten tienpidosta, mutta siitä huolehtisi kustannuksellaan sopimuksen perusteella jokin muu taho. Esimerkiksi kunta on saattanut ottaa jonkun maantieosuuden kunnossapidon huolehtiakseen tietyksi ajaksi tai toistaiseksi. Tämän kaltaiset järjestelyt olisivat mahdollisia myös tulevaisuudessa.

Maantielain 11 §:n mukaan "Tienpitoviranomaisena toimii toimivaltainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää jokin muu valtion viranomaisena kuin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tienpitoviranomaiseksi, jos sitä tienpidon kannalta on pidettävä tarkoituksenmukaisena." On huomattava, että vaikka tienpitoviranomaisena toimii liikennehallinnon uudistuksen jälkeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, on vastuu merkittävien tiehankkeiden toteuttamisesta Liikennevirastolla.

4.1.2 Radanpito

Ratalaki (2.2.2007/110)

Ratalaissa säädetään rautateiden suunnittelua, rakentamista, kunnossapitoa ja lakkauttamista. Lakiesityksen tavoitteena oli "luoda toimivan ja tehokkaan radanpidon mahdollistamiseksi tarpeelliset säännökset, jotka tällä hetkellä puuttuvat lainsäädännöstämme. Tarkoitus ei ole muuttaa nykyistä radanpitojärjestelmää. Valtio vastaisi valtion rataverkon kustannuksista."

Ratalain 7 §:n (Liikennevirasto, radanpitäjä ja radanpidon kustannukset) mukaan: "Liikennevirasto toimii radanpitoviranomaisena ja hallinnassaan olevan rataverkon radanpitäjänä. Valtio vastaa valtion omistaman rataverkon radanpidon kustannuksista. Muu taho voi osallistua valtion omistaman rataverkon radanpidon kustannuksiin Liikenneviraston kanssa tehtävän sopimuksen nojalla, jos osallistumiseen on erityinen syy. Rataverkkoa kunnossapidetaan ja rakennetaan sekä muista radanpitoon kuuluvista toimista huolehditaan valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen ja muun rahoituksen sallimassa laajuudessa."

Hallituksen esityksen⁵ perusteluissa on todettu: "Muukin taho voisi vapaaehtoisesti Ratahallintokeskuksen (*myöhemmin Liikenneviraston*) kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella osallistua rakentamisen ja kunnossapidon kustannuksiin. Pääsääntönä olisi, että valtio vastaa radanpidon kustannuksista. Ulkopuolisen julkisen tai yksityisen tahon osallistuminen tapahtuisi erityisestä syystä. Erityinen syy voisi esimerkiksi olla se, että ratakannetta yhteydessä rakennetaan määrällisesti tai laadullisesti tavanomaisen radanpidon tarpeita enemmän ulkopuolisen tahon aloitteesta. Tällaisia kohteita voisivat olla taustatutkimukset, yli- tai alikäytävät ja muut asemien yhteydessä toteutettavat järjestelyt."

⁵ Hallituksen esitys Eduskunnalle ratalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 222/2006)

Rataverkkoa rakennetaan ja kunnossapidetään valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen ja muun rahoituksen sallimassa laajuudessa. Pääasiallinen radanpidon rahoitus tulee siten valtion talousarviosta. Muusta radanpidon rahoituksesta on määräykset rautatielain 3 §:ssä ja rataverolaissa (605/2003). Rataverolaissa tarkoitettuja maksuja ovat rata- ja investointimaksu.

Rautatielaki (29.6.2006/555)⁶

Laissa määritellään käsitteet rataverkko ja yksityisraiteet (2 §, kohdat 2 ja 7): "Rataverkolla tarkoitetaan Liikenneviraston hallinnassa olevaa valtion rataverkkoa. *Yksityisraiteella* tarkoitetaan muuta kuin valtion omistamaa ja Liikenneviraston hallinnoimaa raidetta, jolla on liityntä rataverkkoon."

Hallituksen esityksen⁷ perusteluiden mukaan "[Y]ksityisraide on vakiintunut käsite sellaiselle raiteelle, joka ei kuulu valtion omistamaan Ratahallintokeskuksen (*myöhemmin Liikenneviraston*) hallinnassa olevaan rataverkkoon. Yksityisraide voi olla yksityisoikeudellisen tai julkisoikeudellisen yhteisön hallinnassa. Sana "yksityinen" ei lainkohdassa viittaisi raiteen haltijana olevan tahon yksityis- tai julkisoikeudelliseen luonteeseen. Esimerkiksi kunta voi olla yksityisraiteen haltija."

Radanpidon rahoituksesta säädetään 3 §:ssä seuraavaa: "Rataverkkoa ylläpidetään ja rakennetaan valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen ja muun rahoituksen sallimassa laajuudessa. Tämän lain 3 luvussa tarkoitettu ratamaksu käytetään radanpidon rahoitukseen. Ratamaksu otetaan huomioon valtion talousarviossa."

Ratamaksusta puolestaan säädetään 14 §:ssä: Ratamaksuna peritään ratamaksun perusmaksua ja muita ratamaksuun liittyviä erikseen säädettyjä maksuja (*ratamaksu*). Liikenneviraston on perittävä ratamaksun perusmaksua rautatieliikenteen harjoittajilta tasapuolisesti ja syrjimättömin ehdoin 13 §:n 1 momentissa tarkoitetuista palveluista ja muista momentissa tarkoitetuista hyödykkeistä niiden käytön mukaisesti noudattaen, mitä kapasiteetti- ja ratamaksudirektiivin II luvussa säädetään. Rautatieliikenteen harjoittajille tarjottavista 13 §:n 1 momentissa tarkoitetuista palveluista ja muista hyödykkeistä perittävän ratamaksun perusmaksun tulee perustua aina niihin radanpidon kustannuksiin, joita rautatieliikenteen harjoittaminen aiheuttaa suoraan rataverkolle ja radanpidolle."

Hallituksen esityksen 16/2006 perusteluissa on todettu: "Tarkoituksena on, että radanpito rahoitetaan jatkossakin pääosin valtion budjettirahoituksella. Rataverkkoa pidettäisiin kunnossa ja rakennettaisiin valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen ja muun rahoituksen sallimassa laajuudessa. Muu rahoitus olisi kuitenkin ainoastaan rajallista ja valtion budjettirahoitusta täydentävää. Se voisi olla esimerkiksi kuntien tai teollisuuslaitosten rahoitusta radanpitoon. Laissa tarkoitettu rautatieliikenteen harjoittajilta perittävä ratamaksun perusmaksu osoitettaisiin radanpitoon, ja se otettaisiin huomioon valtion talousarviossa."

Todettakoon kumotun vuonna 2002 annettua rautatielakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa mainitun investointimaksusta seuraavaa⁸: "Investointimaksua voitaisiin periä direktiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti investointihankkeesta edellyttäen, että investoinnin rahoitus edellyttää investointimaksun käyttöönottoa ja että hanke lisää rautatieliikenteen harjoittajan toimintaedellytyksiä tai kustannustehokkuutta. Investointimaksusta saatavat tulot olisi käytettävä kokonaisuudessaan kyseisen investoinnin rahoituk-

⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle rautatielaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (16/2006)

⁷ Hallituksen esitys Eduskunnalle rautatielaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2006)

⁸ Hallituksen esitys Eduskunnalle rautatielaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 162/2002)

seen. Investointimaksua voitaisiin periä edellytykset täyttävistä investointihankkeista vasta niiden toteutuksen jälkeen. Investointimaksua voitaisiin periä myös jo ennen tämän lain voimaantuloa aloitetuista hankkeista, kuten Kerava—Lahti -oikoradasta. Rautatieliikenteen harjoittajan kannalta investointimaksulla toteutettavien hankkeiden tulisi lisätä kustannustehokkuutta tai rautatiekuljetuspalveluiden kysyntää siinä määrin, että kilpailukyky paranisi investointimaksun perimisestä huolimatta. Investointimaksua ei siten saisi käyttää radanpidon tavanomaiseen rahoitukseen.” Yhteisötasolla ratamaksuista säädetään kapasiteetti- ja ratamaksudirektiivissä.

Rataverolaki (27.6.2003/605)

Rataverolain 1 §:n mukaan rataverkon käytöstä suoritetaan valtiolle verona sen mukaan kuin rataverolaissa säädetään. Lain 5 §:ssä on säädetty veron määrä bruttotonnikilometrilta erikseen henkilöliikenteessä ja veturisiirroissa, sähkövetoisessa sekä dieselvetoisessa tavaraliikenteessä. Lain 6 §:n mukaan Liikennevirasto voi tietyin edellytyksen myöntää verovapauden uuden rautatiekuljetuksen käyttöönoton tai vähän liikennöidyn rataosuuden käytön edistämiseksi.

Rataverolain säätämisen yhteydessä lain perusteluissa todettiin, että kapasiteetti- ja ratamaksudirektiivissä tarkoitettu investointimaksu on suunniteltu otettavaksi käyttöön vuonna 2006, kun Kerava-Lahti –oikorata valmistuu. 1.9.2006 voimaan tulleen rataverolainmuutoksen mukaisesti Kerava-Lahti –oikoradan käytöstä kannetaan edellä mainittujen ratamaksun perusmaksun ja rataveron lisäksi myös investointiveroa. Investointiveroa on lain perusteluiden mukaan tarkoitus kantaa 15 vuoden ajan oikoradan käyttöönotosta lukien.

4.1.3 Vesiväylänpito

Vesilaki (19.5.1961/264)

Vesiväyläinfraa koskevaa omaa erillistä lakia (vrt. tielaki, ratalaki) ei vesiväylillä ole, vaan vesiväyliä perustamista ja rakentamista koskevat säädökset on esitetty vesilaissa, joka yleisesti säätelee vesistöjen käyttöä ja vesistöissä tapahtuvaa rakentamista. Vesilakia ollaan parasta aikaa uudistamassa, joskin uudistus on pitkittynyt useita vuosia mm. vesivoimahankkeiden lupamenettelyyn liittyvien erimielisyyksien vuoksi⁹. Voimassa olevan vesilain mukaan ympäristölupavirasto määrää julkisen kulkuväylän perustamisesta Merenkululaitoksen hakemuksesta.

Väyliä rakentamista ja ylläpitoa koskevissa säännöksissä ei viranomaista ole erikseen mainittu, vaan säännökset koskevat yhtäläisesti kaikkia väyläpitäjiä (väyliä kuntoonpanijoita). Lisäksi vesilaissa on todettu, että yleiset kulkuväylät (julkiset kulkuväylät ja yleiset paikallisiväylät) on merkittävä Merenkululaitoksen ylläpitämään merikarttaan. Vesilakiin perustuen Merenkululaitos on väyläpitäjänä myös korvausvelvollinen vesiliikenteen yleisesti aiheuttamasta haitasta (esim. rantojen eroosiovahingot ja kulkuyhteyksien katkeaminen jäällä).

Väylämaksulaki (22.12.2005/1122)

Väylämaksu on vero ja sillä katetaan rannikon kauppamerenkulun väylänpidosta ja jäänmurrosta aiheutuvat kustannukset. Väylämaksun kustannusvastaavuus vuonna 2009 oli 96,5 %. Kauppamerenkulkua harjoittavasta aluksesta suoritetaan valtiolle väylämaksua, kun alus saapuu ulkomailta Suomeen tai suomalaisesta satamasta suomalaiseen satamaan, laissa määriteltyjen soveltamisohjeiden ja maksuperusteiden mukaisesti.

⁹ Ehdotus vesilain uudistamisesta annettiin hallitukselle 14.1.2010.

4.1.4 Liikennevirastoa koskeva lainsäädäntö

Liikennevirastosta annetun lain (13.11.2009/862) mukaan sen tehtävänä on muun muassa

- ylläpitää ja kehittää liikennejärjestelmää yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa;
- vastata valtion tie- ja rataverkosta sekä hallinnoimistaan vesiväylistä ja niihin kohdistuvien toimien yhteensovittamisesta sekä ohjata ja valvoa vesiväylänpittoa koko maassa;
- vastata merkittävien tiehankkeiden toteuttamisesta sekä ratojen ja vesiväylien suunnittelusta, ylläpidosta ja rakentamisesta;
- vastata elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnallisesta ohjauksesta toimialallaan ja tienpidon yhteensovittamisesta sanotuissa keskuksissa, sekä
- osallistua liikenteen ja maankäytön yhteensovittamiseen.

4.2 Taloutta koskevat säädökset ja niiden soveltaminen infrahankkeisiin

Valtion taloudenpidosta säädetään perustuslaissa luvussa 7 *Valtiontalous*, valtion talousarviosta annetussa laissa (13.5.1988/423) sekä sen perusteella annetussa asetuksessa valtion talousarviosta (11.12.1992/1243). Lisäksi on olemassa valtiovarainministeriön antamia määräyksiä (esim. valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta). Myös Valtiokonttori ohjeistaa tilinpidon osalta.

4.2.1 Valtion talousarvio

Valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut (perustuslaki 84 §). Valtiolle kuuluvien tehtävien hoito rahoitetaan valtion talousarviosta osoitetuin määrärahoihin.

Valtion talousarvion rakenne

Menot budjetoidaan pääluokittain osastoihin, lukuihin ja momentteihin. Menot (momentit) jaetaan niiden laadun mukaan kulutusmenoihin, siirtomenoihin, sijoitusmenoihin ja muihin menoihin. Sijoitusmenoihin luetaan kuuluvaksi muun muassa talonrakennusten ja maa- ja vesirakenteiden rakentamismenot ja maa-alueiden ja rakennusten hankintamenot (talousarvioasetus 5 §).

Valtiovarainministeriön laadintamääräyksissä on yksityiskohtaisemmin kuvattu talousarvion rakennetta. Talousarvioehdotuksessa esitetään jokaiselta momentilta ehdotus *päätosaksi* sekä yleensä myös ehdotus *selvitysosaksi*. Momentin *päätososaan* merkitään sitoviksi tarkoitetut määrärahojen käyttöä koskevat ehdot, määräykset ja valtuuslausekkeet. Reaalisijoitusmenoihin tarkoitettua määrärahaa sisältävän momentin *selvitysosassa* esitetään:

- ministeriön sijoitusmenolle asettamat alustavat tulostavoitteet, joissa selvitetään, miten sijoitusmenolla edistetään yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitystä ja selvitetään investoinnin tai muun sijoituksen yhteiskuntataloudellisia tai muita taloudellisia hyötyjä sekä muita vaikutuksia
- investoinneista investoinnin tai investointiohjelman kokonaiskustannukset ja taloudellinen käyttöaika sekä sille lasketut vuosittaiset poistot (jaksotetut vuosittaiset kulut) samoin kuin arvio vuotuisen ylläpitomenojen ja -tulojen muutoksista

- investointihankkeen rahoitussuunnitelma, josta ilmenee investointimenojen maksamisen aikataulu ja investointihankkeeseen saatava mahdollinen muu rahoitus hankkeeseen osallistuvilta
- muut eduskunnan päätöksenteon kannalta olennaiset tiedot, kuten investointihankkeiden toimenpidesuunnitelmat.

Toiminta- ja taloussuunnitelman sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laatimisesta annetussa määräyksessä on kuvattu tarkemmin minkälaisia menoja momenteille 77.-79. *Maa- ja vesirakennukset* voidaan budjetoida. Määräysten mukaan momenteille on merkitty ja niiden määrärahoja saa käyttää niiden perusteluiden mukaisten muista valtion rakennustöistä kuin talonrakennuksista aiheutuviin muun kuin vakinaisesti virkaan nimitetyn henkilöstön palkkausmenoihin ja muihin menoihin. Tällaisia töitä voivat olla esim. yleisten teiden, rautateiden, satamien, kanavien ja siltojen rakentamis- ja peruskorjaustyöt, maankuivatustyöt, vesi- ja viemärijohtotyöt, koskien ja vesiväylien perkaamis-, uittoväylien rakentamis- sekä pengerrys- ja patoamistyöt. Momenttien määrärahoja saa käyttää myös mainitunlaisten rakennustöiden suunnittelusta ja siihen liittyvien konsulttipalvelujen ostoista aiheutuviin menoihin, lukuun ottamatta sitä hankkeittain erittelemätöntä suunnittelutyötä, jota vastaavat palkkausmenot on merkitty toimintamomentille.

Kohdentaminen varainhoitovuoteen

Sijoitusmeno kohdennetaan talousarviossa varainhoitovuoteen kuuluvaksi tuotannontekijän vastaanottamisen ajankohdan perusteella eli suoriteperustetta käyttäen (talousarvioasetus 5a § ja 5b §).

Määrärahalajit

Määrärahat otetaan valtion talousarvioon kiinteinä määrärahoina, arviomäärärahoina tai siirtomäärärahoina. Kiinteää määrärahaa ei saa ylittää eikä siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen. Arviomäärärahan saa ylittää, muttei siirtää käytettäväksi seuraavina vuosina. Siirtomäärärahaa sen sijaan ei saa ylittää, mutta sen saa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen (perustuslaki 85 §). Siirtomäärärahoja on joko 2-vuotisia (saa käyttää talousarviovuonna ja seuraavana) tai 3-vuotisia (talousarviovuoden jälkeisten kahden vuoden kuluessa).

Valtiovarainministeriön laadintamääräysten mukaan (kohta 7.4.7) arviomäärärahaksi saadaan merkitä meno, jonka määräytymisperusteet perustuvat lakiin tai muuhun velvoittavaan sitoumukseen niin, ettei eduskunnalla talousarviopäätöstä tehdessään ole harkintavaltaa menon yksityiskohtaisen määrän tai maksatusajankohdan suhteen.

Valtuus

Talousarviossa voidaan antaa määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitettu valtuus sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoituvuosien talousarvioihin (perustuslaki 85 §). Talousarviolain 10 §:ssä on edelleen täsmennetty, että valtuutta saadaan käyttää sen varainhoitovuoden aikana, jonka tulo- ja menoarvioon se on otettu.

Valtiovarainministeriön laadintamääräysten mukaan valtuus otetaan sen vuoden talousarvioon, jonka aikana valtuuteen perustuviin menoihin tai sopimukseen voidaan suunnitellusti sitoutua. Valtuuden käytöstä aiheutuvien menojen kokonaismäärä ja menojen jaksottuminen varainhoituvuosille tulee tällöin olla riittävästi selvitetty.

Laadintamääräysten mukaan valtuus sitoutua varainhoitovuoden jälkeisiin menoihin myönnetään talousarviossa luvun tai momentin päätösosaan otettavassa *valtuuslausek-*

keessa. Valtuuslausekkeessa tulee selkeästi ilmaista valtuuden käyttötarkoitus sekä kokonaisuus, jota vastaaviin menoihin tai sopimuksiin voidaan valtuuden perusteella sitoutua. Luvun tai momentin päätösohjelmassa esitetään valtuuden käyttötarkoitusta koskevat oleelliset tiedot päätöksenteon kannalta riittävällä tarkkuudella. Käyttötarkoitusta koskevissa tiedoissa tulee ilmoittaa valtuudessa tarkoitettujen sitoumusten laji ja yksilöidä se toiminta, kehittämisohjelma, hankekokonaisuus tai hanke, jota varten valtuutta myönnetään. Valtuuden määränä ilmoitetaan valtiolle valtuuden käytöstä aiheutuvien talousarviomenojen euromäärä tai muu vastaava määrä, joka selkeästi kuvaa valtuuden perusteella tehtävän sopimuksen tai annettavan sitoumuksen laajuutta. Mikäli luvun tai momentin yhteydessä myönnetään valtuutta useampaan käyttötarkoitukseen, valtuudet ja niiden määrät tulee selkeästi eritellä valtuuslausekkeessa tai päätösohjelmassa otettavassa valtuuksien käyttöerittelyssä numeroimalla ne tarvittaessa.

Valtuuden käytöstä aiheutuvista talousarviomenoista tulee esittää selvitys, josta ilmenevät varainhoitovuoden menot ja seuraavien vuosien määräraharahatarpeet (*menoselvitys*). Menoselvitys tulee sisällyttää asianomaisen luvun tai momentin selvitysohjelmaan. Valtuuden käyttöön liittyvät menot merkitään kiinteäksi, tai arvio- tai siirtomäärärahaksi noudattaen määrärahalajin valintaa koskevia yleisiä määräyksiä.

