



Tielaitos

Yleisten teiden käyttömaksut

**Tietullityöryhmän mietintö
Osaselvitysten tiivistelmät**

A Teoria, käytäntö ja soveltuvuus Suomeen

B Automaattisen perintäteknologian soveltuvuus
Suomen moottoriväylille

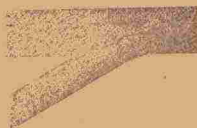
C Selvitys Turunväylän ja Lahdentien rakentamisesta
tullirahoituksella

D Parainen - Nauvo kiinteä yhteys tullitienä

Helsinki 1993

Tielaitos

08 TIEL / YLE



Tielaitos

Tiehallituksen kirjasto

Doknro: 930162

Nidenro: 930234

Yleisten teiden käyttömaksut

Tietullityöryhmän mietintö

Tielaitos

Helsinki 1993

PAINATUSKESKUS OY
Helsinki 1993

Julkaisua saatavana:
Tielaitos, esikunta
Telefax (90) 1487 2020

Tielaitos
Opastinsilta 12 A
PL 33
00521 HELSINKI
Puh. vaihde (90) 148 721

YLEISTEN TEIDEN KÄYTTÖMAKSUT

Tietullityöryhmän mietintö 18.1.1993

1. TYÖRYHMÄN TOIMEKSIANTO JA KOKOONPANO

Tielaitoksen johtoryhmä asetti marraskuussa 1991 työryhmän, jonka tehtävänä oli tehdä ehdotus tien käyttömaksujen käyttöönotosta ja niiden vaatimista edellytyksistä ainakin moottoriteiden ja yksittäisten tieverkon kehittämishankkeiden osalta. Työryhmän tuli niin ikään tehdä yksilöity esitys siitä, miten Paraisten ja Nauvon välisen kiinteän tieyhteyden rakentaminen budjetin ulkopuolisella rahoituksella voidaan aloittaa vuonna 1994. Työryhmän edellytettiin lisäksi tekemään ehdotuksen 1990-luvulla toteutettavista uusista tietullijärjestelmistä. Työn oli määrä valmistua vuoden 1992 loppuun mennessä.

Työryhmän kokoonpano oli seuraava:

Ylijohtaja Jarkko Saisto	Tielaitos
Hallitusneuvos Samuli Haapasalo	Liikenneministeriö
Tiejohtaja Sven-Åke Blomberg	Turun tiepiiri
Tieinsinööri Erkki Vuontisjärvi	Lapin tiepiiri
Johtaja Jukka Hirvelä	Tielaitos (1.3.1992 saakka)
Tiejohtaja Eero Karjaluoto	Hämeen tiepiiri (1.3.1992 lähtien)
Yli-insinööri Juhani Tervala	Liikenneministeriö (tielaitos 1.11.1992 saakka)
Diplomi-insinööri Eeva Linkama	Tielaitos

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin ylijohtaja Jarkko Saisto. Työryhmän sihteerinä on toiminut dipl.ins. Eeva Linkama.

2. SELVITYKSEN TAUSTA

Tienpito rahoitetaan lähes kaikissa maissa pääosin valtion budjetista. Sen lisäksi on monissa maissa käytössä erilaisia budjetin ulkopuolisia erityisrahoituskeinoja, joiden avulla on voitu rahoittaa erityisen kalliita tieninvestointeja tai saada yleisesti lisärahoitusta tienpitoon. Esimerkkeinä ovat esim. Ranskan, Italian ja Espanjan maksulliset moottoritiet, Alppien maksulliset tunnelit, etenkin Norjassa yleiset siltamaksut ja kaupunkien katutullit sekä Sveitsin moottoritienmaksu.