Valtuus on käytettävissä ainoastaan sen varainhoitovuoden aikana, jonka talousarviossa se on myönnetty. Valtuus on uudistettavissa ainoastaan perustellusta syystä. Perustelu valtuuden uudistamiselle esitetään ao. luvun tai momentin selvitysohjelmassa. Selvitysohjelmassa on myös esitettävä arvio uusittavan valtuuden määrästä. Jos edellisenä vuonna käyttämättä jäänyt valtuus uusitaan talousarviossa, voidaan uudistettuna valtuutena ottaa käyttöön enintään se määrä, joka tilinpäätöksen mukaan oli käyttämättä. Edellisenä vuonna käytetyksi merkittyä, mutta myöhemmin peruuntunutta valtuutta ei ole enää mahdollista käyttää. Tarvittaessa on peruuntuneen valtuuden sijalle talousarvioehdotuksessa esitettävä uutta valtuutta samaan käyttötarkoitukseen.

Brutto- ja nettobudjetointi

Perustuslain 84 §:n mukaan Lailla voidaan säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat tulot tai määrärahat. Valtion talousarviosta annetussa lain 3 §:ssä on todettu talousarviossa noudatettavasta pääperiaatteesta, jota kutsutaan bruttobudjetoinniksi, seuraavaa: "Arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin otetaan valtion talousarvioon bruttomäärin niin, ettei menoja vähennetä tuloista eikä tuloja menoista (*bruttobudjetointi*)". Pykälässä 3a säädöstä on edelleen täsmennetty siltä osin, mitkä tulot ja menot voivat olla nettobudjetoinnin kohteena. Esimerkiksi viraston tai laitoksen toiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot voivat olla nettobudjetoinnin kohteena. Laissa on myös säädetty tilanteet, joihin nettobudjetointia ei saa soveltaa. Tällaiset ovat esimerkiksi verot ja veronluonteiset maksut. Nettobudjetoinnin kohteena eivät myöskään voi olla sijoitusmenot, jollaisia väylähankkeet ovat.

Investointihankkeiden budjetointikäytäntö

Väyläinvestointien budjetointiperiaatteet ovat aikojen kuluessa muuttuneet, kuten liitteessä 2 on kuvattu. Tässä kuvataan miten hankkeet budjetoidaan vuoden 2010 valtion talousarvion tilanteen mukaisena.

Väylänpidon investointihankkeita on budjetoitu hankkeen koosta riippuen sekä perusväylänpidon momentille, joka on kulutusmenomomentti, että "Eräät väylähankkeet" –realisijointimomentille. Suuret nimetyt kehittämishankkeet budjetoidaan sijoitusmenomomentille, ja tällöin kaikki hankkeesta aiheutuvat menot budjetoidaan ko. momentille. Yksittäistapauksissa myös vakinaisesti virkaan nimettyjen henkilöiden palkka-

menoja on budjetoitu sijoitusmenomomentille lisäämällä päätösosaan ilmaisu siitä, kuinka monen henkilötyövuoden verran palkkamenoja momentilta maksetaan. Menettely on hankala ja olisi parempi, jos kehittämismomentilta voitaisiin maksaa kaikki hankkeesta aiheutuvat menot ilman erillisiä henkilötyövuosimainintoja.

Suunnittelu rahoitetaan rakennussuunnittelua lukuun ottamatta perusväylänpidon momentilta. Myös rakennussuunnittelu rahoitetaan aiempien suunnitteluvaiheiden tapaan perusväylänpidon momentilta kilpailutuksen edellyttämän riittävän suunnitelmavalmiuden takaamiseksi silloin, kun rakennussuunnittelua joudutaan kokonaisurakoissa tekemään myös ennen valtuuden myöntämistä. Rakennussuunnittelua rahoitetaan kehittämismomentilta kun valtuus ko. momentille on myönnetty.

Normaali budjettirahoitteinen hanke budjetoidaan siten, että *Eräät väylähankkeet* -momentin (31.10.78) päätösosassa eduskunta päättää yksittäisten nimettyjen hankkeiden aloittamisesta, sekä hankekohtaisen enimmäismäärän, jonka mukaisiin menoihin voidaan sitoutua. Momentin vuosittainen määräraha mitoitetaan suoriteperusteella sen mukaan miten hanke etenee ja miten valtio ottaa vastaan tuotannon tekijöitä. Määräraha saadaan momentin päätösosan mukaisesti käyttää aikaisimpina vuosina myönnettyistä sopimusvaltuuksista aiheutuvien menojen maksamiseen ja varainhoitovuonna aloitettavien nimettyjen hankkeiden menojen maksamiseen. Momentin määrärahalaji on arviomääräraha. Momentin selvitysosassa on hanketaulukko, jossa on menoselvityksenä sekä aikaisempina vuosina aloitettujen hankkeiden että uusien hankkeiden osalta sopimusvaltuus, arvioitu määrärahan käyttö talousarvion laadintavuoden loppuun mennessä kumulatiivisesti, määrärahan tarve talousarviovuonna sekä rahoitustarve myöhemmin. Lisäksi selvitysosassa on kuvattu vuosittainen momentin kokonaismäärärahan käyttöennuste talousarviovuotta seuraaville vuosille. Uusien hankkeiden osalta esitetään hankekohtaiset perustelut, sen sekä hyödyt, H/K-suhde sekä investointikustannukset. Investointikustannukset (=sopimusvaltuus) on määritelty talousarviovuoden hinta- ja kustannustasoon. Ongelmana on ollut kustannustason muutosten ottaminen huomioon budjetoinnissa.

Valtuuksien uusimisessa ei voida investointihankkeiden osalta noudattaa valtiovarainministeriön määräyksiä. Hankkeen kestäessä monta vuotta ei voida seuraavan vuoden talousarviota laadittaessa etukäteen tietää kuinka paljon sitoumuksia on kuluvan vuoden loppuun mennessä tehty eli mikä olisi seuraavan talousarviovuoden uusittavien valtuuksien määrä. Tästä syystä momentin päätösosaan on otettu virke; "Liikennevirasto oikeutetaan solmimaan aikaisempina vuosina myönnettyjen valtuuksien mukaisia sopimuksia siltä osin kuin niitä ei ole käytetty". Tämä ei kuitenkaan ole tyydyttänyt Valtiontalouden tarkastusvirastoa, vaan aiheesta on toistuvasta annettu huomautuksia tarkastusviraston tarkastuskertomuksissa.

Koska määräraha on arviomääräraha, käyttämättä jäänyttä määrärahaa ei voida siirtää käytettäväksi seuraavina vuosina, vaan käyttämätön osuus joudutaan uudelleen budjetoimaan seuraavien vuosien (lisä-)talousarviossa. Näin ollen tulee varattavaksi kaksinkertaisesti määrärahoja hankkeelle ja ne vievät kehyksiä. Yhteensä hankkeiden vuosittaisia arviomäärärahoja on vuosina 2006–2009 jäänyt käyttämättä 58,4 milj. euroa, jotka on jouduttu seuraavina vuosina uudelleenbudjetoimaan. Budjetoitujen määrärahojen käyttämättä jääminen voi aiheutua esimerkiksi hankkeen tarjouskilpailun edullisesta lopputuloksesta tai toteutuksen viivästymisistä, joihin syynä voi olla lupamenettelyt tai hankintaprosessi.

Niin kutsutut *tilapäisrahoitushankkeet* budjetoidaan samalle momentille edellä mainittujen hankkeiden kanssa. Tällöin momentin päätösosassa on kuvattu myös hankkeen normaalista talousarviorahoituksesta poikkeava rahoitusjärjestely. Ulkopuolinen taho rahoittaa investointimenon rakentamisaikana, ja valtio maksaa hankekustannukset vasta hankkeen valmistumisen jälkeen. Toistaiseksi menettelyä ei ole pidetty perustuslain 83

§:n mukaisena valtion lainanottona, jonka tulee perustua eduskunnan suostumukseen. Menettelyn kutsuminen tilapäisrahoitukseksi korostaa rahoituksen väliaikaisuutta ja sen luonnetta enemmänkin maksuaikajärjestelynä.

Elinkaarimallilla (PPP-malli) toteutettavat hankkeet budjetoidaan omalle momentille *Jälki-rahoitus- ja elinkaarirahoitushankkeet 31.10.79*. Hankkeet budjetoidaan muutoin samalla tavalla kuin edellä mainitut normaalihankkeet, sillä erotuksella, että valtuus on mitoitettu koko sopimuskauden menoille, sisältäen siten rakentamisvaiheen lisäksi kunnossapitovaiheen kustannukset, sekä tilaajan hankintaan ja valvontaan tarvittavat määrärahat¹⁰. Valtio ostaa ulkopuoliselta väylänpitopalvelun, jolloin valtuuden määräksi mitoitetaan koko sopimuskauteksi suoritettavien palvelukorvausten yhteenlaskettu määrä. Momentin määräraha mitoitetaan sen mukaan kuin sopimuksen mukaisia menoja arvioidaan aiheutuvan kunakin talousarviovuonna. Momentin määrärahalaji on (kolmivuotinen) siirtomääräraha. Erityisesti elinkaarihankkeiden osalta on ollut käytäntönä budjetoida momentille myös palkkamenoja.

Rahoitusmallista riippumatta ulkopuolisen tahon maksamat osuudet valtion investoinneista (valtion saamat avustukset) budjetoidaan bruttoperiaatteen mukaisesti. Koko investointimeno budjetoidaan menomomentille ja ulkopuolisen rahoitusosuus valtion talousarvion tulopuolen sekalaisiin tuloihin momentille *12.31.10 Liikenneviraston muut tulot*.

4.2.2 Toiminta- ja taloussuunnittelu ja kehysmenettely sekä vaikutus valtion talousarvion laadintaan

Keskipitkän aikavälin toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä valtioneuvoston kehysmenettelystä on säädetty talousarviolainsäädännössä (talousarviolaisissa ja -asetuksissa) sekä erikseen valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön määräyksissä ja ohjeissa.

Talousarviolain 12 §:n mukaan virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Lisäksi ministeriöiden on suunniteltava toimialansa toiminnan vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä.

Toiminta- ja taloussuunnittelun tarkoituksena on talousarvioasetuksen 8 §:n mukaan:

- 1) tukea toiminnan ja talouden tuloksellisuutta;
- 2) antaa perusteita valtiontalouden kehysten ja valtion vuotuisen talousarvion laadinnalle;
- 3) antaa perusteita vaikuttamiselle ministeriöiden toimialoilla sekä virastojen ja laitosten johtamiselle ja ohjaukselle samoin kuin tulostavoitteiden asettamiselle.

Monivuotinen toiminta- ja taloussuunnittelu sisältää valtionhallinnon toiminnan ja talouden suunnittelun lisäksi hallinnonalojen sekä virastojen ja laitosten toiminta- ja taloussuunnittelun. Ministeriö laatii vuosittain hallinnonalansa toiminta- ja taloussuunnitelman pitäen lähtökohtanaan toiminta- ja taloussuunnittelun suunnittelukautta koskevia valtioneuvoston hyväksymiä valtion taloutta ja toimintapolitiikkaa koskevia linjauksia ja ottaen huomioon virastojen ja laitosten suunnitelmat. Ministeriö toimittaa hallinnonalansa toiminta- ja taloussuunnitelman valtiovarainministeriölle.

Valtioneuvoston päätöksessä (24.4.2003)¹¹ todetaan etenkin kehysmenettelyn suhteesta hallinnonalojen toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä talousarvioehdotusten laadintaan.

¹⁰ Vain 1 % suuruusluokkaa kokonaismäärärahasta, mutta määräraha tarvitaan hankinta- ja rakennusaikana.

¹¹ VNP valtiontalouden kehys ehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista

Kehysmenettelyssä on kyse siitä, että valtioneuvosto antaa valtiontalouden kehukset vaalikaudelle ja sen yhteydessä määrittelee hallitusohjelman finanssipoliittista linjausta toteuttavan menosäännön sekä antaa muut vaalikaudella noudatettavat valtion taloutta ja toimintaa koskevat kannanotot. Kehykset annetaan ministeriöille hallinnonalakohtaisesti. Valtioneuvoston päättämät valtiontalouden kehukset muodostavat perustan ministeriöille niiden valmistellessa seuraavaa talousarvioehdotusta sekä toiminta- ja taloussuunnitelmaa, suunnatessa hallinnonalansa toimintapolitiikkaa ja ohjatessa alaistaan hallintoa ja taloutta. Hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma laaditaan valtioneuvoston päättämien valtiontalouden kehysten ja niihin sisältyvien hallinnonalakohtaisten kehysten ja muiden kannanottojen pohjalta. Ministeriöt voivat tehdä tarvittaessa ehdotuksia kehittämishankkeista. Ministeriö kohdistaa annetut valtiontalouden kehukset edelleen alaiselleen hallinnolle valtioneuvoston kehyspäätöksen edellyttämällä tavalla. Ministeriöt laativat talousarvioehdotukset valtioneuvoston antamien valtiontalouden kehysten ja muiden määräysten mukaisina.

Valtiovarainministeriön antamassa laadintamääräyksessä kuvataan kehusehdotusten laadintaa. Hallinnonalan kehusehdotuksen pohjaksi tulee laatia momenttikohtainen *peruslaskelma*. Se laaditaan edellisen kehyspäätöksen pohjalta ottaen huomioon jo tehtyjen päätösten vaikutukset. Päätöksillä tarkoitetaan eduskunnan talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä päättämiä pysyviksi tarkoitettuja muutoksia, hallituksen tekemiä sopimuksia, päätöksiä ja sitovia kannanottoja. Peruslaskelma esitetään kehysten ensimmäistä vuotta edeltävän budjettivuoden (ts. kehyspäätösvuoden) hinta- ja kustannustasossa. Mikäli menokehitykseen sisältyy merkittäviä riskejä suuntaan tai toiseen, riskien suuruus ja aiheutumissyvyys tulee tuoda esille.

Kehusehdotus laaditaan peruslaskelman pohjalta momenteittain eriteltynä. Mikäli ministeriökohtaisiin kehusehdotuksiin sisällytetään hallitusohjelmaan perustuvia määrärahojen lisäyksiä tai uudelleenkohdennuksia vaativia uudistuksia, mainitaan hallitusohjelman kohta. Määrärahamuutoksia ehdotettaessa tulee esittää missä määrin ne voidaan toteuttaa uudelleenkohdennuksin kehysten sisällä. Kehusehdotukseen sisällytetyt muutokset suhteessa peruslaskelmaan eritellään yksityiskohtaisesti ja perustellaan. Useat hallinnonalat kutsuvat peruslaskelman ylittävää määrärahatasoa ja siihen sisältyviä menojen lisäyksiä nimellä kehittämissuunnitelma. Kehusehdotus voi siten poiketa peruslaskelmatasosta.

Ministeriöt toimittavat valtiovarainministeriölle momenttikohtaiset ehdotukset, jotka sisältävät sekä ministeriön käsityksen peruslaskelman että kehusehdotuksen mukaisista menoista. Talousarvioehdotukset tulee laatia kehysten mukaisina. Kuitenkin käytännössä monet hallinnonalat esittävät määrärahojen lisäyksiä.

Toiminta- ja taloussuunnitelma ja kehysmenettely infrahankkeiden osalta

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle annetaan pääluokkakohtainen kehys, joka käytännössä muodostuu momenttien yhteenlasketuista määrärahoista. Koska kehittämishankkeet budjetoidaan valtuusmenettelyllä, momentin määräraha muodostuu sillä perusteella kuinka paljon momentilta suoritettavia menoja ennakoidaan aiheutuvan. Menojen määrään puolestaan vaikuttaa keskeneräiset jo käynnistetyt hankkeet sekä uusien aloitettavien hankkeiden määrä. Myös hankkeen toteutus- ja rahoitusmalli vaikuttaa momentin määrärahan tarpeeseen.

Nykyinen hallitus sopi jo hallitusohjelmassa vuonna 2007, että laaditaan erillinen liikennepoliittinen selonteko kattaen vaalikauden investiohjelman vuoteen 2011 saakka. Selonteko valmistui maaliskuussa 2008. Valmistelu ajoittui siten samaan ajankohtaan kuin hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman valmistelu sekä kevään hallituksen kehyskäsittely. Selonteko sisälsi myös alustavan suunnitelman vaalikauden jälkeen aloitettaviksi hankkeiksi. Infrahankemomenttien kehukset muodostuivat selonteon mukaisiksi. Selonteossa oli otettu kantaa myös hankkeiden rahoitusmalliin, joten ne loivat samalla

perustan momenttien mitoitukselle. Esimerkiksi kuntien aikaistamisrahoitusta esitettiin kahdeksan ja PPP-mallia kahden hankkeen osalta. Perinteisellä budjettirahoitteisella mallilla esitettiin alkavaksi kuusi hanketta. Voidaankin sanoa, että selonteko on muodostanut pohjan toteutettaville hankkeille ja samalla määrärahojen mitoitukselle.

Infrahankkeiden osalta toiminta- ja taloussuunnitelman peruslaskelma muodostuu siten, että se sisältää jo aiemmin aloitetut hankkeet ja hallituksen edellisessä kehyspäätöksessä aloitettaviksi suunnitellut hankkeet. Myös hankkeiden aloitusvuodet on päätetty kehysriihessä. Hankkeen etenemisen mukaisesti arvioidaan vuosittaiset menoennusteet. Muutostarpeita saattaa aiheutua yleisen hintatason muutoksesta, ennakoidusta poikkeavista rakenteellisista tai liikenteellisistä muutoksista taikka tarjouskilpailun tuloksena. Muutokset vaikuttavat tarvittavan valtuuden määrään sekä momentin määrärahan vuosittaiseen ajoitukseen. Talousarvioehdotus laaditaan kehyspäätöksen mukaisesti, ellei hallitus tee muita päätöksiä.

Valtiontalouden ohjauksessa käytetty menosääntö, jolla rajoitetaan kehyksen piiriin kuuluvien menojen nousemista, on viime aikoina noussut vahvempaan rooliin. Kun huomio kiinnittyy hallituskauden menoihin, jakaantuu toiminta- ja taloussuunnitelma- ja kehyskausi kahteen osaan: hallituskauteen ja vaalien jälkeiseen kauteen. Tämä on aiheuttanut toisaalta sen, että menosäännön noudattamiseksi on otettu käyttöön menettelyitä, joissa sopimusvaltuuden turvin aloitetaan hankkeita, joiden rahoittaminen siirretään vaalien jälkeiselle kaudelle (esim. jälkirahoitushankkeet, hankkeen aloittaminen hallituskauden lopussa pienellä aloitusrahalla). Kun samanaikaisesti esimerkiksi käynnissä olevien hankkeiden kustannusarviot nousevat, tai hanke etenee vauhdilla aiheuttaen menojen aikais- tumista, tulevaisuuden liikkumavara pienentyy. Hankkeiden etenemistä joudutaan hidastamaan, niiden toteutuskustannukset nousevat, ja aiheutuu muita haittoja. Aikaisemmin hankkeiden ajoitusmuutoksista aiheutuva määrärahojen sopeuttaminen suoritettiin itses- tään selvyytensä hankkeen luonnollisen etenemisen ollessa ensisijaisena. Menettely vas- taa myös valtuusbudjetoinnin tarkoitusta lainsäädännön kannalta. Eduskuntahan hyväk- syy hankekohtaiset sitovat valtuudet, sen sijaan menojen ajoittumisesta vuosittain edus- kunta ei päätä.

Jatkossa haasteeksi muodostuu hankkeiden kokonaiskorin hallinta; mikä on korin suu- ruus ja kuinka paljon jää seuraavalle hallituskaudelle rahoitettavaksi aloitettuja hankkei- ta. Erityisesti haastetta aiheuttaa valtiontalouden heikkenevän tilan aiheuttama rahoituk- sen niukkuus, investointitarpeiden suuri määrä sekä toisaalta myös investointien käyttö suhdanteita tasaavan finanssipolitiikan välineenä.

Valtiovarainministeriön kehystyöryhmä¹² teki esityksiä kehysmenettelyn kehittämiseksi. Seuraavassa on yhteenvetoa työryhmän ehdotuksista sekä tilanne niiden toteutumisesta.
Hintataso

Valtiovarainministeriön finanssipolitiikan sääntöjä ja kehysmenettelyn kehittämistä pohti- nut työryhmä totesi, että hintakorjaus on pyritty tekemään niin, että se mahdollisimman hyvin vastaa hintatason noususta johtuvaa menojen kasvua. Hintakorjauselementti koos- tuu usean eri indeksin painotetusta keskiarvosta. Tämä osaltaan heikentää järjestelmän läpinäkyvyyttä mutta on omiaan turvaamaan hallitusohjelmassa sovitun menojen ja- kauman ja volyymikehityksen toteutumista. Työryhmä ehdotti, että menokehys määritel- lään tähänastista käytäntöä noudattaen kiinteähintaisena. Kehystason hintakorjaus to- teutetaan valtion menojen hintaindeksiä käyttäen. Järjestelmän läpinäkyvyyden lisäämi- seksi hintakorjauksen perustana olevat laskelmat ehdotetaan julkaistavaksi kehyspäätös- ten ja talousarvioesitysten yhteydessä teknisenä tiedotteena.

¹² Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen, työryhmän raportti; VM:n julkaisuja, 5a/2007

Kehysten ja budjetin yhteydessä esitetään nykyisin taulukko indeksimuutosten ottamisesta huomioon. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala on kuitenkin tilanteessa, jossa perusväylänpidon rahoitusta ei muuteta lainkaan vaikka indeksien käyttö olisi perusteltua maarakentamisen kustannusmuutosten ollessa keskimääräistä kustannuskehitystä nopeampaa pitkälläkin aikavälillä. Hankekohtaisten valtuuksien perustana olevat maarakennuskustannusindeksit on esitetty uusien aloitettavien hankkeiden osalta, mutta indeksit eivät ole aidon päätöksenteon kohteena. Ei ole sovittu pelisääntöjä, siitä mihin maarakennuskustannusindeksin pistelukuun hankkeiden kustannusarviot laaditaan. Tarjouslaskentavaiheessa olevien hankkeiden osalta valtuuksia joudutaan tarkistamaan toteutuvan menotason mukaisesti. Myöskään keskeneräisten hankkeiden osalta ei ole sovittu pelisääntöjä tarkistusmenettelyksi hintatason muutosten johdosta.

Investointivaltuus ja sen taustalla olevat oletukset ml. hintatasokysymys nousee erilaisten rahoitus- ja toteutusmallien yhteydessä merkittävään asemaan. Myös ulkopuolisen rahoittajan on osattava varautua oikeisiin rahoitustarpeisiin.

Hankkeiden rahoitustarpeiden vaihtelut rakentamisaikana

Kehystyöryhmä totesi, että myönnetyn valtuuden puitteissa tapahtuvat maksuaikatauluun vaikuttavat muutokset hyväksytään käytännössä sellaisinaan. Työryhmä ehdotti, että maksuaikataulumuutoksista johtuvat merkittävät menosiirtymät voitaisiin käsitellä kehyksen rakennekorjauksina. Tällöin tarkasteluvuoden kehysmäärärahojen tasoa korotettaisiin menojen aikaistumisen verran edellyttäen, että kehyskauden jonkin myöhemmän vuoden kehystasoa lasketaan vastaavalla määrällä. Vastaava korjaus tulisi myöhentymistilanteissa voida tehdä tarvittaessa myös toiseen suuntaan. Lähtökohtaisesti aika-
taulumuutokset olisi edelleen pyrittävä rahoittamaan kehystä tarkistamatta.

Valtiovarainministeriön työryhmän tuolloin esittämää käytäntöä ja kantaa on sittemmin ministeriö itse muuttanut. Nykyisin ei enää hyväksytä kehyksen rakennekorjauksia, vaan aikataulumuutokset on rahoitettava kehystä tarkistamatta. Vuosittaiset kehykset on tullut sitoviksi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jonkun hankkeen joutuisa toteuttaminen tulee rahoittaa toisia hankkeita viivästyttämällä. Tämä on mahdoton velvoite hankkeiden optimiaikaisen toteutuksen kannalta. Linjaus on myös ristiriidassa valtiovarainministeriön työryhmän asettaman joustavuustavoitteen kanssa.

Ulkopuolisten osallistuessa hankkeeseen on tiedettävä, miten valtio on varautunut oman osuutensa rahoitukseen. Hankkeen optimiaikataulun mukainen eteneminen ei ole mahdollista, jos kaikki osapuolet eivät noudata sovittuja periaatteita. Rahoituskumppanien allekirjoittaessa sopimukset hankkeen toteuttamiseksi joutuu kukin osapuoli sitoutumaan sovittuun hankkeen etenemisen aikatauluun ja sen edellyttämän rahoituksen hoitamiseen. Erityisesti ongelmia on ollut Kehäradan toteuttamisessa, kun valtiovarainministeriö muutti kantaansa kesken projektin.

Ulkopuolisten lopullisesti rahoittamat osuudet valtion infrahankkeissa

Valtiovarainministeriön työryhmä pohti, pitäisikö ulkopuolisten maksamaa rahoituspanosta vastaavat bruttobudjetoidut määrärahat siirtää kehyksen ulkopuolelle. Tällaisia eriä liittyy mm. liikennehankkeisiin, joiden rahoittamiseen kunnat osallistuvat. Hankkeisiin pitäisi voida ottaa vastaan kaikki ulkopuolelta tarjottava lisärahoitus ilman, että hankkeen kokonaismenojen tarvitsisi pysyä kehysrajoitteen vuoksi samana. Tämä kannustaisi hallinnonaloja hankkimaan ulkopuolista rahoitusta. Siirto kehyksen ulkopuolelle voitaisiin toteuttaa siten, että valtion oma panostus kuuluisi valtionalouden kehyksiin ja vain ulkopuolista rahoitusta vastaava osuus määrärahasta siirrettäisiin kehysten ulkopuolelle. Siirto koskisi vain suuria bruttobudjetoituja eriä, jotta järjestelmän hallittavuus ei vaarantuisi. Menoerän siirto kehyksen ulkopuolelle ei luonnollisesti koske valtion kunnilta lainaamaa rahoitusosuutta. Työryhmä ehdotti, että valtion ulkopuolelta saamaa rahoitus-

osuutta suoraan vastaava bruttobudjetoitu meno voidaan siirtää kehyksen ulkopuolelle. Ehdotus ei ole toteutunut.

Liikenne- ja viestintäministeriön rahoitustyöryhmän mielestä menettely ei ole läpinäkyvä. Menettely ei ole myöskään hyvän hallinnon tai taloudenpidon periaatteita noudattava ja käytännössä erityisen ongelmallinen toteuttaa. On vaikea löytää hankkeita, jotka aiheuttaisivat kehyskaudella menoja täsmälleen saman verran ja samoina vuosina kuin mitä on saatu ulkopuolista rahoitusta. Liikenne- ja viestintäministeriön rahoitustyöryhmän mielestä tulisi noudattaa valtiovarainministeriön kehystyöryhmän ehdotusta ja käsitellä ulkopuolisten rahoitusosuudet kehysten ulkopuolisina erinä.

Tasainen investointivolyymi

Valtiovarainministeriön työryhmä totesi, että valtion tulisi pyrkiä suunnitelmalliseen ja tasaiseen rakentamishjelmaan tulevina vuosina. Uusien hankkeiden aloituspäätökset tulisi tehdä siten, että pitäydytään vakaassa investointitasossa. Pitkäjänteisyyden lisäämiseksi investointikehykset voisivat olla rullaavat, jolloin pitkälle aikavälille tulisi hallitusta ohjaava kannanotto, jonka mukaisesti infrastruktuuri-investointeja aloitetaan siten, että niiden maksatusvaikutus on tasainen vuosittain. Seuraava hallitus viitoittaisi päätöstä eteenpäin. Tason määrittely laskettaisiin esim. edellisen ja tulevan neljän vuoden keskiarvona. Kehys olisi rullaava, jolloin nykyisen hallituksen lisäykset painottuisivat loppuvuosille, mutta joka tapauksessa investointien keskiarvotaso määräytyisi kahden hallituksen tekemien hankealoituspäätösten mukaisesti.

Työryhmä totesi edelleen, että vakaa investointitilanne voisi myös syntyä toisella tavoin. Jokaisella hallituskaudella kehyksessä olisi aiemmin päätetty summa uusia valtuuspäätöksiä ja maksatusmäärärahoja varten. Näin jokainen hallitus käyttäisi samansuuruisen summan edeltäjiensä hankkeiden loppuun saattamiseen sekä tietyn summan omien valtuuspäätöstensä alkurahoitukseen. Valtuuskattoajattelua voitaisiin täydentää siten, että elinkaarihankkeita käsiteltäisiin samanarvoisesti kuin rakennusaikana rahoitettavia hankkeita ja eroteltaisiin investointi-, ylläpito- ja rahoituskustannukset.

Kehystyöryhmä ehdotti, että vaalikauden alussa, esim. hallitusohjelmassa tai sen yhteydessä päätettäisiin

- vaalikaudella aloitettavista tai budjettiin sisällytettävistä maa- ja vesirakentamisen hankkeista sekä menettelytavasta päätettäessä poikkeuksellisesti lisähankkeista tai suurista muutoksista.
- sitoutumisesta tasaiseen maa- ja vesirakentamisen ajoitukseen.
- toimintatavasta liiallisen kustannusten nousun varalta.
- enimmäismäärästä rakentamiskustannuksille, jotka aloitettaviksi sovituista hankkeista aiheutuvat seuraaville vaalikausille. Työryhmä pitää suotavana, että tehtäessä ratkaisuja hallitusohjelmassa ja hallituskaudella, käytettävissä olisi arvio suunnitelluista hankkeista kustannusarvioineen 10–15 vuoden aikavälille.

Liikenne- ja viestintäministeriön työryhmän mielestä investointien ajoittaminen suhdanteet huomioon ottaen, siten että investointivolyymi säilyy tasaisena, on perusteltua. Kehysten mitoittamisen näkökulmasta elinkaarimallin ja perinteisten mallien tulisi olla valtion investointisuunnittelussa samanarvoisessa asemassa. Nykyisin on ongelmana se, että rahoitusmalleilla juuri pyritään myös vaikuttamaan kehyksiin. Nykyinen kehysmenettely on johtanut siihen, että kehykset ovat jo irtautuneet reaali-investoinneista. Sekä elinkaarimallit että jälkirahoitusmallit aiheuttavat sen, että investoinnit toteutetaan aikaisemmin kuin niistä aiheutuvat menot sisällytetään kehyksiin. Tämä puolestaan aiheuttaa sen, että seuraava hallitus joutuu ensin rahoittamaan ensin edellisen hallituksen käynnistämät, mahdollisesti jo valmiitkin hankkeet ja sen liikkumavara uusien aloituspäätösten suhteen supistuu. Valtiovarainministeriön työryhmän esittämät uhat ovat jo nyt toteutuneet. Li-

kennepolitiikan ja investointien suunnittelun kannalta on ongelmallista, jos rahoitusmallit alkavat ohjata liikaa investointien järkevää toteuttamista.

On ymmärrettävää, että liiallisen kustannusnousun vuoksi hankkeita on siirretty odottamaan hintatason laskua. Toisaalta hinnannousua (kuten laskuakaan) ei etukäteen voi tarkasti arvioida, vaan tieto lopullisesta hintatasosta saadaan vasta kilpailuttamisen jälkeen. Jos tällöin peräydytään hankkeesta, voidaan joutua vaikeisiin tilanteisiin sidosryhmien kanssa ja paljon valmistelutyötä menee hukkaan. Työryhmän mielestä linjaukset pitäisi tehdä etukäteen ja riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta ulkopuolisten rahoittajakumppaneiden kanssa voidaan sitovasti sopia toimintatavoista.

Valtiovarainministeriön kehystyöryhmän linjaukset pitkän aikavälin investointiohjelmasta on kannatettava ajatus, jolle liikennepoliittinen selonteko luo käytännössä hyvän pohjan.

4.2.3 Talousarvion toteuttaminen, maksuliike ja kirjanpito

Talousarvion toteuttaminen

Määrärahan osoittaminen viraston käyttöön

Kun eduskunta on hyväksynyt talousarvion, ministeriö vahvistaa hallinnonalansa tilijaottelun (talousarvioasetus 11 §). Tilijaottelussa osoitetaan määrärahat kirjanpitoyksiköiden käyttöön. Valtion talousarviossa tietyn viraston kohdalle budjetoitu raha ei välttämättä ole kyseisen viraston omassa käytössä. Tilijaottelun laadintaa säätelee talousarvioasetuksen 12 §, jonka mukaan tilijaotteluun sisällytetään:

- 1) tuloarviot ja niiden osat vähintään eduskunnan päättämää erittelytarkkuutta noudattaen;
- 2) määrärahat ja niiden osat talousarviossa edellytettyihin käyttötarkoituksiin vähintään eduskunnan päättämää erittelytarkkuutta noudattaen;
- 3) luettelo säännöksistä ja määräyksistä, joihin tulon kertyminen ja määrärahan käyttö välittömästi perustuu; sekä
- 4) muut valtiovarainministeriön määräämät asiat.

Ministeriö voi sisällyttää tilijaotteluun myös muita talousarvion toimeenpanoa koskevia jaotteluja ja määräyksiä.

Tilijaotteluun merkitään, minkä kirjanpitoyksikön (so. viraston tai laitoksen) kirjanpitoon tuloarviot ja määrärahat tai niiden osat otetaan sekä hallinnonaloittain tai virastoittain ja laitoksittain jakamattomien määrärahojen käytöstä päättävät viranomaiset.

Ministeriöiden on toimitettava tilijaottelu viipymättä tiedoksi valtiontalouden tarkastusvirastolle ja valtiokonttorille. Valtiokonttori julkaisee tilijaottelut.

Seuraavalla sivulla on vuoden 2010 tilijaottelu väyläverkon kehittämismomenttien osalta:

[456]

[Liikennevirasto]

78.	Eräät väylähankkeet (arviomääräraha)	428 600 000
	<i>L Liikennevirastosta (862/2009), A Liikennevirastosta (864/2009), MaantieL (503/2005), MaantieA (924/2005), RautatieL (555/2006) ja VNA rautatieliikenteen harjoittajille tarjottavista palveluista (206/2003)</i>	
78.1.	Eräät tiehankkeet	176 850 000
78.1.01.	Mt 100 Hakamäentie, Helsinki	300 000
78.1.05.	Vt 6 Lappeenranta- Imatra	46 100 000
78.1.06.	Vt4 Lusi-Vaajakoski	32 100 000
78.1.07.	Vt4 Kemin kohta ja sillat	15 500 000
78.1.09.	Vt 5 Lusi-Mikkeli	19 000 000
78.1.10.	Kirkkonummi-Kivenlahti	23 000 000
78.1.11.	Päiväranta-Vuorela	26 000 000
78.1.12.	Joensuun kohta	14 850 000
78.1.13.	E18 Kehä III, 1. vaihe	000
78.1.14.	Kilpilahden tieyhteys	000
78.2.	Eräät ratahankkeet	220 000 000
78.2.1.	Ilmalan ratapiha	14 000 000
78.2.3.	Lahti-Luumäki, palvelutason parantaminen	57 000 000
78.2.4.	Keski-Pasila	8 000 000
78.2.5.	Talvivaaran kaivosohanke	20 000 000
78.2.6.	Kehärata	81 000 000
78.2.7.	Seinäjoki-Vaasa, sähköistys	000
78.2.8.	Seinäjoki-Oulu, I-vaiheen loppuosa, palvelutason parantaminen	40 000 000
78.3.	Eräät vesiväylähankkeet	18 750 000
78.3.1.	Tornion väylä	50 000
78.3.3.	Porin Mäntyluodon meriväylä	6 200 000
78.3.4.	Haminan meriväylä	8 000 000
78.3.5.	Pietarsaaren meriväylä	4 500 000
78.4.	Yhteiset liikenneväylähankkeet	13 000 000
78.4.3.	Vt 14 Savonlinnan keskusta, I-vaihe	13 000 000
79.	Jälkirahoitus- ja elinkaarirahoitushankkeet (siirtomääräraha 3 v) (3 htv)	66 500 000
	<i>MaantieL (503/2005) ja MaantieA (924/2005)</i>	
79.1.	Vt 4 Lahti-Järvenpää	23 500 000
79.2.	E 18 Muurla-Lohja	39 000 000
79.3.	E 18 Koskenkylä-Kotka moottoritie	2 000 000
79.4.	Kokkola-Ylivieska, 2. raide	2 000 000

Tilijaottelusta näkyy ensin substanssilainsäädäntö, johon määrärahan käyttö perustuu. Koska eduskunta on päättänyt erikseen jokaisesta hankkeesta myöntämälle sille valtuuden enimmäismäärän, jokainen hanke on myös tilijaottelussa oma kohtansa. Kirjanpitoyksikön tunnus näkyy vasemmassa sarakkeessa hakasuluissa.

Ministeriö voi muuttaa vuoden aikana hankkeiden keskinäistä määrärahojen kohdentamista, mikäli on mahdollista saada toisista hankkeista säästöjä toisen hankkeen lisärahoitustarpeen kattamiseksi. Jos on ennustettavissa, että momentin rahamäärä ei riitä, on ministeriön ryhdyttävä toimenpiteisiin arviomäärärahan ylitysluvan saamiseksi.

Arviomäärärahan ylittäminen

Talousarviolain 7 §:n mukaan lupa arviomäärärahan ylittämiseen voidaan antaa, jos ylitys perustuu lakisääteiseen, lakisääteistä vastaavaan tai ennakoimattomaan muuhun välttämättömään tai vaikeasti arvioitavaan tarpeeseen taikka arvioitua suurempaan yleisen kustannustason nousuun, eikä määrärahatarvetta ole mahdollista muutoin kattaa. Talousarvioasetuksen 14 §:n mukaan lupaa arviomäärärahan ylittämiseen on pyydettävä, mikäli mahdollista, varainhoitovuoden marraskuun loppuun mennessä, kuitenkin hyvissä ajoin ennen tilinpäätöksen valmistumista. Arviomäärärahan ylittäminen on ennen luvan antamista saatettava valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi. Jos arviomäärärahan ylittäminen on aikaisemmat ylitykset mukaan lukien enintään 20 prosenttia määrärahasta ja kuitenkin enintään 1 000 000 euroa voidaan pyytää valtiovarainministeriön lausunto valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyn sijasta. Jos ministe-

riö ei tyydy valtiovarainministeriön lausuntoon eikä katso voivansa luopua asiasta, asia on saatettava valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltäväksi. Talousarvion soveltamismääräysten (3.4.2.) mukaan lupa on pyydettävä niin ajoissa, että ko. tehtävä tai toiminta voidaan mukauttaa määrärahan puitteissa tapahtuvaksi, jos lupaa ei myönnetä. Lisäksi tulee selvittää, miksi ylitystarvetta ei voida hoitaa momentin sisäisin siirtein.

Virasto voi siis maksaa hankkeen menoja tilijaottelussa osoitetun rahamäärän enimmäismäärään asti. Jos osoittautuu, että jonkin hankkeen määrärahat eivät riitä, sen tulee ryhtyä toimenpiteisiin tilijaottelun muutokseksi. Koska kaikki väylähankkeet ovat samalla momentilla, ministeriön vastuulla on koko hankesalkun hallinta. Se voi siirtää määrärahoja hankkeelta toiselle, muttei ylittää momentin loppusummaa ilman raha-asiainvaliokunnan käsittelyä. Tavallisesti muutokset käsitellään myös seuraavaan lisätalousarvion yhteydessä, mikäli se on mahdollista talousarviovuoden lisätalousarvion laatimisaikataulun puitteissa.