Tienpidon rahoituksen niukkuus suhteessa investointitarpeisiin on muodostumassa ongelmaksi useissa läntisissä teollisuusmaissa. Erilaisia tienkäyttömaksuja ollaan

ottamassa käyttöön monissa maissa, koska ne ovat, paitsi tapa lisätä tienpidon rahoitusta, osaksi myös tehokas, kestävä kehitystä tukeva liikenteen ohjaus- ja säätelykeino. Mm. Saksa on kaavailemassa moottoriteilleen tiemaksuja ja Tukholman mittavat tieinvestoinnit aiotaan rahoittaa vuonna 1996 käyttöön otettavilla alueellisilla tiemaksuilla.

Suomessa valtionhallintoa on lähdetty uudistamaan viime vuosina toiminnan tehostamiseksi ja julkisten menojen kasvun pysäyttämiseksi. Valtion toimintaperiaatteet ovat muuttumassa mm. siten, että valtion tuottamista hyödykkeistä ja palveluista on ryhdytty perimään maksuja aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Budjettirahoituksella kustannetaan tulevaisuudessa yhä pienempi osa valtion suoritteista.

Toinen parlamentaarinen liikennekomitea katsoi mietinnössään "Tie 2000" vuonna 1991, että tienpidon kustannukset tulisi periä täysimääräisinä veroina ja maksuina tiepalvelusten käyttäjiltä aiheuttamisperiaatteen mukaan. Komitea katsoi myös, että verotuksen rakennetta tulisi meillä muuttaa siirtämällä painopistettä ajoneuvojen hankinnasta niiden käytön verottamiseen. Niin ikään komitea katsoi, että tieliikenteen vero- ja maksujärjestelmän uudistaminen tulisi aloittaa näiden periaatteiden mukaisesti.

Tielaitos on omassa tulevaisuuden visiossaan kaavaillut, että tienpidon budjettirahoituksesta siirrytään asteittain käyttäjäperusteiseen rahoitukseen, eli että tienpito tulevaisuudessa rahoitetaan tienkäyttäjiltä käytön määrän mukaan perittävillä maksuilla. Budjettirahoituksen ongelmaksi on nähty sen riittämättömyys suhteessa tienpidon tarpeisiin, sekä budjetin vuotuisperiaatteesta johtuva rahoituksen lyhytjänteisyys, joka soveltuu huonosti pitkäjänteisen tiepolitiikan suunnitelmalliseen toteuttamiseen. Käyttäjäperusteinen rahoitus on nähty keinona turvata tieverkon palvelutaso, lisätä tienpidon tehokkuutta ja aikaansaada uudenlainen markkinavetoinen vuorovaikutus tienkäyttäjien ja tienpitäjän välille.

3. RAPORTIT

Työryhmä on teettänyt neljä osaselvitystä pääotsikolla "Yleisten teiden käyttömaksut":

- A Teoria, käytäntö ja soveltuvuus Suomeen
- B Automaattisen perintäteknologian soveltuvuus Suomen moottoriväylille
- C Selvitys Turunväylän ja Lahdentien rakentamisesta tullirahoituksella
- D Parainen-Nauvo kiinteä yhteys tullitienä

Osaselvityksessä A on tarkastettu lyhyesti markkinavetoisen tieliikenteen hinnoittelun teoriaa sekä ulkomailla käytössä olevia erilaisia tienpidon käyttäjäperusteisia rahoituskeinoja; perinteistä tietullia, moottoriväylämaksua, alueellisia tietulleja, polttoainemaksua, kuljetussuoritemaksua ja automaksua. Lisäksi siinä on selvitetty eri maksujärjestelmän vaikutuksia, hyviä ja huonoja puolia yhteiskunnan, tienpitäjän ja tienkäyttäjän kannalta.

Osaselvityksessä B on tarkasteltu tiemaksujen perintäteknologiaa. Selvityksen pääpaino on automaattisessa, elektronisessa järjestelmässä, jolla maksu voidaan periä

ajetun matkan perusteella täysin automaattisesti ilman että liikenteelle aiheutetaan häiriötä. Selvityksessä on lisäksi tarkasteltu, miten järjestelmä soveltuisi Suomen moottoriväyläverkolle. Raportin liitteenä on esiselvitys kiinteästä moottoriväylämaksusta eli Sveitsin mallin mukaisesta tarrasta.