Kirjanpito ja tilinpäätös

Valtion talousarviotalous on kirjanpitovelvollinen talousyksikkö. Talousarviotalous jakautuu *kirjanpitoyksiköihin*, jotka laativat valtion talousarviosta annetun lain 21 §:ssä tarkoitetun viraston ja laitoksen tilinpäätöksen siihen kuuluvine toimintakertomuksineen ja vastaavat valtion maksuliikkeestä ja kirjanpidosta. Valtiovarainministeriö määrää asianomaisen ministeriön esityksestä, mitkä virastot ja laitokset toimivat kirjanpitoyksiköinä¹³. Kirjanpitoyksikkö-käsite korvasi aiemmin lakiin sisältyneen *tilivirasto*-termin kun talousarviolain uudistus tuli voimaan 1.1.2010. Uuteen lakiin on sisällytetty sellaisia mm. kirjanpidon järjestämistä ja valtuuksien seurantaan koskevia asioita, joista aiemmin säädettiin talousarvioasetuksessa. Näiden asemaa haluttiin lakiuudistuksen yhteydessä korostaa.

Valtion kirjanpidossa tulee noudattaa hyvää kirjanpitoa (talousarviolaki 14 §). Valtion käytössä yksityissektorin kirjanpitomallin tapainen *liikekirjanpito* sekä lisäksi *talousarviokirjanpito*, jolla seurataan talousarvion toteutumista. Valtion kirjanpidossa on sen moniulotteisuudesta johtuen siten kahdenlaisia kirjanpitoahtumia: liiketapahtumia ja talousarviotapahtumia.

Itsenäiselle kirjanpitovelvolliselle talousyksikölle asetettavia vaatimuksia ovat muun muassa itsenäinen vastuunkanto oikeussubjektina ja omat rahavarat. Jokaiselle itsenäiselle talousyksikölle voidaan määrittää sen omat tulot ja menot, jotka rekisteröidään kirjanpitoon. Kirjanpidon yhtenä tehtävänä onkin tosittisiin perustuvien kirjausten avulla pitää talousyksikön ja sitä ympäröivillä markkinoilla olevien muiden talousyksiköiden rahavarat erillään toisistaan. Valtion kirjanpidon erilläänpitotehtävä on valtion talousarviotalouden menojen ja tulojen sekä varojen ja velkojen erottaminen talousarviotalouden ulkopuolisille talousyksiköille kuuluvista eristä.

Virastojen ja laitosten on laadittava kultakin varainhoitovuodelta tilinpäätös¹⁴, joka sisältää mm. talousarvion toteutumista kuvaavan talousarvion toteutumalaskelman, tuottoja ja kuluja kuvaavan tuotto- ja kululaskelman sekä tilinpäätöspäivän taloudellista asemaa kuvaavan taseen

Valtiokonttorin julkaisemassa kirjanpidon käsikirjassa kuvataan kumpaakin kirjanpitoa yksityiskohtaisemmin, joista yhteenveto seuraavassa työryhmän tehtävän kannalta katsottuna.

¹³ Talousarviolaki 12 a § (11.12.2009/1096)

¹⁴ Talousarviolaki 21 § (19.12.2003/1216)

Liikekirjanpito

Liikekirjanpitoon merkitään liiketapahtumina tulot, menot, rahoitustapahtumat sekä niiden oikaisu- ja siirtoerät. Liikekirjanpito käsittää vähintään tuotto- ja kululaskelman sekä taseen laatimiseksi tarvittavat tilit, jotka Valtiokonttori määrää.

Meno

Liikekirjanpidossa meno on aina lopullinen rahankäyttö. Menolla tarkoitetaan toisaalta tuotannontekijän hankkimisesta aiheutunutta rahankäyttöä, vastikkeellista menoa, jolloin tuotannontekijästä vastikkeeksi annettu raha jää tuotannontekijän luovuttajan omaksi. Toisaalta menolla tarkoitetaan myös muuta kuin tuotannontekijän hankkimisesta aiheutunutta rahankäyttöä. Nämä vastikkeettomat menot ovat nekin lopullista rahankäyttöä, koska rahoja ei saada takaisin. Toisaalta niitä vastaan ei saada välitöntä vastinettakaan. Talousarviossa vastikkeettomat menot budjetoidaan yleensä siirtomenoiksi. Vastikkeettomia menoja ovat mm. kunnille ja muille yhteisöille ja niihin verrattaville oikeushenkilöille sekä säätiöille annettavat tuenluonteiset suoritukset (esim. valtionavut).

Tulo

Menon lailla myös tulon tunnusmerkkinä pidetään lopullisuutta. Saatua rahaa ei tarvitse maksaa takaisin. Kun tulona pidetään lopullisesti saatua rahaa, ovat tuloa myös sellaiset rahan saannit, joihin ei suoranaisesti liity suoritteen luovutusta. Valtion kirjanpidossa tällaiset tulot ovat vastikkeettomia tuloja erotukseksi suoritteiden luovuttamisesta saatavista vastikkeellisista tuloista. Vastikkeettomia tuloja ovat esimerkiksi valtion kantamat verot ja veronluonteiset maksut sekä valtion saamat lahjoitukset, valtionperinnöt ja valtiolle testamentatut varat.

Rahoitustapahtuma

Liikekirjanpidossa menot ja tulot kirjataan kahdenkertaisen kirjanpidon periaatteita noudattaen jollekin meno- tai tulotilille ja rahoitustilille. Menoon ja tuloon liittyy siten aina luontoissuorituksia lukuun ottamatta myös rahoitustapahtuma. Puhtaina rahoitustapahtumina käsitellään liikekirjanpidossa pääomansijoituksista ja -palautuksista sekä muiden saamisten ja velkojen maksuista aiheutuvat liiketapahtumat. Ne kirjataan aina kahden rahoitustilin välisinä vienteinä. Osa puhtaista rahoitustapahtumista, esimerkiksi velanotto, aiheuttaa kirjauksen myös talousarviokirjanpitoon. Puhtaita rahoitustapahtumia ovat esim. osto- ja muiden velkojen suoritukset tai menoa tai tuloa koskevat ennakkomaksut.

Liiketapahtumien oikaisu- ja siirtoerät

Oikaisuerät johtuvat joko havaittujen virheiden korjaamisesta tai siitä, että liiketapahtuman euromäärä esimerkiksi annetusta alennuksesta johtuen on muuttunut kirjausajankohdan jälkeen.

Siirtoerät johtuvat menon tai tulon luonteen muuttumisesta tai siirtämisestä toiselle talousyksikölle. Siirtoerä voi johtua myös menon käyttötarkoituksen muuttumisesta. Esim. myytäväksi ostettu hyödyke (vaihto-omaisuus) voidaan ottaa omaan käyttöön (käyttö-omaisuus), jolloin meno on siirrettävä uutta tarkoitustaan vastaavalle tilille.

Talousarviokirjanpito

Talousarviokirjanpito käsittää talousarviotilit, siirrettyjen määrärahojen tilit ja muut tilit, jotka valtiokonttori määrää. Talousarviotilien ja niiden sisällön tulee vastata talousarviota ja sen tilijaottelua (talousarvioasetus 42b §).

Talousarviokirjanpitoon merkitään talousarviotapahtumina talousarviotulot ja talousarviomenot sekä niiden oikaisu- ja siirtoerät (talousarvioasetus 42 §). Talousarviotulot ja -menot ovat tapahtumia, jotka vaikuttavat varainhoitovuoden talousarvion toteutumiseen. Talousarviotapahtumien oikaisu- ja siirtokirjauksilla korjataan jo tehtyjä talousarviotulo- ja talousarviomenokirjauksia.

Talousarviolain 15 §:n mukaan virastojen ja laitosten tulee järjestää toimialoillaan valtion talousarviosta annetun lain 10 §:ssä tarkoitettujen talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnettyjen valtuuksien sekä muiden lakiin perustuvien valtuuksien seuranta (*valtuuskirjanpito*). Valtuuskirjanpitoon merkitään talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnetyt ja lakiin perustuvat valtuudet ja niiden käyttö. Valtuuskirjanpidon yhteydessä seurataan lisäksi valtuuden käytöstä aiheutuneita menoja sekä valtuuden käytöstä tulevana varainhoitovuosina aiheutuvia määrärahatarpeita (talousarvioasetus 54 a §).

Talousarviotulo ja -meno

Talousarviotulolla tarkoitetaan talousarvioon otetun tuloerän kertymisestä aiheutuvaa kirjausta talousarviokirjanpitoon. Kertyminen voi aiheutua myös puhtaasta rahoitustapahtumasta (esim. lainanotto). Talousarviomenolla tarkoitetaan määrärahan käytöstä aiheutuvaa kirjausta talousarviokirjanpitoon. Määrärahan käyttö voi aiheutua myös puhtaasta rahoitustapahtumasta (esim. lainan takaisinmaksu). Nettobudjetoituina talousarviotuloja voi kertyä myös menomomenteille ja nettobudjetoituina talousarviomenoja voidaan kirjata myös tulomomenteille.

Talousarviotapahtumien oikaisu- ja siirtoerät

Talousarviotapahtumien oikaisu- ja siirtoerät voivat johtua samoista syistä kuin liiketapahtumien oikaisu- ja siirtoerät. Talousarviokirjanpidon siirtokirjauksilla saadaan tieto sellaisista toiminnan rahoitukseen liittyvistä tapahtumista, jotka eivät ole talousarviotuloja tai -menoja. Siirtokirjaus voi aiheutua esimerkiksi siitä, ettei talousarviotapahtumaa alun perin kirjattaessa vielä ole varmuutta lopullisesta tuloarviosta tai määrärahasta (tulo- tai menomomentti).

Talousarviokirjanpidossa on mahdollista myös talousarvion ulkopuolisten erien seuraaminen. Talousarviokirjanpidon tilikartassa on omat tilit sellaisille tapahtumille, jotka odottavat kirjaamista talousarvioon, ja sellaisille tapahtumille, joita ei ole otettu eikä pidäkään ottaa talousarvioon.

Kirjauserusteet

Kirjauserusteesta päätettäessä ratkaistaan kirjauskypsyys eli ajankohta, jolloin kirjanpilotapahtuma merkitään kirjanpitoon. Kirjanpidossa pyrkimyksenä on oikean kirjauserusteen noudattaminen jo juoksevassa kirjanpidossa. Viimeistään tilinpäätöksessä on kuitenkin siirryttävä oikeaan kirjauserusteeseen.

Suoriteperuste

Vastikkeellisten menojen ja tulojen kirjaamisen pääsääntönä *liikekirjanpidossa* on suoriteperuste. Suoriteperusteen mukaan meno syntyy silloin, kun tuotannon tekijä otetaan vastaan. *Talousarviokirjanpidossa* talousarviotulojen ja -menojen kirjauserusteena käytetään samaa perustetta, jota on käytetty talousarviota laadittaessa, eli tuloa tai menoa

kyseiseen varainhoitovuoteen kohdennettaessa. Valtiokonttorin käsikirjan mukaan vastikkeellisten menojen ja tulojen kirjaamisen pääsääntönä on myös talousarviokirjanpidossa suoriteperuste. Tuotannontekijöiden hankinnasta aiheutuvat menot ja suoritteiden myynnistä saatavat tulot kirjataan suoriteperusteella, eli talousarviomeno syntyy silloin, kun tuotannontekijä otetaan vastaan, ja talousarviotulo silloin, kun suorite luovutetaan asiakkaalle. Kuten edellä valtion talousarvion yhteydessä tuli esille, infrahankkeet on budjetoitu perinteisen mallin mukaisesti suoriteperusteella. Sen sijaan tilapäisrahoitusmallissa meno budjetoidaan takaisinmaksun ajankohdan mukaan.

Jaksottaminen

Liikekirjanpidossa jaksottamisella tarkoitetaan tulojen ja menojen jakamista kahteen osaan:

- 1) tuloihin ja menoihin, jotka kuuluvat tilikaudelle ja kirjataan tuotoiksi ja kuluiksi sekä
- 2) tuloihin, jotka ennakotuloina kirjataan taseen vastattaviin saatuihin ennakkoihin ja menoihin tai niiden osiin, jotka aktivoidaan taseeseen. Kun tulot ja menot on jaksotettu, voidaan laatia tuotto- ja kululaskelma sekä tase.

Pitkävaikutteisten tuotannontekijöiden käsittely tilinpäätöksessä on samanlaista riippumatta siitä, onko kysymyksessä kansallis- vai käyttöomaisuuteen kuuluva hyödyke. Niiden hankintamenot jaksotetaan poistoina kuluiksi omaisuuden hankintamenon vaikutusaikana (meno tuotannontekijän käytön kohdalle). Omaisuuden hankintameno luetaan hyödykkeen hankinnasta ja valmistuksesta aiheutuneet muuttuvat menot.

Kirjanpitosäädösten soveltaminen infrahankkeisiin

Hyvän kirjanpitotavan noudattaminen edellyttää, että kaikki taloudelliset tapahtumat kirjataan. Eri rahoitusmalleissa on kyse siitä, mikä on tapahtuman taloudellinen luonne. Asiaa tarkastellaan erikseen valtion talousarviokirjanpidon (sekä valtuuskirjanpidon) että liikekirjanpidon kannalta.

1. Talousarviokirjanpito

Koska talousarviokirjanpito seuraa valtion talousarvion toteutumista, budjetointitapa vaikuttaa siihen mikä katsotaan olevan valtion tuloa tai menoa sekä milloin tapahtuma on kypsä kirjattavaksi menoksi tai tuloksi. Arvonlisäverot kirjataan kaikissa tapauksissa hallinnonalan arvonlisäveromomentille.

Normaalissa budjettirahoitteisessa investointihankkeessa meno kirjataan talousarvion tilille menoksi silloin, kun tuotannontekijä vastaanotetaan (käytännössä sille vuodelle, johon lasku kohdistuu, vaikka sitä ei olisi vielä maksettu). Rakennushankkeissa tavallisesti suoritettavat ennakkomaksut kirjataan myös momentin menoksi johtuen alalla vallitsevasta käytännöstä. Suuret urakkahankkeet kestävät kauan ja työsuoritusten vastaanottaminen tapahtuu valmiusasteen mukaan. Valtion talousarvion momentin käytöllä on yhteys tuotannontekijän vastaanottamiseen.

Tilapäisrahoitusmalleissa määrärahat budjetoidaan ja talousarviomenot kirjataan sinä vuonna kun valtion takaisinmaksut ulkopuoliselle rahoittajalle tapahtuvat. Kyseessä on siten poikkeus suoriteperusteisesta kirjaamistavasta. Täydellisyysperiaatteen mukaisesti valtion talousarvioon tulee ottaa kaikki valtion menot. Tilapäisrahoitusmalleissa valtiolle kuuluva meno syntyy jo rakentamisaikana, mutta tällöin ulkopuolinen rahoittaa investointimenot ja valtio maksaa vasta myöhemmin. Määrärahan käytöksi kirjaamista siirretään siis myöhäisimmille varainhoitovuosille. Nimike tilapäisrahoitus on osuva ja kuvaa taloudellisen tapahtuman luonnetta. Kysymys on maksuajan saamisesta. Tällaista puh-

dasta maksuajan saamista voidaan kutsua *rahoitussopimusmalliksi*. Arvonlisäverolain säädännön kompleksisuuden takia on jouduttu ottamaan käyttöön myös nk. *rakennuttamispalvelumalli*, jossa ulkopuolinen rakennuttaa hankkeen liiketoimintanaan. Tällöin valtio saa tuotannon tekijän vasta kun hanke on valmis, joten kyseessä onkin pääsäännön mukainen suoriteperusteinen kirjaustapa.

Elinkaarimalleissa momentille kirjataan määrärahan käytöksi ko. vuodelle kuuluvat maksut suoriteperiaatteen mukaan.

Ulkopuolisten maksamat rahoitusosuudet valtion hankkeisiin kirjataan sekalaisiin tuloihin osastoon 12. Normaaaleissa hankkeissa ulkopuolinen maksaa osuutensa Liikenneviraston pankkitilille, ja tulo kirjataan vastaavasti. Tilapäisrahoitushankkeissa (joissa ulkopuolinen maksaa muutoinkin kaikki menot) menot kirjataan bruttoperiaatteen mukaisesti valtion maksaessa jälkikäteen omat menonsa.

Esimerkiksi Kilpilahden uuden tieyhteyden menot (ilman arvonlisäveroa) ovat yhteensä 25 milj. euroa, josta ulkopuolisten rahoitusosuus on 11,8 milj. euroa. Valtiolle maksettavaksi jäävä osuus on 13,2 milj. euroa. Momentille kirjataan koko investointimeno 25 milj. euroa ja tulomomentille 11,8 milj. euroa. Valtion omaa rahoitusosuutta vastaava arvonlisävero 2,9 milj. euroa kirjataan kuten normaalisti hallinnonalan arvonlisäveromomentille.

2. Valtuuskirjanpito

Valtuuskirjanpito on osa talousarvion toteutumisen seurantaan. Valtuuskirjanpito sisältää talousarviossa myönnettyjen valtuuksien ja niiden käytön seurannan. Valtuusseurannan velvoitteet koskevat kaikkia hankkeita, joille eduskunta on myöntänyt valtuuden, riippumatta rahoitusmallista. Valtuuskirjanpitoon merkitään valtuuden käytöksi kaikki tehdyt sitovat sopimukset. Lisäksi seurataan valtuuden käytöstä aiheutuvia menoja. *Normaalien budjettirahoitteisten hankkeiden* osalta on ollut ongelmia valtuusseurannan järjestämisessä yleisten ohjeiden mukaisesti. Tästä on myös Valtiontalouden tarkastusvirasto huomauttanut. Ongelmia on ollut esimerkiksi jatkuvan tilaus-/sopimusvirran viemisessä valtuusseurantaan.

Kehittämishankkeissa urakkasopimukset ovat pitkäkestoisia, tyypillisesti usean vuoden mittaisia. Urakan toteutusaikana voi nousta esiin tarve muuttaa sopimuksen sisältöä urakoitsijan esitettyä uuteen innovaatioon perustuvaa työmenetelmää tai suunnitelmien tarkennuttua siten, että sama lopputulos voidaan saavuttaa muulla tavoin edullisemmin. Valtuuskirjanpidon säännökset eivät kuitenkaan mahdollista tällaisissa tapauksissa syntyvien säästöjen hyödyntämistä hankkeella, silloin kun muutoksia sopimukseen halutaan tehdä sopimuksen solmimista seuraavina vuosina. Myös valtuuksien uusiminen talousarvioprosessin yhteydessä on ollut käytännössä hankala toteuttaa, koska talousarviota laadittaessa ei ole vielä tiedossa, kuinka paljon myönnetystä valtuudesta on seuraavan talousarviovuoden alussa sitomatta. Ongelmana on nimenomaan valtuuksien vuosipalastelu (uusimismenettely), joka ei mahdollista joustavaa toimintatapaa vaan hankaloittaa hankkeiden läpiviemistä normaalien projektinjohdollisten tavoitteiden mukaisesti.

Tilapäisrahoitusmallin ja elinkaarimallin osalta jo sopimuksen allekirjoituksella sitoudutaan hankkeen toteuttamiseen, jolloin valtuuden käytöksi merkitään koko sopimuksen arvo. Tällöin myös valtuusseurannan toteuttaminen on helpompaa kuin normaali hankkeissa, joissa voidaan tehdä jopa tuhansia sopimuksia ja tilauksia hankkeen koko keston aikana. Näissä tapauksissa esillä on ollut kysymys sopimuksen (esim. tilapäisrahoitusmallissa aiesopimuksen) sitovuudesta ja sekä valtuuden käytön ajallisesta kohdentamisesta.

Liikenne- ja viestintäministeriö on toistuvasti ollut yhteydessä Valtiovarainministeriöön valtuusmenettelyn uudistamiseksi siten, että mahdollistetaan tulokellinen ja taloudellinen toiminta ilman tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Viimeksi asia on ollut esillä talous-

arvionlain uudistamisen yhteydessä syystalvella 2009. Valtion reaalisijoitusmenot ovat lähes yksinomaan liikenneväylähankkeita, minkä vuoksi talousarvion laadintamääräyksissä tulisi ottaa huomioon erityisesti liikennehankkeiden budjetointi.

3. Liikekirjanpito

Liikekirjanpidon kirjaamistapa määräytyy taloudellisen tapahtuman luonteen mukaisesti. Valtiokonttorin kanssa käydyin keskustelun perusteella on todettavissa seuraavaa.

Normaalisti investointimenot kirjataan niiden kertymisen perusteella taseeseen omaisuudeksi kohtaan "keskeneräiset rakenteet", josta ne hankkeen valmistuttua siirretään ao. väylärakenteen kohtaan (esim. tierakenteet, rautatierakenteet jne). Väylävarallisuuden arvo kasvaa ja poistojen tekeminen alkaa hankkeen käyttöönottovuonna.

Tilapäisrahoitusmallissa toimintatapa riippuu siitä, onko kyseessä rahoitus sopimusmalli vai rakentamispalvelusopimusmalli. *Rahoitus sopimusmallissa* menot kirjataan kirjanpidossa tuotannon tekijän vastaanottamisen mukaan taseeseen keskeneräisiin töihin kuten normaalisti. Koska virasto ei maksa menoja, se kirjataan velaksi. Jos viraston ja ulkopuolisen rahoittavan tahon välillä on sovittu yli vuoden maksuajasta, tapahtuma kirjataan pitkäaikaiseksi velaksi. Maksua edeltävän vuoden tilinpäätöksessä siirretään saldo pitkäaikaisesta lyhytaikaiseen velkaan. Myös laskuihin sisältyvät arvonnalisäverot kirjataan arvonnalisäveromenoksi ja velaksi. Velkasumma kasvaa hankkeen etenemisen myötä. Kun hanke valmistuu, siirretään saldo keskeneräisestä omaisuudesta valmiiseen omaisuuteen. Varallisuus lisääntyy ja poistojen tekeminen aloitetaan. Velka puolestaan lyhentyä vasta valtion maksaessa saamansa tilapäisrahoituksen takaisin.

Rakentamispalvelusopimusmallissa katsotaan, että valtio vastaanottaa tuotannon tekijän vasta kun ulkopuolinen taho luovuttaa investoinnin valtiolle. Kun hanke siis valmistuu, kirjataan koko investoinnin hankintameno ao. varallisuuden ryhmään valmiisiin rakenteisiin ja aloitetaan poistot. Tällöin investointimeno kirjataan velaksi, koska valtio ei ole maksanut investoinnista rakentamisaikana mitään. Velka lyhenee valtion maksaessa saamansa tilapäisrahoituksen takaisin. Arvonnalisävero kirjataan luovutushetkellä koko summasta arvonnalisäveromenoksi sekä velaksi.¹⁵

Elinkaarimallien yleistyessä niiden kirjanpidollista käsittelyä on kansainvälisestikin pohdittu yhä useammin. Tarkasteltavat kohteet kulmineituvat seuraaviin kysymyksiin: onko kyseessä aito ostopalvelun hankinta, kenen taseessa omaisuus on ja tulkitaanko maksamaton osa investoinnista tilaajan velaksi. Valtion kirjanpitolausunto on antanut lausunnon koskien Järvenpää-Lahti -hanketta (lausunto 23/2002, 26.8.2002). Lausunnon mukaan investoinnin hankintameno merkitään Tiehallinnon taseeseen ja se poistetaan kuten viraston muukin väyläomaisuus. Omaisuus katsotaan hankitun velkatapahtuman luontoisesti, joten poistamaton osa on myös velkana taseessa (tili 2499). Palvelumaksut jaetaan siten kahteen osaan: investoinnista aiheutuvaan osaan ja muuhun osaan. Muu osa kattaa rahoituspalvelut ja kunnossapitopalvelut ja tämä osa kirjataan palveluiden ostoihin (tili 4399).

Ulkopuolisten rahoitusosuudet valtion hankkeisiin on aiemmin katsoa olevan nk. pääomatukea. Valtion kirjanpitolausunto on antanut asiaan liittyvän lausunnon (15/1998, 19.5.1998), jonka mukaan "käyttöomaisuushankintaan saatavaa kunnan rahoitusosuutta tulisi käsitellä liikekirjanpidossa menon oikaisuna, jolloin valtion taseessa oleva omaisuus sisältää vain ne menot, jotka investoinnin hankkimisesta valtiolle on aiheutunut." Normaaleissa investoinneissa kunnan maksaessa oman osuutensa suoritus kirjataan käyttöomaisuustilin kredit-puolelle, jolloin investointimeno taseessa on vastaavasti pienempi.

¹⁵ Luovuttajan tilinpidossa koko hanke on arvonnalisäverollisena saatavana, sillä yritys joutuu joka tapauksessa tilittämään arvonnalisäveron verottajalle ja kyseessä on verollinen myynti.

Poistot tehdään alennetusta arvosta. Ulkopuolisten osallistuessa yhä enenevässä määrin valtion hankkeiden rahoitukseen tulee väyläomaisuuden arvon mittaamisen kannalta ongelmaksi, se että omaisuus onkin taseessa todellista pienempänä. Esimerkkinä edellä mainitusta on Kilpilahden uusi tieyhteys –hanke, jossa tierakenteisiin kirjataan vain valtion rahoitusosuutta vastaava 13,2 milj. euroa, vaikka momentille kirjataan bruttomenot 25 milj. euroa.

Valtiokonttori on helmikuussa 2010 antanut uudet, yhtenäistetyt ohjeet, joiden mukaan "[...] ulkopuolisilta saadut hankintarahoitukset kirjataan tuotoksi. Ulkopuolista rahoitusta ei enää missään tapauksissa käsitellä pääoma-avustuksina ja kirjata käyttöomaisuuden hankintamenon vähennykseksi eli menon oikaisuksi."¹⁶ Liikekirjanpidon kannalta menettely tarkoittaa sitä, että aiemmasta käytännöstä poiketen myös ulkopuolisia rahoitusosuuksia vastaavat rakenteet aktivoidaan taseeseen omaisuudeksi, ja saatu ulkopuolinen rahoitus vastaavasti siirtovelaksi, joka vähenee poistojen myötä. Valtiokonttorin ohjeistaman kirjausmenettelyn käyttöönotto lisää läpinäkyvyyttä ja parantaa taseen tietojen hyödynnettävyyttä. Menettely on kuitenkin aiempaa työläämpi.

Osin ulkopuolisella rahoituksella toteuttavat infrahankkeet on Valtiokonttorin ja Valtiotalouden tarkastusviraston toimesta tulkittu Valtiokonttorin 19.12.2005 antaman määräyksen 364/03/2005 mukaiseksi yhteisrahoitteiseksi toiminnaksi. Liikenne- ja viestintäministeriössä ja Liikennevirastossa katsotaan, että yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskenta palvelee esimerkiksi erilaisten yhteistutkimushankkeiden kannattavuuden arviointia, mutta ei sovellu infrahankkeisiin. Ulkopuolisten tahojen osallistuessa valtion vastuulla olevien väyläinvestointien rakentamismenoihin ei kyseessä voida katsoa olevan kannattavuustarkastelu, koska valtio ei luovuta ulkopuoliselle tienpitosuoritetta, jonka tuottamisen kannattavuutta voitaisiin arvioida, vaan kyseessä on valtion saama avustus. Lisäksi infrahankkeissa on sovittu jo ennalta Liikenneviraston ja ulkopuolisen rahoittajan kustannusosuuksista, ja tämän jaon toteutumisen todentaminen talousarviovuosittain ja kesken hankkeen ei tunnu mielekkäältä. Asiaa koskevia määräyksiä ja ohjeita on täsmennettävä siten, että avustuksena valtion ulkopuolelta saatua rahoitusta valtion investointimenoon ei sisällytetä kannattavuutta kuvaaviin laskelmiin.

4.2.4 Arvonlisä- ja muiden verolakien vaikutukset infrahankkeisiin

Normaaleissa budjettirahoitteisissa hankkeissa valtio maksaa investointihankkeen laskut, joihin sisältyy yrityksen sisällyttämä ja edelleen verohallintoon tilittettävä arvonlisävero. Veron suuruus määräytyy yleisen arvonlisäverokannan mukaisesti (22 %, 1.7.2010 lukien 23 %). Valtion talousarviossa olevat kehittämismomentit ovat arvonlisäverottomia, sillä vero maksetaan hallinnonalan yhteiseltä arvonlisäveromomentilta. Esimerkiksi valtion maksaessa yritykselle 12,2 milj. euron laskun liikenneinvestoinnin rakentamistöistä veroton investointimeno (10 milj. euroa) velotetaan kehittämismomentilta ja arvonlisäveromeno (2,2 milj. euroa) hallinnonalan yhteiseltä momentilta.

Tilapäisrahoitushankkeissa, joissa ulkopuolinen taho (esim. kunta) maksaa valtion puolesta kaikki rakentamisaikaiset menot, investointimenoihin sisältyy myös arvonlisäveromenot. Toisin sanoen kunnan on maksettava koko em. esimerkin mukainen 12,2 milj. euron meno. Kun kyse on valtiolle kuuluvasta menosta, jossa kunta toimii ainoastaan rahoittajana (rahoitussopimusmalli), ei kunta voi omassa arvonlisäverotilityksessään vähentää 2,2 milj. euron summaa. Siten kunnalle aiheutuu korkomenoja tästä arvonlisäveronkin osuudesta. Mitä useamman vuoden hanke kestää, sitä enemmän kunnalle aiheutuu sidotun pääoman korkokustannuksia.

¹⁶ Valtiokonttorin www-sivujen Kysymyksiä ja vastauksia –palstalla 8.2.2010

Tämän välttämiseksi otettiin käyttöön rakennuttamispalvelusopimusmalli, joka on kunnan kannalta liiketoimintaa eli rakentamispalvelun tuottamista. Kunta voi vähentää liiketoimintaansa liittyen ostoihin sisältyneet arvonlisäverot, jolloin kunnalle ei jää arvonlisäveromenoja rahoitusrasitteeksi. Kun hanke on valmis, kunta veloittaa valtiolta investointimenon sekä arvonlisäveron. Kyseessä on kunnan kannalta katsottuna tulon syntyminen, jolloin kunta joutuu joka tapauksessa tilittämään arvonlisäveron verottajalle. Kun valtio maksaa valmistumisvuotta myöhemmin takaisin investointikustannukset, tulee kunnalle jälleen rahoitusrasitus arvonlisäveron osalta. Arvonlisävero-ongelmassa on siis kyse siitä miten kunta voi hyödyntää vähennysjärjestelmää. Esimerkiksi Kehä III -hankkeen tapauksessa 50 milj. euron investointi 5 %:n korkokannan mukaan laskettuna aiheuttaisi kaupungille yhteensä 8,8 milj. euron korkokustannuksen, josta arvonlisäveroon sidotun pääoman korkokustannus olisi 1,6 milj. euroa.

Arvonlisävero- ja muu verolainsäädäntö vaikuttaa kuntien halukkuuteen osallistua hankkeiden toteuttamiseen. *Ulkopuolisten rahoitusosuuksien* osalta on arvonlisäverotuksen soveltamisen kannalta oltava selvästi havaittavissa kunnalle tuleva hyöty. Jos hyöty voidaan todentaa, ja osallistuminen rahoitukseen on näin ollen selvästi perusteltavissa, menoa voidaan pitää kuntapalautukseen oikeuttavana menona. Tällöin menoon suhtaudutaan kuten muihinkin kunnan omiin menoihin. Kunta saa valtiolta palautuksena oman julkisen toimintansa laskuihin liittyvän arvonlisäveron. Jos sen sijaan kunta antaa yleisavustusta valtiolle, kunta ei saa palautusta eikä se voi vähentää arvonlisäveroa omassa arvonlisäverotuksessaan.

Elinkaarimalleissa infrapalvelun tuottajana on liiketoimintaa harjoittava yritys. Järvenpää-Lahti -hankkeessa jouduttiin muuttamaan sekä arvonlisäverolainsäädäntöä että elinkeinotulon verottamista koskevaa lainsäädäntöä. Ongelmana arvonlisäverotuksen suhteen oli se, että jos hanketta olisi pidetty rakentamishankkeena, yhtiö olisi joutunut tilittämään valmistusajankohtana koko investoinnin arvosta lasketun arvonlisäveron. Summa oli huomattava ja se olisi aiheuttanut tilaajalle palvelumaksun hintaan korotuspainetta sidotun pääoman korkokustannusten takia. Arvonlisäverolainsäädännön muutoksella hyväksyttiin, että yhtiö tilittää arvonlisäveron palvelumaksujen saannin yhteydessä sopimuskauden aikana vuosittain.¹⁷

Oleellista on, että arvonlisäverolainsäädännön muutos pätee tilanteissa, jossa on a) kyse yleisestä tiestä tai rautatiestä ja b) vastike määräytyy liikennesuoritteen perusteella. Jos tarkoituksena on tehdä toisenlainen elinkaarimalli, joudutaan arvioimaan uuden mallin soveltumista lainsäädännön piiriin. Muurla-Lohja -hankkeessa maksurakenne oli osittain toisenlainen (käytettävissä olo), mutta verottajan ennakkoratkaisussa hyväksyttiin arvonlisäverolain soveltamisen myös tähän tapaukseen.

Myös elinkeinotulon verotuksessa oli elinkaarimallin soveltamisessa ongelmia. Jos tieosuuden ei voida katsoa olevan yhtiön käyttöomaisuutta, sen maksimipoisto aika on 10 vuotta (muiden pitkävaikutteisten menojen tapaan). Kun sopimusaika oli kuitenkin pitempi, olisi syntynyt haitallisia veroseuraamuksia poistoajan ollessa lyhyempi kuin sopimusajan. Tästä syystä muutettiin myös elinkeinoverolakia sekä tulon että menon jaksottamisen suhteen. Tulojen jaksottamisesta on todettu elinkeinotuloverolain (360/1968) 19 a §:ssä: "Valtion suorittama korvaus yleisen tien tai rautatien kokonaishoitopalvelusta on sen verovuoden tuottoa, jonka aikana kokonaishoitopalvelu on luovutettu. Kokonaishoitopalvelulla tarkoitetaan vähintään 10 vuoden sopimukseen perustuvaa tien tai rautatien suunnittelu-, rakentamis-, rahoitus- ja kunnossapitopalvelua, josta saatava vastike määräytyy liikennemäärän tai muun vastaavan tien tai rautatien käyttöä kuvaavan suoritemäärän (*liikennesuoritteen*) perusteella. Kokonaishoitopalvelua katsotaan luovutetuksi

¹⁷ Arvonlisäverolaki (20.12.1996/1257) 29§, 9): "veroa suoritetaan yleisen tien tai rautatien kokonaishoitopalvelun luovuttamisesta. Kokonaishoitopalvelulla tarkoitetaan yleisen tien tai rautatien rakentamis- ja kunnossapitopalvelua, josta saatava vastike määräytyy liikennemäärän tai muun vastaavan tien tai rautatien käyttöä kuvaavan suoritemäärän (liikennesuoritteen) perusteella".

kunakin verovuonna määrä, joka vastaa verovuonna toteutuneiden liikennesuoritteiden määrää.”

Menon jaksottamisesta on todettu elinkeinoverolain 27 c §:ssä: “[E]dellä 19 a §:ssä tarkoitetun kokonaishoitopalvelun tuottamisesta johtuvat menot ja tien tai rautatien rakentamisen rahoittamisesta johtuneet rakennusaikaiset korot vähennetään yhtä suurina vuotuisina poistoina jäljellä olevana sopimuskautena siitä verovuodesta alkaen, jonka aikana tie tai rautatie on otettu käyttöön. Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan tien tai rautatien kunnossapitomenoihin ainoastaan siltä osin kuin menon todennäköinen vaikutusaika on vähintään kolme vuotta.”

5. Muita reunaehtoja rahoitusmallien käytölle

Valtiontalouden tarkastusvirasto on työryhmän kuulemistilaisuudessa linjannut seuraavassa selostettuja rahoitusmallien käytössä huomioon otettavia näkökulmia.

Keskeiset talousarvioperiaatteet ja hyvä budjetointitapa

Talousarviolta edellytetään sitä koskeissa säädöksissä, että talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista, määrärahat tulossa oleviin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset. Täydellisyysperiaatetta täydentää valtuusmenettely, jossa talousarvioon otetaan valtuus sitoutua menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien vuosien talousarvioihin. Valtuudet voidaan joko kokonaan tai puuttuvilta osiltaan rahoittaa seuraavien vuosien talousarvioissa. Valtuuden käytön ja käytöstä aiheutuvien menojen seuranta on järjestettävä asianmukaisesti.

Talousarvion perusteella tulisi olla selvää, mihin on tarkoitus sitoutua ja mikä on sitoutumisoikeuden määrä. Rahoitusmuotoa valittaessa on noudatettava valtion talousarviosta annettuja säädöksiä ja periaatteita. Talousarvion periaatteisiin kuuluu myös se, että eduskunta saa oikeat ja riittävät tiedot päätöksentekonsa tueksi. Tämä tarkoittaa ainakin realistista arviota sitoumuksen kokonaismäärästä, rahoitustarpeesta ja rahoituksen ajoitummäärästä. Eri vaihtoehtojen taloudellisia seuraamuksia on voitava verrata kokonaisuutena.

Muiden hankeosapuolten rahoitusosuudet

Budjetoinnissa rahoitusosuudet tulisi käsitellä nettobudjetointitilanteessakin tulona. Sitoumuksen kannalta on kyse kokonaisuudessaan valtion menosta. Erityisesti liikekirjanpidon kannalta asiaa on syytä selvittää niin, että valtion talousarviosta annetun lain säännös bruttomääräisyydestä ja taseen oikeat ja riittävät tiedot käyttöomaisuudesta saadaan sovitettua yhteen. Hankeosapuolten rahoitusosuudet on voitava selvittää virallisesta kirjanpidosta tuloina myös silloin, kun ne taseessa luetaan hankintamenon vähennykseksi.

Tilivelvollisuus

Tilinpäätöksen tulee antaa riittävät ja oikeat tiedot talousarvion toteutumisesta, tuotoista ja kuluista sekä taloudellisesta asemasta. Myös sellaiset vastuut, jotka eivät sisälly taseeseen, mutta joiden maksamiseen on sitouduttu, tulee sisällyttää tilinpäätökseen.

Vertailulaskelma ja kannattavuus

Päätös rahoitusmallista tulisi pohjautua kokonaishyötyihin ja -haittoihin perustuvaan näkökulmaan. Valtion rahoituksen kustannukset ovat yleensä selvästi kunnallista ja yksityistä rahoitusta alhaisemmat.

Elinkaarimallin käyttöä harkittaessa olisi laadittava vertailulaskelma, jossa mallin korkeampia rahoituskustannuksia verrataan sopimuksessa siirrettävien taloudellisten riskien arvoon. Budjettirahoitusta korkeampia rahoituskustannuksia vastaan on oltava arvoltaan suurempi riskinsiirto sopimuspuolen kannettavaksi, jolloin sopimuspuolella on oltava riittävä riskinkantokyky.

Maksujen siirtäminen tulevaisuuteen

Useat rahoitusmallit siirtävät valtion menojen maksua tulevaisuuteen, mistä syntyviä haittoja ja riskejä ei ole yleensä käsitelty riittävän selvästi ja tarkasti.

6. Rahoitusmallien käyttö – soveltamisedot ja kehittämistarpeet

Tässä luvussa on arvioitu käytössä olevien rahoitusmallien soveltamista ja kehittämistarpeita luvussa 2 esitettyjen tavoitteiden puitteissa. Lisäksi työryhmä on arvioinut mahdollisten uusien mallien käyttökelpoisuutta.

6.1 Nykyiset rahoitusmallit ja kehittämistarpeet

Seuraavassa taulukossa on esitetty nykyisten rahoitusmallien hyödyt ja haitat, soveltaminen sekä kehittämistarpeet.