Osaselvityksessä C on tarkasteltu mahdollisuuksia rahoittaa Turunväylä ja Lahdentie puuttuvilta osiltaan korkealuokkaisina moottoriväylinä kokonaan tai osittain tiemaksuin. Näiden esimerkkihankkeiden avulla on pyritty selvittämään minkälaisia edellytyksiä olisi toteuttaa yksittäisiä moottoriväyliä tullitieveriaatteella ja mitä ongelmia niihin mahdollisesti liittyy.

Osaselvityksessä D on selvitetty, millä tavalla nykyisen lauttayhteyden korvaavan kiinteän tieyhteyden rakentaminen Paraisten ja Nauvon välille on mahdollista toteuttaa budjetin ulkopuolisella rahoituksella. Selvityksessä on kuvattu hankkeen toteuttamisen organisointi sekä rahoitusjärjestelyt.

4. KÄYTTÄJÄPERUSTEISEN TIERAHOITUKSEN YLEISPERIAATTEET

Tienkäyttömaksut ovat ensimmäinen askel kohti tienpidon käyttäjäperusteista rahoitusta. Käyttäjäperusteisen rahoitusmallin onnistumisen ja hyväksymisen edellytyksinä työryhmä on nähnyt seuraavat yleisperiaatteet:

- * ***Kaikki tienkäyttäjät osallistuvat tien- ja kadunpidon kustannuksiin käyttönsä määrän mukaisesti***

Mitään tienkäyttäjryhmää ei vapauteta maksuista, vaan kaikki maksavat tuotteista ja palveluista täyden hinnan ja perivät niistä aiheutuvat kustannukset edelleen omilta asiakkailtaan. Mahdollisuuksien mukaan tulee ottaa huomioon teollisuuden kilpailukyky.

- * ***Tienkäyttäjiltä perittävien verojen ja maksujen kokonaismäärä ei saa olla suurempi kuin tienkäyttäjien aiheuttamat välittömät ja välilliset kustannukset yhteensä***

Tarkoituksena ei ole lisätä tienkäyttäjiin kohdistuvia kustannuksia. Käyttäjäperusteisuus ei merkitse uusia maksuja nykyisten lisäksi vaan tienkäytön hinnoittelua todellisten kustannusten perusteella. Kokonaisrasituksen taso riippuu viime kädessä yhteiskunnan arvottamien ympäristöhaittojen suuruudesta

- * ***Tienkäyttäjiltä nykyisin valtiolle perittävät verot ja maksut jaetaan selkeästi kahteen osaan:***

- *tienpitäjälle maksettaviin tienkäyttömaksuihin, jotka määräytyvät tienkäytön määrän, paikan ja ajankohdan perusteella*

- *valtiolle maksettaviin yleisiin fiskaalisiin veroihin, jotka ovat osaksi perusteltu mm. ympäristö- ja onnettomuushaitoilla*

- * *Parlamentaarinen päätöksentekojärjestelmä ei olennaisesti muutu nykyisestään*

Eduskunnalle jää päätäntävalta tienpidon yleisistä tavoitteista, perustienpidon palvelutasosta ja suurista kehittämishankkeista.

- * *Kansalaisten liikkumista ei vaikeuteta*

Tienkäyttömaksujen tason tulee olla tarjottuun palvelutasoon nähden kohtuullinen. Maksullisen yhteyden vaihtoehtona on joko maksuton alemmanasteinen tieverkko, joukkoliikenne tai jokin muu kulkumuoto.