	Hyödyt ja haitat	Soveltaminen	Kehittämistarpeet
<p>Normaali talousarvio-rahoitus: investointi rahoitetaan rakentamisaikana valtion talousarviosta myönnettävillä määrärahoilla</p>	<ul style="list-style-type: none"> + tasapuolinen, selkeä, läpinäkyvä + totuttu malli, vakiintuneet menettelytavat - taloudelliset suhdanteet vaikuttavat investointien toteutusmahdollisuuksiin, pitkäjänteisyys voi kärsiä - mikäli ei pystytä myöntämään hankkeiden optimitoteutusaikataulun mukaista rahoitusta kustannukset voivat nousta - ulkopuolisten rahoitusosuudet bruttobudjetoi- tu eli saatu ulkopuolinen rahoitus ei vähennä valtion investointimenon suuruutta, vie kehyksiä - nykyisen budjetointimenettelyn kankeus; erityisesti valtuusmenettelyn hallinnollinen taakka 	<ul style="list-style-type: none"> • pääsääntönä tulisi olla infrahankkeiden toteutus tätä mallia käyttäen • soveltuu parhaiten tapauksiin jossa liikennejärjestelmän kehittämisen intressi on yhteiskunnallinen ja väylänpidon vastuu on valtiolla 	<ul style="list-style-type: none"> • ulkopuolisen rahoituksen käsittely kehysten ulkopuolella • kehittämishankkeiden momentit tulisi muuttaa arviomäärärahamomenteista pitkäkestoisiksi siirtomäärärahamomenteiksi; tämä mahdollistaisi momentin sisäiset, hankkeiden toteutusaikataulun muutokset nykyistä joustavammin, ilman eduskunnan käsittelyä • valtuusmenettelyn korvaaminen pitkäkestoisilla siirtomäärärahoilla pienentäisi merkittävästi myös hankkeiden hallinnollista taakkaa
<p>Elinkaarimalli: yksityinen toteuttaa ja rahoittaa investoinnin sekä vastaa hoidosta ja ylläpidosta pitkäaikaisella sopimuksella valtion maksaessa talousarviorahoituksella korvauksen kokonaispalvelusta</p>	<ul style="list-style-type: none"> + nopea, budjettirahoituksesta vapaa toteutus + yhteiskunnalliset hyödyt realisoituvat aikaisemmin (kokonaistaloudellisuus syntyi esim. E18 Muurla-Lohja -hankkeessa suurelta osin nopeasta toteutuksesta) + suuren hankkeen kustannusten maksu yli 20 vuoden aikana raivaa tilaa muille lähiaikoina käynnistettävillä hankkeille + kansainvälinen kilpailu mahdollista parhaiten tällä mallilla + vastuu koko elinkaaresta voi tuottaa innovaatioita ja parantaa alan tuottavuutta - pitkä hankintaprosessi - hankemarkkinointi työlästä kilpailun kannalta riittävän vähintään kolmen tarjoajan tavoittamiseksi - muutosten teko sopimuskaudella on vaikeaa - sopimuksenteon oikea ajoittaminen haasteellista, rahoituksen marginaalit ja palveluntuottajan maksukykyä varmistavat vaatimukset riippuvat taloustilanteesta, hinta sidottava viitekorkoon tarjousvaiheessa - sopii parhaiten uusien väyläyhteyksien rakentamiseen, ongelmallinen toteuttaa jos kyseessä on olemassaolevan väylän palvelutason nostaminen - tulevaisuuden hankkeiden rahoitusmahdollisuuksia sidotaan pitkällä ajalla 	<ul style="list-style-type: none"> • suuret, yli 100 miljoonan euron investointihankkeet • hanke voitava toteuttaa siten, että valtio on <i>kokonaispalvelun</i> ostaja (sisältää rakentaminen ja kunnossapito) • hankkeen tulee mahdollistaa palveluntuottajan innovaatiot, usein tarkoittaa sitä, että kyseessä on oltava uusinvestointi, palveluntuottajalle on annettava vapausasteita rakentamis- ja kunnossapitajakson optimoinnin mahdollistamiseksi käyttäen toimivuusvaatimuksia • tekniset riskit pääosin palveluntuottajalla, hallinnolliset riskit tilaajalla, riskinjoon huolellisella säädöllä merkittävä vaikutus hintaan • elinkaarihankkeiden ohjelmointi on tehtävä siten, että liikennehankkeiden investointien vuosittaisista määrärahoista korkeintaan 20 % on sidottu elinkaarihankkeiden palvelumaksujen investointiosaan • käytettävissä vain vakaassa markkina-tilanteessa (ei ole taloudellinen toteutustapa silloin, kun valtio saa lainaa merkittävästi edullisemmin kuin yksityinen sektori) 	<ul style="list-style-type: none"> • haasteellisilla teknisillä osa-alueilla (kuten liikenteen hallinta, tunneliturvallisuus ja ympäristövaikutukset) harkittava tarkoin toimivuusvaatimusten käyttöä (riskinjako) • valtion saaman lainarahoituksen edullisuuden hyödyntäminen jollakin tavalla sopimusmallissa harkintaan • yksityisrahoituksen marginaalien ja muiden kustannuksia lisäävien tekijöiden lieventämiseksi kiinteän, peruuttamattoman palvelumaksuusoisuuden käyttö (ns. underpinning) vaihtoehtona harkintaan ottaen huomioon hankkeen riskitaso • tarjoamisenettelyjen yksinkertaistaminen ja tulevien mallilla hankittavien kohteiden ennakkoinformaatio tarjoamisen kustannusten alentamiseksi ja riittävän tarjoajajoukon tavoittamiseksi

	Hyödyt ja haitat	Soveltaminen	Kehittämistarpeet
Jälkirahoitusmalli: ulkopuolinen hankkeen toteuttamisesta hyötyvä taho maksaa rakentamisaikana investointimenot, valtio suorittaa takaisinmaksun investoinnin valmistuttua joko yhdessä tai useammassa erässä ilman korkoa.	<ul style="list-style-type: none"> + hankkeen aikaistuminen (kunnan yhteiskuntahyötynäkökulma), investoinnin tuottamat hyödyt realisoituvat aikaisemmin + ei tarvitse rakennusaikana momenttilta rahoitusta maksun tapahtuessa 3-5 vuoden kuluttua kustannusten syntymisestä - rahoitustaakka vaikeuttaa tulevien hankkeiden aloitusmahdollisuuksia vielä seuraavallakin hallituskaudella - kuntien tasapuolinen kohtelu voi vaikeutua (maksukykyiset etusijalla) - hankkeen säätely voi olla vaikeaa esim. rahoitusraamin ollessa riittämätön ja muutosten toteuttamisen neuvotteluasetelma siten kireä - kun rahoittajatilajaosapuolia on useita, voi olla ongelmallista saada aikaan kaikkia osapuolia tyydyttävä toimintamalli sopimukseen, varsinkin yksityisen sektorin osapuolten kanssa; halu vaikuttaa hallinnollisen tiesuunnitelman sisältöön on tullut esille rahoituksen mukana tulevalla painoarvolla - arvonnisäveron aiheuttaman korkorasituksen lieventämiseksi hankkeita on toteutettu nk. rakentamispalvelumallilla, jolloin väylänpitäjän vastuu hämärtyy (ulkopuolinen rahoittaja on tilaaja ja rakennuttaja, Liikennevirasto on rakennuttajakonsultin roolissa) - kunnan tai muun ulkopuolisen rahoittaessa rakentamista kunta maksaa korkeamman koron kuin valtio 	<ul style="list-style-type: none"> • käytetään vain erityisen painavin perustein, silloin, kun voidaan varmistua siitä, että investointiohjelman sisältö ja hankkeiden ajoittuminen säilyy yhteiskunnan edun mukaisena • sopii käytettäväksi vain valtiontaloudellisista syistä, silloin, kun valtio haluaa maksuaikaa siten, että investointi halutaan toteuttaa, mutta meno rahoitetaan vasta tulevina vuosina momentilta; huolehdittava kuitenkin siitä, ettei vie liikkumatilaa tulevien vuosien investointien rahoituksesta, eli sisällytetävä yhdessä elinkaarimallien kanssa hallituskaudelle asetettujen sitoumusten enimmäismäärään • ei suositella käytettäväksi valtion ja kuntien välisenä järjestelynä • mallina käytetään nk. rahoitussojimusmallia (ei rakentamispalvelusojimusmallia) • maksuaika koroton taikka selvästi alle valtion koron • takaisinmaksuajan määrittelyssä otetaan huomioon rahoittajalle aiheutuneiden korkokustannusten vaikutukset (erityisesti arvonnisäveroon sitoutuneen pääoman osalta) 	<ul style="list-style-type: none"> • selvittävät vaikutukset valtionvelan määrän mittaamiseen • sitoumusten enimmäismäärän määrittäminen: paljonko voidaan hankkeista siirtää seuraaville hallituksille (hallitusohjelmassa) • rahoittajan roolin selkiyttäminen siten, ettei se vaikuta hankkeen sisältöön tai toteuttamiseen

	Hyödyt ja haitat	Soveltaminen	Kehittämistarpeet
<p>Hyötyjä maksaa – malli sekä yhteisrahoitushankkeet: tulee kyseeseen kaikissa edellä mainituissa malleissa, silloin kun a) ulkopuolinen taho ottaa vastattavakseen valtion vastuulla olevien väyläinvestoinnin rakentamiskustannuksia, tai b) toteutetaan hanke, joka muodostuu useiden osapuolien yhteisestä investointikokonaisuudesta.</p>	<ul style="list-style-type: none"> + väyläinvestoinnin rahoitusrasituksen kohdistaminen hyödyn saajille sen sijaan, että kaikki veronmaksajat osallistuvat investointien rahoitukseen (kunnan tarpeet korostuneita ja siksi halu lisätä rahoitusosuutta yli ”Sinisen kirjan” taikka kaivoshankkeet, joissa liiketoiminta hyöttyy merkittävästä väyläinvestoinneista) + hankkeiden aikaistus jossakin määrin: seurauksena hieman lisää mahdollisuuksia muiden väylähankkeiden aloitukseen muuttaman vuoden aikaperspektiivillä + voidaan toteuttaa suuria, useampien tahojen hankekokonaisuuksia kokonaistaloudellisesti samassa yhteydessä; eri osapuolten hankkeiden yhdistämisellä voidaan saavuttaa skaalaetua ja pienentää hankkeen hallinnollisia kustannuksia + rajapintaongelmat verrattuna yhtäaikaaisesti erillään toteutettaviin hankkeisiin vähenevät + ei aiheuta jälkirahoitustaakkaa - ulkopuolisten rahoitusosuuksien bruttobudjetointi vie kehyksiä - kuntien tasapuolinen kohtelu vaarantuu maksuvalmiuden vaikuttaessa hankeajoi- tuksiin - toteutusvaiheessa tehtäviin muutoksiin (esim. karsintatarve kilpailutuksen yhteydessä) sopeutuminen vaatii hyvää neuvotteluhallukkuutta ja yhteistyökykyä osapuolten välillä - toistaiseksi runsaasti eriäviä käytäntöjä kustannusten jakamisessa - rahoittaja voi pyrkiä määrittelemään hankkeen sisältöä - substanssilainsäädännöstä ei käy ilmi millä edellytyksillä väyliä investointeja ja kunnossapitoa voitaisiin rahoittaa muidenkin tahojen kuin valtion rahoituksella, nykytilanteessa ulkopuolisen rahoituksen ehdot ovat usein tapauskohtaisia, jolloin yhtenäistä sopimuskäytäntöä ei pääse syntymään; hankaloittaa mm. taloushallinnon prosesseja sekä lisää mahdollisuutta tulkintaeroihin ja ristiriitojen syntymiseen 	<ul style="list-style-type: none"> • käytetään silloin kun hanke on muutoinkin yhteiskuntataloudellisesti kannattava ja sisältyy valtion suunnitelmiin (liikennepoliittiseen selontekoon, kehyksiin tai muihin linjauksiin) ja pidetään perusteltuna avustuksen ottamista vastaan ulkopuoliselta hankkeesta hyöttyvältä taholta rahoitusosuutena • tulee käyttöön entistä useammin ulkopuolisten (kunnat, yritykset) osallistuksessa valtion investointikustannuksiin (kunnat, yritykset), esimerkkinä Tampereen rantaväylä ja uudet kaivoshankkeet; valtio toimii väylänpitäjänä ja vastaa investoinnin toteuttamisesta 	<ul style="list-style-type: none"> • ulkopuolisten maksamaa rahoituspanosta vastaavat bruttobudjetoidut määrärahat pitäisi siirtää kehyksen ulkopuolelle, siten että hankkeisiin voidaan ottaa vastaan kaikki ulkopuolelta tarjottava lisärahoitus; siirto kehyksen ulkopuolelle voitaisiin toteuttaa siten, että valtion oma panostus kuuluisi kehykseen ja vain ulkopuolista rahoitusta vastaava osuus määrärahaa siirrettäisiin kehyksen ulkopuolelle • ulkopuolisen maksaessa osuutensa vasta rakentamisajankohdan jälkeen on löydettävä budjetointitapa, joka otettaisiin kuitenkin huomioon kehyksissä ulkopuolisenä rahoituksena • huolehdittava siitä, että ulkopuolinen rahoitus ei vaikuta hankkeen sisältöön • yhteisrahoitushankkeiden suunnittelu toteutettava alusta saakka eri osapuolten välisessä yhteistyössä ja varmistuttava siitä, että tehtyjen aiesopimusten piirteet tulevat huomioitua budjetointiprosessissa • väylänpitoa koskeva lainsäädäntö kaipaa kehittämistä; määriteltävä ulkopuolisen rahoituksen käytön periaatteen hyötyjä maksaa –mallia käytettäessä, silloin kun perusteena ovat muut kuin hankkeen laadulliset tai määrälliset ominaisuudet: asiaa pohtimaan perustettava erillinen työryhmä, jossa otetaan kantaa myös investoinnin jälkeisten kunnossa- ja ylläpitöjakson kustannusten jakoon • substanssilainsäädännön muutokset antavat myös aihetta tarkastella vallitsevaa budjettikäytäntöä sekä kirjanpidon ohjeistusta uudestaan

6.2 Uusia tai vaihtoehtoisia malleja jatkossa

6.2.1 Valtion sisäinen lainamalli (Ruotsin malli)

Nykyisen budjettimenettelyn keskeisenä ongelmana on ollut, ettei valtion isoja tie- ja liikenneinvestointeja ole aina kyetty sovittamaan käyttömenoperusteiseen menokehykseen, koska investointimenoja ei valtion budjettitaloudessa jaksoteta taloudelliselle pitoajalle. Ratkaisuna ongelmaan olisi investointien jaksottaminen tuleville vuosille valtion sisäisen lainamallin avulla, eli siirtyminen kuluperusteiseen budjetointiin. Tällöin investoinnin rahoitus toteutettaisiin kehyksen ulkopuolisena valtion sisäisenä lainana, ja vasta lainan lyhennykset ja korot kirjautuisivat budjettimomentille ja kehykseen. Malli asettaisi normaalit budjettirahoitteiset ja elinkaari- ja muut jälkirahoitteiset hankkeet valtion taloussuunnittelussa keskenään tasavertaiseen asemaan. Myös rationalisointi-investointien toteuttaminen helpottuisi kun investointimenot voitaisiin rahoittaa "lainaamalla" investoinnin myöhemmin tuomia säästöjä (vrt. lauttojen korvaaminen silloilla).

Edellä kuvatun kaltainen valtion sisäinen lainamalli on käytössä Ruotsissa. Mallissa virastot ovat taloudellisesti itsenäisiä ja ne voivat rahoittaa investoinnit valtion sisäisellä korollisella lainalla. Eduskunta päättää kaikkien virastojen yhteisestä lainakatosta. Virastokohtaisesti lainakatto ilmaistaan tulosohjauskirjeessä. Investointivaiheessa virasto nostaa lainan ja takaisinmaksu alkaa investoinnin valmistumisen jälkeen. Lainan lyhennyserät vastaavat investoinnin taloudellista pitoaikaa ja käytännössä lainanlyhennys vastaa investoinnin vuosittaista poistoa. Viraston määrärahat mitoitetaan kuluperusteisesti lainan takaisinmaksumäärän ja määräytyvien korkojen mukaisiksi.

Suomessa budjettitalouteen kuuluvat virastot ovat epäitsenäisiä eikä meillä ole käytössä valtion sisäistä lainajärjestelyä. Jos noudatettaisiin Ruotsin mallia, tulisi pohtia menettelyt mallin soveltamiseksi Suomessa. Valtion sisäisen lainan määrälle määritettäisiin tällöin lainakatto, joka toimisi hallituskausien välisenä menojäsenä tasaavana tekijänä. Sisäisessä lainamallissa lainanmyöntäjänä voisi toimia Valtiokonttori. Valtiokonttori on kuitenkin osa budjettitaloutta ja sen kaikki tulot ja menot tulee sisällyttää valtion talousarvioon. Talousarviossa ei ole momenteittain eritelty onko kyseessä viraston meno, jonka se suorittaa valtion toiselle virastolle, tai talousarviotalouden ulkopuolelle. Täten lainan myöntäminen on menoa, joka merkitään talousarvioon momentin menoksi.

Lainamallin käyttöönotto edellyttää kehysmenettelyn uudistamista. Tulosbudjetoinnin käyttöönoton yhteydessä valtiovarainministeriön julkaisussa "Investoinnit ja tulosohjaus" (1991) esitettiin, että virastojen toimintaa palvelevat kustannuksiltaan merkittävät kalusto- ja laiteinvestoinnit voitaisiin jaksottaa pääomakustannuksina käypäehtoisen valtion sisäisen lainan avulla. Lainakiintiö mitoitettaisiin ao. budjettivuoden kokonaismääräraha-kehykseen lisäämättä budjettitalouden menoja. Lainan koron ja kuoletuksen virasto maksaisi lainojen mukaisesti toimintamomentin määrärahasta realisoimalla investoinnista saatavan hyödyn, eli muiden käyttömenojen säästön. Budjettiteknisesti ehdotettiin, että lainakiintiö voitaisiin toteuttaa jakamattomana määrärahana, jonka perusteluihin merkittäisiin keskeiset maksuehdot. Määräraha sijoitettaisiin valtiovarainministeriön pääluokkaan.

Mallin etuina nähtiin merkittävien investointien erottaminen normaaleista viraston omaan toimintaan liittyvistä hankinnoista, virastojen kustannustietoisuuden paraneminen sekä kannattavien investointien rahoituksen turvaaminen myös valtionalouden hidastuvan kasvun aikoina. Mahdollisina haittoina todettiin uhka virastojen ylivelkaantumisesta (ellei niiden lainanmaksukyvyistä varmistauduta) sekä budjetin laskennallisen loppusumman kasvaminen sisäisen lainan koron ja kuoletuksen vuoksi (ellei nettobudjetointia oteta käyttöön). Julkaisussa todetaan kuitenkin, että lainoitusmallin nettomääräisiä valtionaloudellisia vaikutuksia on epäilemättä pidettävä myönteisinä. Tavoitteena oli ottaa me-

nettely käyttöön vuoden 1992 talousarviossa ja vakiinnuttaa menettely kokemusten myötä vuoteen 1995 mennessä. Näin ollen ei nähty lainsäädännöllisiä esteitä valtion sisäisen lainajärjestelmän käyttöönottamiseksi (lukuun ottamatta nettobudjetoinnin kehittämistä).

Menettelyä ei kuitenkaan ole otettu käyttöön. Eräissä tapauksissa, esimerkiksi palvelukeskusinvestoinneissa, on valtion talousarviosta myönnetty määräraha lainaehdoin, jolloin saajavirastolla on velvollisuus takaisinmaksuun. Saadut takaisinmaksut on merkitty valtion talousarvion tulopuolelle bruttoperiaatetta noudattaen.