- * *Suomen tiemaksupolitiikka ei ole ristiriidassa EY:n liikennepoliittisten linjojen kanssa*

EY on hahmotellut liikennepoliittisia tavoitteitaan ja periaatteitaan vasta alustavasti. Suomen tulee seurata kehitystä EY:ssä ja sopeuttaa oma tienpidon rahoitusjärjestelmänsä EY:n linjojen mukaiseksi.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Työn lähtökohtana oli löytää ainakin moottoriväylille ja yksittäisiin tieverkon kehittämishankkeisiin soveltuva erityisrahoitusmalli, joka samalla olisi ensimmäinen askel budjettirahoituksesta kohti käyttäjäperusteista rahoitusta. Työssä rajauduttiin toimeksiannon mukaisesti tarkastelemaan tiemaksuja pelkästään yleisillä teillä valtiollisen tienpitäjän näkökulmasta, kaupunkiseutujen aluetullit on jätetty tarkastelun ulkopuolelle.

5.1 Moottoriteiden käyttömaksut

5.1.1 Kiinteä moottoriväylämaksu

Kiinteällä moottoriväylämaksulla tarkoitetaan moottoriväyliä käyttäviltä ajoneuvoilta esim. tuulilasiin kiinnitettävän tarran muodossa perittävää vuosi-, kuukausi-, viikko- tai päivämaksua. Maksu on ajoneuvotyypeittäin kiinteä eikä moottoriväylien käytön määrään sidottu. Tällainen maksu on vuodesta 1984 ollut käytössä Sveitsissä.

Järjestelmä on suhteellisen yksinkertainen eikä maksun periminen edellytä suuria laiteinvestointeja.

Järjestelmän heikkoutena on kuitenkin, että kiinteä maksu ei toteuta käyttäjä maksaa-periaatetta eikä se siten ole tienkäyttäjää kohtaan tasapuolinen. Järjestelmä siirtää myös liikennettä pois moottoriväyliltä alempiasteiselle tieverkolle, mikä on paitsi epätarkoituksenmukaista myös liikenneturvallisuuden kannalta epätoivottavaa. Järjestelmän käytännön valvonta saattaa olla vaikeaa. Näistä syistä kiinteä moottoriväylämaksu ei työryhmän mielestä sovellu otettavaksi käyttöön Suomessa pysyvänä järjestelmänä. Se on myös väliaikaisena järjestelynä huono.

5.1.2 Suoriteperusteinen moottoriväylämaksu

Suoriteperusteisen moottoriväylämaksun periaatteena on, että kaikkien moottoriväylien ja mahdollisesti muidenkin korkealuokkaisten väylien käyttäjiltä peritään maksu käytön määrän eli ajosuoritteen mukaan. Lisäksi voivat maksun ajalliset ja paikalliset vaihtelut, esimerkiksi korkeammat ruuhka-ajan taksat tietyillä väylillä olla mahdollisia.

Käytäntö olisi lähinnä Ranskan nykyisen mallin mukainen, jossa koko korkealuokainen tieverkko (Ranskassa moottoritieverkko) tulkitaan yhdeksi kokonaisuudeksi. Kerätyt tiemaksut käytetään ennalta sovitun kehittämisohjelman mukaisesti, päätieverkon toimivuuden turvaaviin investointeihin.

Suoriteperusteinen moottoriväylämaksu on ehkä yksi parhaista keinoista kerätä pääomaa päätieverkon kehittämiseen. Kilometriperusteinen maksu on sikäli oikeudenmukainen, että tienkäyttäjät osallistuvat käyttönsä määrän mukaisella panoksella päätieverkon kehittämisinvestointien rahoittamiseen.

Maksujen perinnässä tulee soveltaa teknologiaa, joka mahdollistaa maksujen perimisen autoja pysäyttämättä, joka takaa maksajan anonymiteetin hänen niin halutessaan ja joka ei edellytä perinteisten, massiivisten tulliasemien rakentamista. Tällaisia täysautomaattisia, elektronisia sirukorttiin perustuvia perintäjärjestelmiä ollaan parhaillaan kehittämässä Euroopassa. Uusi teknologia tulee olemaan kaupallisessa valmistuksessa vielä tämän vuosikymmenen loppupuolella.