Valtion sisäisen lainamallin käyttöönotto mahdollistaisi nykyisin käytetystä tilapäisrahoituksesta luopumisen. Liikenne- ja viestintäministeriön infrahankkeiden rahoitusmalleja pohtineen työryhmän näkemyksen mukaan kuntien tilapäisrahoitusta tulisi käyttää investointien rahoittamiseen vain erityisen painavin perustein. Tilapäisrahoitushankkeiden hallinnointi on raskasta ja vastuukysymykset jäävät usein epäselviksi. Taloustilanteen vaihtelujen myötä hankkeiden korkokustannukset voivat aiheuttaa ylimääräisiä rasitteita muutenkin kireälle kuntataloudelle. Tällaisten menoerien siirtäminen kunnille ei ole kokonaistaloudellisesti perusteltua.

6.2.2 *Infra Oy –malli*

Selvityshenkilö Pasi Holmin esittämän Infra Oy -mallin ajatuksena on perustaa valtiomisteisen yhtiö, joka hankkisi suurten investointien tarvitseman rahoituksen rahoitusmarkkinoilta. Investoinnit olisivat joko valtion omia investointeja tai muita julkisia investointeja. Valtio saa lainaa pienemmillä rahoituskustannuksilla kuin yksityiset toimijat, mistä syntyvä etu on tarkoitus kanavoida eteenpäin. Osakeyhtiö hankkisi markkinoilta myös oman pääoman ehtoista sijoitusta (esim. vakuutusyhtiöt). Yritys koordinoisi rahoituskonsortioiden muodostumista ja toimisi siten infrainvestointien tilapäisrahoittajana (erityisluottolaitos). Yhtiö ei toimisi operoijana vaan vastuu väylänpidosta säilyisi valtiolla.

Esimerkki kaivoshankkeesta: Kaivoshankkeiden osalta malli voisi toimia siten, että yhtiö rahoitaisi sekä valtion investoinnit (erityisesti ratainvestoinnit) että mahdollisesti satamainvestoinnit. Valtio voisi sijoittaa yhtiöön tarvittavan alkupääoman, esimerkiksi 50 milj. euroa. Loppuosan investoinneista yhtiö rahoitaisi ja perisi vastaavasti korkoa. Yhtiöön nähden velkasuhteessa olisivat Liikennevirasto ja kaivosyhtiö. Liikennevirasto olisi vastuussa valtion lopullista rahoitusosuutta vastaavasta osuudesta ja kaivosyhtiö omasta kustannusosuudestaan. Jos esimerkiksi 255 milj. euron ratainvestointi jaettaisiin siten, että valtion kustannusosuus olisi 100 milj. euroa ja kaivosyhtiön 155 milj. euroa, molemmat vastaisivat oman osuutensa takaisinmaksusta. Jos lainan takaisinmaksuaika olisi 20 vuotta ja korko 3 %, valtion kustannusosuuden takaisinmaksu olisi 4 milj. euroa vuodessa tasaerin ja korot noin 3 milj. euroa vuodessa alentuen asteittain. Kaivosyhtiön vastaavat summat olisivat 6 ja 9 milj. euroa vuodessa alentuen asteittain. Takaisinmaksut alkaisivat investoinnin valmistuttua.

Liikennevirasto toteuttaisi ratainvestoinnin radanpitäjänä. Hankkeen toteuttamisesta päätetään valtion talousarviossa normaalisti, mutta hanke toteutetaan jälkirahoitusmallilla. Valtion talousarviossa noudatetaan bruttoperiaatetta, eikä nettobudjetointi ole budjettilainsäädännön mukaan mahdollista. Tässä tapauksessa budjetoitaisiin vain valtion kustannusosuus (100 milj. euroa), sillä kaivosyhtiö maksaisi oman osuutensa suoraan Infra Oy:lle.¹⁸ Valtion talousarviossa osoitettaisiin Liikenneviraston määrärahoihin summa, joka vastaa lainan takaisinmaksuja korokoiheen.

Edellä kuvattu malli voisi olla sovellettavissa silloin kun kyseessä on huomattava kokonaisinvestointi, joka muodostuu useamman toimijan hankkeista. Infra Oy –mallia sovellettaessa hanke ei aiheuttaisi talousarviomenoja investointivaiheessa vaan vasta käyttö-

¹⁸ vrt. Kehärata, josta Vantaa maksaa oman kustannusosuutensa, joka on määrältään runsas 30 %. Vantaa budjetoit osuutensa omaan talousarvioon ja valtio budjetoit oman osuutensa (389 milj. euroa) valtion talousarvioon.

aikana, menojen jaksottuessa pitkälle ajanjaksolle. Kuvattu malli vie kehyksiä vain valtion kustannusosuuden verran. Infra Oy -mallissa korkokustannus on pienempi kuin elinkaarimallissa, ja malli mahdollistaa pelkän investoinnin jälkirahoituksen ilman palvelun tilausvelvoitetta (vrt. Järvenpää-Lahti).

Infra Oy -mallissa perustettavan yhtiön asema rahoittajana ja suhde muihin rahoituslaitoksiin vaatii vielä tarkentamista. Tällä mallilla toteuttavien hankkeiden määrä on ennalta rajattava, jottei investointien rahoitustaakkaa siirretä kohtuuttomasti tuleville vuosikymmenille. Infra Oy -mallia soveltamista rajoittaa raskas perustamisprosessi, johon täytyy varata riittävästi aikaa. Yhtiön perustamisen edellytykset täytyy selvittää kattavasti.

6.2.3 Tuotosperusteisen budjetoinnin käyttöönotto

Tuotosperusteisessa budjetoinnissa virastoille ja laitoksille myönnettäisiin määrärahat menojen sijaan niiden tuotoksiin. Malli olisi samankaltainen kuin edellä mainittu malli, mutta määrärahat myönnettäisiin Liikennevirastolle esimerkiksi kilometriperusteisen korvauksen mukaisesti ottaen huomioon väyläverkon palvelutasoluokitus. Määrärahat olisivat viraston tuloa. Virastoilla olisi mahdollisuus ottaa lainaa esim. valtiokonsernin sisäiseltä pankilta. Virastot hinnoittelisivat tuotoksensa kuluperusteisesti, jolloin investoinnit jaksotettaisiin vuosittaisiksi poistoiksi koko pitoajalle. Virasto lyhentäisi velkaa ja maksaisi korot saamallaan määrärahoilla. Viraston investointien kokonaismäärä sekä tärkeimmät hankkeet olisivat ohjauksen kohteena, samoin velan kokonaismäärä.

6.2.4 Budjetin sisäinen rahastomalli

Valtiovarainministeriön vuoden 2001 budjetointityöryhmän keskustelumuistiossa ehdotettiin pitkäaikaisten hankkeiden budjetoinnin ja valtion budjettitalouden sisäisen rahastoinnin välineeksi nykyistä siirtomäärärahaa merkittävästi pidempiaikaisen (esimerkiksi 20–30 vuoden siirtomääräraha)¹⁹ siirtomäärärahan käyttöönottoa. Sisäistä rahastointia todettiin tarvittavan erityisesti silloin, kun kertyväksi arvioituja valtion tuloja halutaan osoittaa käytettäväksi useampivuotiseen hankkeeseen tai muutoin varattavaksi tiettyyn käyttötarkoitukseen. Myös selvityshenkilö Pasi Holmin raportissa on ehdotettu pitkäaikaisen siirtomäärärahan käyttöönottoa vaihtoehtona tie- ja liikenne-rahastojen perustamiselle.

Budjetointityöryhmän mielestä talousarvion täydellisyyperiaatteen ja kattamisvaatimuksen sekä eduskunnan budjettivallan kannalta pitkäaikainen siirtomääräraha on tiettyihin tuleviin menoihin varautumisessa parempi menettely kuin talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston käyttäminen. Työryhmä totesi lisäksi, että pitkäaikaisissa hankkeissa ja sopimuksissa tarvitaan valtuusmenettelyn rinnalle nykyistä joustavampia mahdollisuuksia tehdä ja hoitaa sitoumukset talousarvion määrärahojen puitteissa. Tällainen olisi esimerkiksi pitkäaikaisen siirtomäärärahan käyttäminen. Toiminnalliset vastuut säilyisivät nykyisenä ja menettely koskisi vain valtion investointeja. Pitkäaikaisen siirtomäärärahan heikkoutena pidettiin sitä, että se lisää siirtyvien erien määrää valtion tilinpäätöksessä ja valtion kassassa. Sittemmin valtion kassanhallinnan ja lainanoton suhdetta talousarvion kattamisen kannalta on selvitetty Valtiontalouden tarkastusviraston toimesta ja osittaisia uudistuksia on jo toteutettu syksyn 2008 lisäbudjetissa.

¹⁹ Kohdentaminen, budjetointiperusteet sekä tuotto- ja kuluperusteinen budjetointi. Vuoden 2001 budjetointityöryhmän keskustelumuistio (1/2002)

6.2.5 Verotulojen korvamerkintä, käyttäjäperusteiset maksut

Tieliikenteeltä perittävät verot ovat yleiskatteisia veroja valtion talousarviossa. Olisi siinänsä mahdollista, että esimerkiksi tieliikenteen verotuloista ainakin osa sidottaisiin jollain tavalla tienpidon menoihin. Mikäli käyttöön otetaan ruuhkamaksu tms. käyttäjäperusteinen maksujärjestelmä, yhteys investointeihin tulee muodostumaan. On esitetty budjetin ulkopuolisen rahaston käyttöönottoa, jolloin maksut tuloutettaisiin ja menoja maksettaisiin rahastosta. Budjetin ulkopuolisen rahaston käytöllä halutaan tavallisesti sitoa tietyt tulot tiettyihin menoihin, niin ettei tuloja käytetä valtion yleiskatteisiin menoihin.

Perustuslain asettamien rajoitusten vuoksi rahastojen käyttöönotto vaatii erillislakia. Rahasto on erillinen talousyksikkö, jolla on omat varat ja velat. Rahasto voi ottaa - jos erillislaissa niin todetaan - myös lainaa. Jos rahaston tulot muodostuisivat ulkopuolisilta saavista maksuista, esim. ruuhkamaksuista, ne voitaisiin osoittaa rahaston menoihin. Tie- ja liikenne-rahastojen käyttöönoton mahdollisuuksia arvioineessa selvityshenkilön raportissa todetaan, että budjetin ulkopuoliset rahastot tukisivat tasaista ja pitkäjänteistä kehittämistä. Selvityksen mukaan liikenteen käyttömaksujen käyttöönotto on ehdoton edellytys rahastojen olemassaololle.

Liikenne- ja viestintäministeriö selvittää erikseen käyttäjäperusteisten maksujen käyttöönottoa, ja käyttäjäperusteisia maksuja osana muuta liikenteen hinnoittelua. Keskeiseksi tulee tällöin muodostumaan yleisistä verovaroista suoritettavat investoinnit sekä maksuilla rahoitettavat investoinnit. Esille tulee myös väylävaluun tarkasteleminen. Jos esimerkiksi perustettaisiin valtion budjetin ulkopuolinen rahasto, tulisi selvittää, mikä organisaation taseessa rahaston varoilla tehdyt investoinnit olisivat ja mihin arvoon ne on arvostettu.

Merenkulun osalta korvamerkittyjen varojen käytöstä on periaatteessa jo kokemusta, koska väylämaksuilla rahoitetaan myös väyläinvestointeja. Ongelmana kuitenkin on, että nykyinen väylämaksujärjestelmä perustuu yhtenäishinnoitteluun koko maan tasolla eikä käytössä ole väyläkohtaista hinnoittelua. Mikäli hyötyjä maksaa -periaatetta sovellettaisiin laajemmin myös vesiväylänpitoon, tulisi selvittää satamakohtaisia maksujen määrääytymisperusteita. Hyötyjä maksaa -periaatteen soveltaminen vain yhden sataman väyläluun osalta olisi ongelmallista. Väylämaksulainsäädäntöä tulisi muuttaa.

Rautatieliikenteeltä perittävä investointivero on yhteydessä investointiin. Kyseinen investointiveron kaltainen menettely tulee kyseeseen silloin, kun halutaan soveltaa hyötyjä maksaa -periaatetta. Investointiveron käyttö soveltuu tilanteeseen, jossa rautatieliikennettä harjoittava yritys hyöttyy investoinneista (esim. saa lisätuloja tai pystyy pienentämään kustannuksiaan). Sen sijaan, jos varsinainen lopullinen hyötyjä onkin kuljetustoi-meksiannon antanut yritys (esim. teollisuus), investointiveron käyttö on rajallisempaa.

7. Työryhmän suositukset

Rahoitusmalleja tulee soveltaa yhtenäisen perustein ja menettelyin. Käytössä olevien mallien määrä tulee pitää kohtuullisena siten, ettei menettelyistä kerta kerralta luoda uusia hankekohtaisia sovelluksia. Tavoitteena on, että hankkeen rahoitusmallista päätettäisiin jo toteuttamispäätöksen yhteydessä liikennepoliittisessa selonteossa.

Suosituksenaan työryhmä esittää seuraavat kannanotot:

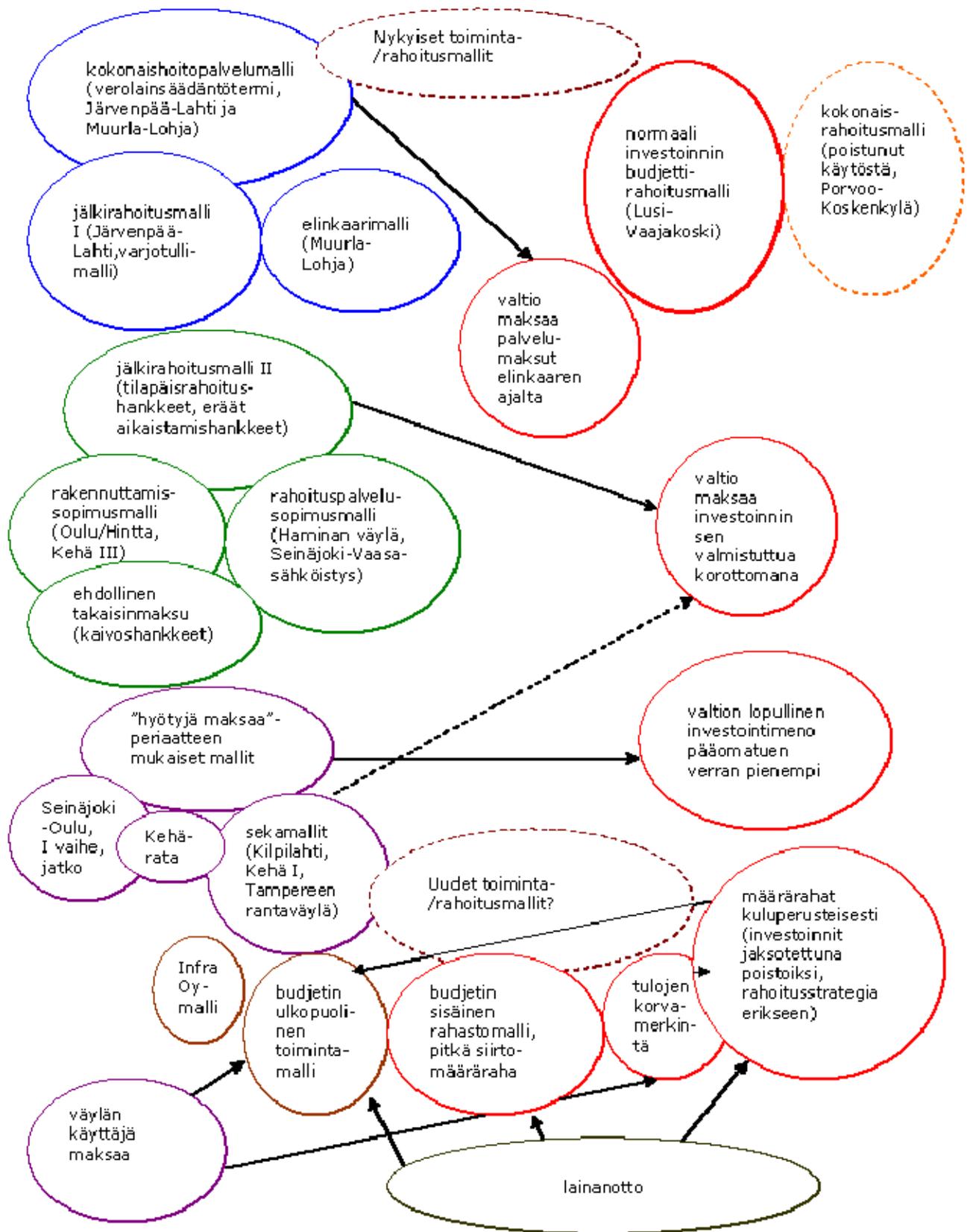
1. **2010-luvun liikennepoliitikassa investointitarve arvioidaan pitkäjänteisesti, noin 10 vuoden aikajänteelle neliporrasperiaatteeseen perustuen tavoitteena liikennejärjestelmän jatkuvan toimivuuden turvaaminen.** Vaalikausien alussa laadittavista liikennepoliittisista selonteista tehdään pysyvä käytäntö.
2. **Lähtökohtana investointien rahoitusmallista päätettäessä tulee olla normaali talousarviorahoitus (perinteinen malli).** Mallin käyttämiseen liittyvää hallinnollista työtä täytyy kuitenkin pyrkiä helpottamaan ja mahdollisuuksia hankkeiden optimaalisen aikataulun mukaiseen toteuttamiseen parantamaan budjetoimalla investointihankemomentit jatkossa siirtomäärärahamonteiksi ja luopumalla raskaasta valtuusmenettelystä.
3. Normaalin talousarviorahoituksen rinnalla voidaan käyttää **elinkaarimallia suuriin, investointikustannuksiltaan yli 100 miljoonan euron uusinvestointeihin.** Hankkeiden tulee sisältää vapausasteita palveluntuottajien innovaatioiden mahdollistamiseksi ja niiden tulee olla kannattavasti toteutettavissa kokonaishoitopalveluna. Elinkaarimallin maksumekanismia ja riskienjakoa tulee kehittää.
4. **Jälkirahoitusmalleista rahoitussopimusmallia voidaan soveltaa, jos käytölle on vahvat valtiontaloudelliset perusteet** ja hanke sisältyy lähi vuosien investointiohjelmiin. Toisin sanoen ulkopuolisen rahoittajan tarjoama maksuaikajärjestely ei saa vaikuttaa valtion liikenneinvestointien toteuttamishankelman sisältöön. Mallia käytetään pääsääntöisesti valtion ja yksityisten osapuolten yhteishankkeissa.
5. **Hyötyjä maksaa –mallia** voidaan käyttää silloin, kun hanke on muutoinkin yhteiskuntataloudellisesti kannattava ja sisältyy valtion suunnitelmiin (liikennepoliittiseen selontekoon, kehyksiin tai muihin linjauksiin) ja pidetään perusteltuna avustuksen vastaanottamista ulkopuoliselta hankkeesta hyötyvältä taholta. Mallin tehokas soveltaminen edellyttää ulkopuolisten rahoitusosuuksien käsittelyä kehysten ulkopuolisina erinä ja väylänpidon subtanssilainsäädännön kehittämistä. Lainsäädännön kehittämistarpeita pohtimaan perustetaan erillinen työryhmä.
6. Työryhmä esittää, että **valtion sisäisen lainamallin käyttöönottoa pilotoidaan liikenne- ja viestintäministeriön pääluokassa.** Nimenomaan LVM:n pääluokan valitsemisen pilottikohteeksi on perusteltua valtion reaalijoitusmenoista 85 % ollessa tässä pääluokassa.²⁰ Mallin käyttöönotto mahdollistaisi luopumisen nykyisistä aikaistusrahoitusmalleista. Lisäksi selvitetään tuotosperusteisen budjetoinnin käyttöönoton mahdollisuutta.
7. Työryhmä esittää, että **perustetaan Infra Oy –yhtiö.** Yhtiön rahoituksella toteutetaan kooltaan huomattavia investointeja, jotka koostuvat useamman toimijan hankkeista (esim. kaivoshankkeet). Malli soveltuu myös PPP-hankkeiden rahoittamiseen.
8. Hanksuunnittelua tehostamalla voidaan parantaa sekä kokonaiskustannusarvioiden että hankkeiden vuosittaisten määrärahatarpeiden arvioinnin tarkkuutta. Investoinnit voidaan toteuttaa kustannustehokkaammin suunnittelun ja to-

²⁰ Maa- ja vesirakennusmomenttien osalta pääluokan osuus on 96 %.

teutuksen nykyistä kiinteämmällä yhteydellä. Jatkossa tulee harkita suunnittelun ja toteutuksen yhdistämistä siten, että vasta hankkeesta päätettäessä varattaisiin määrärahat myös tarkempaan hankesuunnitteluun, jolloin hankkeen toteutus alkaisi 1-2 vuoden kuluttua talousarviopäätöksestä. Samassa yhteydessä tarkistettaisiin kustannusarvio ja vuosittaiset määrärahatarpeet. Jo lyhyellä aikajänteellä tilannetta voidaan parantaa turvaamalla kehittämishankkeiden suunnittelun rahoitus. Työryhmä esittää, että **valtion talousarvioon otetaan erillinen määräraha liikenneinvestointien suunnittelun rahoittamiseen**. Määräraha olisi kolmivuotinen siirtomääräraha.

9. Vallitsevan käytännön mukaan hankkeen investointikustannukset (=sopimusvaltuus) esitetään talousarviossa talousarvion vuoden hinta- ja kustannustasossa. Väyläinvestointien toteuttaminen kestää kuitenkin käytännössä useita vuosia, jopa yli 5 vuotta, jolloin rakentamisaikainen kustannusnousu voi toteutusajalta olla lähes 20 prosenttia. Maanrakennusalan kustannuskehitys on sidoksissa kansantalouden yleiseen kustannuskehitykseen ja alan suhdannetilanteeseen, ja kustannustason nousu on viime vuosikymmenen ajan ollut selvästi yleistä hintatason nousua nopeampaa. Toiminta- ja taloussuunnittelussa hankkeet on esitetty liikennehallinnossa yhteisesti sovitussa maarakennuskustannusindeksin (MAKU) tasossa, jotta hankkeet saadaan yhteismittaisiksi. Hankkeen sopimusvaltuutta talousarviossa myönnettäessä tulisi kustannusarvio laskea toteutusajankohdan mukaisesti, yhteiseen kustannusnousseennusteeseen pohjautuen, jotta hankkeen toteutusvaiheessa ei jouduta tilanteeseen, jossa valtuus osoittautuu riittämättömäksi osin ennalta arvattavan kustannusnousun vuoksi. Työryhmä esittää, että valtiovarainministeriön kanssa **sovitaan menettelystä kustannusten ilmoittamisesta ja hintatason huomioon ottamisesta** ja tarvittaessa alan kustannustasoa kuvaavan indeksin soveltamisesta toiminta- ja taloussuunnittelussa, kehysmenettelyssä ja talousarviossa. Asia tulee kirjata myös talousarvion laadintamääräyksiin.
10. **Sovitaan yhteiset pelisäännöt siitä, kuinka toimitaan tilanteissa, jossa hankkeelle myönnetty sopimusvaltuus osoittautuu riittämättömäksi tai alittuu selvästi** siten, että investointiin varattua rahoitusta on jäämässä huomattavia määriä käyttämättä. Jos talousarviossa myönnetty valtuus osoittautuu hankkeen edetessä riittämättömäksi, arvioidaan ensisijaisesti mahdolliset hankkeen sisällön tai laajuuden karsimiseen tai esitetään sopimusvaltuuden korottamista. Ehdollisten kohteiden sisällyttäminen urakkakyselyyn on keino varmistaa sopimusvaltuuden riittävyys. Jos taas myönnetty sopimusvaltuus näyttää alittuvan reilusti (enemmän kuin 5-10 %), on varatulla rajoituksella mahdollistat toteuttaa alkuperäiseen hankekuvaukseen sisältyviä lisäkohteita tai esittää valtuuden määrän tarkistusta seuraavassa budjetissa tai lisäbudjetissa.
11. Työryhmä pitää tärkeänä, että rahoitusmallista riippumatta investointien suunnittelun ja hankinnan prosessien linjakkuuteen kiinnitetään erityistä huomiota. Tavoitteena on toteuttaa investoinnit hallitusti siten, että koko hankintaketju alihankkijasta loppukäyttäjään ovat tyytyväisiä. Työryhmä suosittaa **liikenneinvestointien suunnittelun ja hankinnan järjestämistä Liikennevirastossa siten, että organisaatiomalli tukee kaikkien liikennemuotojen investointihankkeiden yhtenäistä ja yhteistyössä tapahtuvaa, viraston laaja-alaisen asiantuntemuksen täysimääräisesti hyödyntävää valmistelua ja toteuttamista**. Liikennevirastossa toiminnan ohjauksen ja hankintojen hallinnan SAMPO-järjestelmän tarjoamat seuranta- ja raportointimahdollisuuksia hyödynnetään myös viraston ja ministeriön välisessä ohjauksessa ja seurannassa.

Liite 1. Rahoitusmallit



Liite 2. Rahoitusmallien kehitys

1. Perinteinen budjettirahoitusmalli

1990-luvulla oli käytössä nk. *perinteinen budjettirahoitusmalli*. Momentin perusteluissa oli taulukko, jossa oli eritelty keskeneräiset ja uudet hankkeet, niiden kustannusarviot sekä rahoitustarve ko. talousarviovuonna sekä myöhemmin vuosina. Momentin määräraha mitoitettiin sen mukaan kuinka paljon kyseisenä vuonna rahoitusta tarvittiin hankkeista aiheutuvien menojen maksamiseen. Momentti oli 3-vuotinen siirtomääräraha, jolloin talousarviovuonna käyttämättömät määrärahat siirtyivät seuraaville vuosille käytettäväksi.²¹ Kehittämismomentille oli annettu kehukset kokonaistason toteuttamiseen tarkoitti sitä, että hankkeita sovitettiin kehystason mukaisesti. Laman myötä alettiin kuitenkin tarkastella yksittäisiä hankkeita. Keskeneräiset hankkeet vietiin loppuun ja uusia aloitettiin niukasti. Määrärahataso alentui huomattavasti. Kehukset alkoivat muodostua nimettyjen hankkeiden muodostamasta kokonaisuudesta. Tarve aloittaa uusia hankkeita oli suuri, joka johti hankkeiden käynnistämiseen vain pienellä alkurahoituksella. Koska hankkeille ei voitu osoittaa kunkin todella tarvitsemaa rahasummaa, hankkeet viivästyivät ja tulivat kalliimmiksi. Hankkeiden budjetointi ei ollut täysin läpinäkyvää ja esim. hallituskäsittelyssä sovitun hankkeen rahoitusta ohjattiin muille hankkeille, jos hanke ei edennytkään. Oli käytössä eräänlainen momentin sisäinen lainamalli ilman, että aina tiedettiin, milloin hankkeelle oli rahoitusta myönnetty ja kuinka paljon.

2. Elinkaarimalli

Järvenpää–Lahti -hanke oli ensimmäinen *elinkaarihanke*, jossa valtio maksoi yhtiölle korvauksen liikennesuoritteiden perusteella. Yhtiö rahoitti investoinnin. Kun yhtiö oli kokonaisvastuussa hankkeesta koko sopimuskauden ajan, tuli jo heti alussa esille ne hyödyt, jotka olivat saatavissa nopeasta rakentamisesta, kun rahoituksen saanti ei ole esteenä. Hanke voitiin toteuttaa optimiajassa nopeasti ja tehokkaasti, ja liikenteelliset hyödyt realisoituivat aikaisemmin. Samalla voitiin todeta perinteisen budjetointimallin aiheuttamat ylimääräiset kustannukset, kun niitä ei voitu toteuttaa optimiajassa.

3. Kokonaisrahoitusmalli

Myöhemmin siirryttiin käyttämään valtion budjettirahoitteisissa investoinneissa *kokonaisrahoitusmallia*. Hallitus sopi, että jatkossa valtion perinteisesti rahoittamiin investointeihin varataan tarvittava rahoitus etukäteen valtion talousarviosta. Näin voitiin varmistaa hankkeiden tehokas eteneminen. Esimerkiksi 100 milj. euron investointiin varattiin aloitusvuoden valtion talousarviosta koko määräraha ja se oli käytössä myöntämivuoden lisäksi kaksi seuraavaa vuotta (yht. 3 vuotta). Momentin päätösosaan otettiin sitova hankkekohtainen valtuus. Ongelmana budjettirahoitteisissa hankkeissa oli se, etteivät kustannusarviot pitäneet. Kokonaisrahoitusmallista kuitenkin luovuttiin mm. sen takia, että etenkin suurissa investointihankkeissa valtiovarainministeriö katsoi, että valtio joutuu turhaan kattamaan valtion talousarvion tuloilla investointia, jonka menot todellisuudessa tulevat maksuun vasta seuraavina vuosina. Valtio joutui ottamaan turhaan velkaa.²² Ongelmaksi osoittautui myös se, että valtuus ei riittänyt hankkeen toteuttamiseen ja hankkeita jouduttiin "riisumaan". Riisuminen tapahtui hankkeen laatutasoa alentamalla (esim. hirviäidat ja telematiikka jätettiin pois) tai hankkeen laajuutta supistamalla. Karinnan suorittaminen oli sekä poliittisesti että käytännön hankehallinnan kannalta ongelmallista.²³ Oli siirrytty myös yhä enemmän tuottaja-tilaaja -mallin käyttöön, joten val-

²¹ Käytännössä siis käytettävät varat muodostuivat talousarviovuoden määrärahasta sekä edellisten vuosien saldoista.

²² Sittemmin Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että valtion tulisi ottaa velkaa todellisen rahatarpeen mukaisesti.

²³ Sittemmin hankkeiden karsitut osat on palautettu ja hanke kuitenkin toteutettiin siinä laajuudessa kuin oli alun perinkin suunniteltu.

tuuden julkisella esittämisellä valtion talousarviossa nähtiin haitallisia vaikutuksia kilpailuttamisen kannalta.

4. Optimirahoitukseen perustuva budjettirahoitusmalli

Valtiovarainministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö päätyivät yhdessä nykyiseen budjetointimenettelyyn, jossa investoinnille asetetaan hankekohtainen sitova valtuus momentin päätösosassa, mutta momentti mitoitetaan todellisten menojen mukaisesti ja se on arviomääräraha. Määrärahan sovittiin muuttuvan hankkeiden optimirahoituksen periaatteen mukaisesti, eli hankkeille osoitetaan rahoitusta niiden todellisten tarpeiden mukaisesti. Nykyistä budjetointimallia voisi kutsua optimirahoitukseen perustuvaksi budjettirahoitusmalliksi (valtuus + arviomääräraha).

Valtuuksien määrällä voidaan finanssikontrollin kannalta saada pidettyä momentin suuruus hallinnassa. Hankkeiden toteutuksen kannalta voitiin varmistua riittävän rahoituksen saannista. Kehykset ovatkin muodostuneet käytännössä keskeneräisten hankkeiden sekä uusien hankkeiden tarvitsemasta rahoituksesta.

Kehysmenettelyn ja etenkin niiden sitovuuden vahvistuessa parin viimeisen hallituksen aikana on uutena ongelmana tullut esille se, että uuden hallituksen aloittaessa ei kehyksissä välttämättä ole riittävää rahoitusta uusien investointien aloittamiseksi. Edellinen hallitus on kautensa lopulla aloittanut huomattavan määrän investointeja valtuusmenettelyllä, jolloin hankkeille on ainoastaan pieni aloitusraha ensimmäistä vuotta varten valtuosan rahoituksesta siirtyessä seuraavalle hallitukselle rahoitettavaksi. Kun seuraava hallitus ensin rahoittaa keskeneräiset hankkeet, vaatisi hallituskauden kehysten nostamista, jotta uusia hankkeita voitaisiin aloittaa yhtä paljon kuin edellisen hallituksen kaudella. Esillä onkin ollut kysymys siitä, kuinka paljon kukin hallitus voi aloittaa hankkeita. Kun aiemmin kokonaisrahoitusmallissa varattiin etukäteen talousarviosta rahoitus, on siirrytty menettelyyn, jossa pelkällä valtuudella aloitetaan hankkeita rahoituksen siirtymässä seuraaville vuosille.

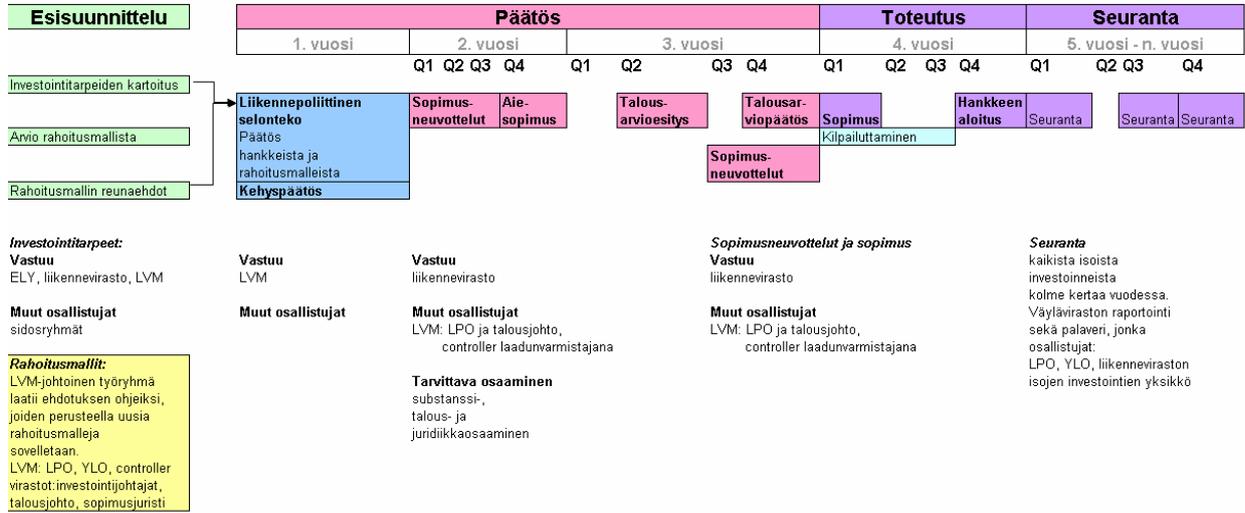
5. Tilapäisrahoitusmalli

Kun kehykset ovat olleet tiukat, on jouduttu ottamaan käyttöön nk. *tilapäisrahoitusmalli*. Tällöin hanke aloitetaan valtuudella ja ulkopuolinen taho rahoittaa investoinnin valtion maksaessa myöhemmin takaisin hankkeen valmistumisen jälkeen ilman korkoa.

Ensimmäinen tilapäisrahoitushanke oli vuonna 2006 Oulun Hintta-Korvenkylä, mutta sittemmin sen käyttöä on laajennettu moniin muihinkin hankkeisiin (kaivoshankkeet, Vaasa-Seinäjoki -sähköistys, Haminan väylä, Kilpilahden liittymä, Kehä III, Kehä I). Valtiovarainministeriö on hyväksynyt tilapäisrahoitusmallin käytön. Kehyksissä ei tarvita rahoitusta investointeihin rakentamisaikana, mikä helpottaa kehyksissä pysymistavoitetta. Noususuhdanteessa tilapäisrahoitusmalli toimii, kun on odotettavissa valtion tulojen riittävän tulevien menojen maksuun. Finanssikriisin jälkimainingeissa ollaan kuitenkin tilanteessa, jossa valtion menotaso joudutaan pitämään tiukkana. Tällä hallituskaudella tulee maksettavaksi takaisin vuosina 2010 ja 2011 yhteensä 58,3 milj. euroa tilapäisrahoituksen takaisinmaksuja (Talvivaara ja Haminan väylä). Vuonna 2012 tulee vielä maksettavaksi 73,1 milj. euroa (Kehä I) sekä vuonna 2013 168,1 milj. euroa (Kehä I:n loppuosa, Seinäjoki-Vaasa- sähköistys, Kilpilahden tieyhteys sekä Kehä III). Kehyskaudella aloitetavista hankkeista Tampereen rantaväylä (140 milj. euron investointi) on tarkoitus toteuttaa tilapäisrahoitusmallilla.

Liite 3. Päätöksentekoprosessit

Investointien päätösprosessi



Liite 4. Asettamis päätös

Liikenne- ja viestintäministeriö

ASETTAMISPÄÄTÖS

LVM 033:00/2009

1.4.2009

Rahoitusmallien soveltamisen ehdot**Asettaminen**

Liikenne- ja viestintäministeriö on tänään asettanut työryhmän, joka laatii ehdotuksen ohjeiksi, joiden perusteella uusia liikenneinvestointien rahoitusmalleja voidaan jatkossa soveltaa käytäntöön.

Toimikausi

1.4.-29.5.2009

Työn tausta ja tavoitteet

Valtion liikenneväylien kehittämisinvestointeja rahoitetaan pääosin valtion talousarviossa osoitettavilla määrärahoilla. Tämän lisäksi ovat yleistyneet muut rahoitusmallit, esimerkiksi elinkaarimalli sekä tilapäisrahoitusmallit, joilla siirretään valtion investoinnista aiheutuvia menoja investoinnin valmistumisen jälkeen. Varsinkin tilapäisrahoitusmallien soveltaminen valtion talousarviosäännösten sekä muiden säännösten kuten arvonnlisäverolain sekä väylänpidosta annettujen lakien puitteissa on joissakin tapauksissa osoittautunut varsin haasteelliseksi. Myös ulkopuolisten rahoittajien asettamat edellytykset hankkeiden toteuttamiseen ja rahoittamiseen vaihtelevat. Tavoitteena on selkeyttää ja yhtenäistää rahoitusmallien käyttöä ja niistä tehtäviä sopimuksia ja ehkäistä ennalta ongelmia.

Tehtävä

Työryhmän tehtävänä on kartoittaa ja ennakoida mahdolliset ongelmakohdat, laatia ehdotus erilaisten rahoitusmallien reunaehdoista sekä sopimus- ja toteuttamismalleista sekä määritellä vastuut.

Organisointi

Puheenjohtaja Mikael Nyberg, hallitusneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö

Jäsenet:

Marja Heikkinen-Jarnola, controller, liikenne- ja viestintäministeriö

Jaana Kuusisto, taloushallintopalvelujen päällikkö, liikenne- ja viestintäministeriö

Tuomo Suvanto, neuvotteleva virkamies, liikenne- ja viestintäministeriö

Riitta Viren, neuvotteleva virkamies, liikenne- ja viestintäministeriö

Mirja Noukka, taluspäällikkö, Uudenmaan tiepiiri

Anna Myllylä, lakimies, Tiehallinto

Matti Vehviläinen, investointijohtaja, Tiehallinto

Kari Ruohonen, investointijohtaja, Ratahallintokeskus

Hannu Mäkikangas, hallintojohtaja, Ratahallintokeskus
Keijo Kostiainen, johtaja, Merenkululaitos
Marjatta Laakso, talousjohtaja, Merenkululaitos

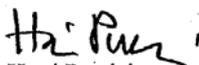
Työryhmän sihteerinä toimii ylitarkastaja Rami Sampalahti, liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Työryhmän tulee kuulla työnsä aikana ainakin valtiovarainministeriötä, Valtiontalouden tarkastusvirastoa sekä Kuntaliittoa.

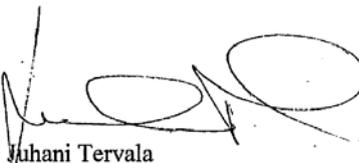
Kustannukset ja rahoitus

Työ tehdään virkatyönä. Työryhmä voi käyttää työssään ulkopuolista asiantuntijaa.

Kansliapäällikkö


Harri Pursiainen

Osastopäällikkö,
ylijohtaja


Juhani Tervala

JAKELU

Puheenjohtaja ja jäsenet
LPO johtoryhmä
Kansliapäällikkö Harri Pursiainen