Suomen moottoriväylien liittymävälit ovat erittäin lyhyet verrattuna esim. Ranskan alunperin maksullisina toteutettuihin moottoriteihin. Maksullisuuden ulottaminen koskemaan kaikkia moottoriväyliä edellyttää liittymien ja liittymäväliden suuren määrän vuoksi useita satoja maksupisteitä. Järjestelmästä tulisi yksi maailman laajimmista yhtenäisistä järjestelmistä. Perintäjärjestelmän toteuttamiskustannukset olisivat tämänhetkisten arvioiden mukaan vajaat 1000 milj.mk, ja käyttökustannukset vajaat 100 milj.mk vuodessa. Perintälaitteistojen kustannukset tullevat ajan myötä merkittävästi laskemaan, kun teknologia kehittyy ja laitteistoja ryhdytään valmistamaan suurina sarjoina.

Järjestelmän tuotto on esimerkinomaisesti arvioitu noin 800 miljoonaksi markaksi vuodessa, jos keskimääräiseksi taksoiksi oletetaan henkilöautolle 0,20 mk/km ja raskaalle ajoneuvolle 0,60 mk/km.

Suoriteperusteiseen moottoriväylämaksuun liittyy eräitä toistaiseksi ratkaisemattomia käytännön ongelmia, kuten esimerkiksi maksun suuruuden määrittäminen ja sen perintätapa sellaisilta tienkäyttäjiltä, joilla ei ole ajoneuvossaan automaattisen maksun perinnän mahdollistavaa laitteistoa. Toinen ongelma syntyy siitä, että moottoriväyliemme rinnakkaistiet ovat standardiltaan huomattavan korkealuokaiset verrattuna Euroopan tullimoottoriteiden rinnakkaisteluihin. Tienkäyttäjien kannalta ajo-olosuhteiden ero maksullisen väylän ja rinnakkaisen maksuttoman väylän välillä saattaa olla niin pieni, että merkittävä osa liikenteestä siirtyy rinnakkaistieverkolle. Maksujärjestelmä tulisi voida toteuttaa siten, että tällaiselta ympäristön, liikenneturvallisuuden ja liikenteen sujuvuuden kannalta epätoivottavalta kehitykseltä voidaan

vältyä. Asian selvittäminen edellyttää huomattavasti laajempia tutkimuksia kuin mihin tämän työn puitteissa on ollut mahdollisuuksia.

Työryhmä pitää moottoriväyliltä ja mahdollisesti muilta korkealuokkaisilta väyliltä perittävää suoriteperusteista tiemaksua periaatteessa mahdollisena päätieverkon investointien rahoituskeinona. Sen toteuttaminen lähivuosina ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista laitteistojen kalleuden ja edellä mainittujen muiden, vielä ratkaisemattomien käytännön ongelmien vuoksi.

Työryhmän mielestä tiemaksuille tulee lähivuosina pyrkiä luomaan yleiset poliittiset ja lainsäädännölliset edellytykset. Suoriteperusteiseen moottoriväylämaksuun liittyvää suunnittelua kannattaa jatkaa ja pyrkiä ratkaisemaan ne käytännön ongelmat, jotka liittyvät satunnaiskäyttäjien maksun määrittämiseen ja perimiseen sekä siirtyvän liikenteen problematiikkaan.

Jos ja kun perintäteknologia kehittyessään ja maailmalla yleistyessään halpenee, tulee suoriteperusteisen moottoriväylämaksun käyttöönotto ottaa Suomessa vakavasti harkittavaksi edellyttäen, että poliittiset ja toiminnalliset edellytykset sille ovat olemassa.

5.2 Yksittäiset tullimoottoriväylät

Useimmat Euroopan tullimoottoriteistä on alunperin toteutettu yksittäisinä tulliteinä. Niiden periaatteena on, että hankkeesta vastaava yhtiö lainaa hankkeen toteuttamiseen tarvittavat varat pääomamarkkinoilta ja asettaa tielle sen valmistuttua maksun. Maksujen tuotto käytetään lainan takaisinmaksamiseen sekä yleensä myös tien ylläpitokustannuksien kattamiseksi. Kun lainat on saatu maksettua, tiemaksun periminen lakkaa.

Yksittäisten tullimoottoriväylien edellytyksiä Suomessa selvitettiin kahden esimerkkihankkeen avulla; Vt1 Turunväylä ja Vt4 Lahdentie. Selvityksen perusteella näyttää siltä, että hankkeisiin liittyvät epävarmuustekijät ovat suuret, ja että niiden vaikutus hankkeen kannattavuuteen on kriittinen. Hankkeet edellyttävät onnistuakseen ihanneolosuhteita eli alhaista lainakorkoa, autoilijoiden suurta maksuhalukkuutta, vähäisiä siirtymiä vaihtoehtoisille reiteille ja nopeaa liikenteen kasvua.

Yksittäisen tullimoottoriväylän ongelmana on edellä mainittujen lisäksi se, että vain joidenkin moottoriväylien saattaminen maksullisiksi asettaa niiden vaikutuspiirissä olevan alueen tienkäyttäjän ja elinkeinoelämän huonompaan asemaan kuin muut, jotka sijaitsevat maksuttomien moottoriväylien vaikutuspiirissä.

Yksittäisten moottoriväylien toteuttaminen tulliteinä ei työryhmän käsityksen mukaan näytä Suomessa realistiselta niihin liittyvien huomattavien epävarmuustekijöiden ja niiden maksullisuuden synnyttämän alueellisen eriarvoisuuden vuoksi.

Edellä mainitusta huolimatta tulisi työryhmän mielestä selvittää Eurooppatien E18 osuuden Naantali/Turku - Helsinki - Pietari edellytykset tullitieksi. Pietarin alue saattaa muodostua merkittäväksi taloudelliseksi keskuksiksi Venäjän talouden elpyessä, jolloin kansainvälisen liikenteen voidaan olettaa huomattavasti lisääntyvän Pietari -

Helsinki - Turku -akselilla. Samalla tulisi selvittää EY:n mahdollisuudet osallistua hankkeen rahoitukseen.

5.3 Muut yksittäiset tullitiekohdeet

Työryhmä on tarkastellut eräiden yksittäisten, lähinnä silta- tai tunnelihankkeiden toteuttamismahdollisuuksia budjetin ulkopuolisella rahoituksella. Tienpitäjän ongelmana tämän tyyppisissä hankkeissa ovat yleensä lauttayhteyden suuret ylläpitokustannukset, kun puolestaan tienkäyttäjät toivovat parempaa palvelutasoa. Vaikka hankkeiden toteuttaminen suurten ylläpitokustannusten vuoksi usein olisikin kannattavaa, joudutaan niitä lykkäämään suuren investointikustannuksen ja muiden kiireellisempien hankkeiden vuoksi. Tulliteinä ne voitaisiin toteuttaa nopeammassa aikataulussa, kuin mitä pelkällä budjettirahoituksella useinkaan on mahdollista.

Parainen-Nauvo kiinteä tieyhteys on mahdollista toteuttaa tullitienä joko tunneli- tai siltaratkaisuna siten, että investointikustannukset katetaan lainalla sekä osakepääomalla, joka koostuisi valtion ja alueen kuntien osuudesta sekä lauttamaksuista (nykyinen lauttayhteys muuttuisi maksulliseksi vuonna 1994). Laina maksettaisiin takaisin tiemaksuilla ja valtion vuosittaisella käyttötuella vuoteen 2005 (tunneli) tai 2011 (silta) mennessä. Valtion osuus hankkeen kustannuksista olisi enintään samansuuruinen, kuin mitä olisivat lauttayhteyden edellyttämät kalustoinvestoinnit ja ylläpitokustannukset laina-aikana.

Lisäksi tarkasteltiin seitsemän muun vastaavantyyppisen hankkeen edellytyksiä tulliteiksi. Mikään tarkastelluista hankkeista ei ollut taloudellisesti realistinen pelkästään tullirahoituksella. Sen sijaan Puumalansalmen, Kärkistensalmen ja Raippaluodon sillat saattavat olla taloudellisesti kannattavia tullitiehankkeita edellyttäen, että valtio osallistuu hankkeen rahoitukseen summalla, joka vastaa säästyviä lauttainvestointeja ja osaa säästyvistä käyttökustannuksista. Muut tarkastellut hankkeet edellyttivät vielä suurempaa valtion kustannusosuutta.

Työryhmän mielestä tulisi yleisperiaatteena vastaisuudessa olla, että ainakin kalliit, palvelutasoa merkittävästi parantavat hankkeet, kuten esimerkiksi lauttayhteyden korvaavat kiinteät tieyhteydet toteutettaisiin osin budjettirahoitteisina tulliteinä. Valtion osuus hankkeen kustannuksista sovittaisiin tapauskohtaisesti. Hankkeen toteuttamiselle tullitienä tulisi saada asianomaisten kuntien hyväksyntä

6. EHDOTUKSET JA JATKOTOIMENPITEET

6.1 Tierahoitusjärjestelmän kehittäminen kokonaisuutena

Tieliikenneväylien ylläpito- ja kehittämisvastuu on Suomessa pääosin julkisella vallalla. Valtio vastaa yleisistä teistä, kunnat kaduista ja kaavateistä. Tieliikenteeltä perittävät verot ja maksut menevät valtion yleiseen budjettiin, josta myös rahoitetaan yleisten teiden tienpito. Kunnat kattavat kadunpitonsa kustannukset lähes kokonaan kunnallisveroilla, nyttemmin myös kiinteistöverolla.

Tielaitoksen tavoitteena on, että tienpito tulevaisuudessa rahoitetaan budjetin sijasta suoraan tienkäyttäjiltä perittävillä tienkäyttömaksuilla. Toisaalta eräät kunnat ovat esittäneet aluetullien käyttöönottoa omien katuinvestointiensa lisärahoittamiseksi. Pääkaupunkiseudulle tullaan kevään aikana laatimaan suunnitelma tietullien käyttöönotosta liikenneministeriön, valtiovarainministeriön, alueen kuntien ja tielaitoksen yhteistyönä.

Työryhmän mielestä tiemaksujen käyttöönotto laajassa mitassa ei ole mahdollista ilman, että lisäksi selvitetään miten teiden ja katujen rahoitusjärjestelmää kokonaisuutena pitkällä tähtäyksellä tulisi kehittää.

6.2 Yksittäiset tullitiehankkeet

Työryhmä ehdottaa, että vuodesta 1994 lähtien toteutetaan osin budjettirahoitteisina tulliteinä ainakin kalliit, palvelutasoa merkittävästi parantavat hankkeet, kuten esimerkiksi lauttayhteyden korvaavat kiinteät tieyhteydet.

Työryhmä on selvittänyt edellytykset kiinteän tieyhteyden toteuttamiseksi tullitienä välille Parainen-Nauvo. Työryhmä ehdottaa, että vastaavanlaiset selvitykset aloitetaan tielaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelmaan sisältyvien Puumalansalmen ja Kärkistensalmen siltojen osalta.

Lisäksi työryhmä ehdottaa selvitettäväksi edellytykset Eurooppatien E18 osuuden Naantali/Turku-Helsinki-Pietari toteuttamiseksi tullitienä. Selvityksen perusteina ovat Pietarin alueen merkittävä taloudellinen potentiaali, em. tien merkitys kansainvälisille kuljetuksille ja EY:n mahdollinen osallistuminen hankkeen rahoitukseen.

Vuoden 1993 aikana tielaitos tulee lisäksi laatimaan selvityksen Yllästunnelin rakentamisesta budjetin ulkopuolisella rahoituksella. Selvitys liittyy osana työryhmän toimeksiantoon, jonka taustalla ovat eduskunnan valtiovarainvaliokunnan liikennejaoston esittämät selvityspyynnöt. Hankkeesta on jo aikaisemmin laadittu kaksi selvitystä: Yllästunnelin tekninen, ympäristöllinen ja taloudellinen selvitys vuonna 1990 ja Markkinointiselvitys vuonna 1991.

6.3 Säädosmuutokset

Liikenneministeriö valmistelelee erityisrahoituskeinojen edellyttämät säädosmuutokset vuoden 1993 alkupuolella, ja ne pyritään saattamaan voimaan vuoden 1994 alusta.

Yleisten teiden käyttömaksut

Osaselvitysten tiivistelmät

Tielaitos

Helsinki 1993

Yleisten teiden käyttömaksut Osa A: Teoria, käytäntö ja soveltuvuus Suomeen

TIIVISTELMÄ

Tienpito on Suomessa, kuten useimmissa muissakin läntisissä teollisuusmaissa rahoitettu pääosin valtion budjetista eli yleisistä verovaroista. Budjettirahoituksen ohella on monissa maissa jo pitkään ollut käytössä erityisrahoitusjärjestelmiä tiettyjen mittavien tieinvestointien toteuttamiseksi. Viime vuosina ovat tienpidon erityisrahoitus ja käyttäjäperusteinen hinnoittelu nousseet useissa maissa esiin budjettirahoitusta täydentävänä tai korvaavana rahoituskeinona.

Tässä raportissa on analysoitu tienkäyttömaksujen teoriaa, käytäntöä maailmalla sekä eri järjestelmien soveltuvuutta Suomen olosuhteisiin.

Talusteoria on yksiselitteinen: talous toimii optimissa vain silloin, kun periaate "tuotteen tai palvelun käyttäjä/hyötyjä tai haitan aiheuttaja maksaa" toteutuu. Tähän päästään vain noudattamalla ns. rajakustannushinnoittelua, jonka seurauksena yhteiskunnan kokonaiskustannukset minimoituvat. Käyttäjäperusteinen rahoitus on askel kohti optimaalista rajakustannushinnoittelua. Käyttäjäperusteinen hinnoittelu tarkoittaa, että tienkäyttäjät maksaa aiheuttamansa kustannukset kokonaan tai osittain käytön määrän, paikan ja ajankohdan perusteella.

Kansainvälisten esimerkkien valossa on olemassa monta erilaista tienpidon käyttäjäperusteista rahoituskeinoa asetettavista tavoitteista riippuen. Maksu voidaan periä mm. perinteisenä tietullina silloilla, tunneleissa ja yksittäisillä teillä (käytössä useimmissa Euroopan maissa); moottoriväylämaksuna, jossa koko moottoriväyläverkko katsotaan yhdeksi hankkeeksi (esim. Sveitsi, Ranska, Italia, Espanja); alueellisena maksuna, lähinnä kaupungeissa (esim. Oslo ja Bergen sekä ruuhkatulleista Singapore, Hong Kong, Trondheim, Cambridge ja Tukholma); alueellisena tai valtakunnallisena polttoainemaksuna (esim. Yhdysvallat, Tromssa, Sveitsi, Venäjä, Balttia, Unkari); kuljetussuoritemaksuna (esim. Ruotsi) tai automaksuna. Euroopan Yhteisö asettaa valittavalle järjestelmälle omat reunaehdot.

Työssä on tuotu esille syitä siirtyä käyttäjäperusteiseen rahoitukseen nykyisen verotukseen perustuvan budjettirahoituksen sijasta. Näitä ovat mm. toisen parlamentaarisen liikennekomitean suositukset, EY:n liikennepolitiikan suuntaviivat, tienpidon pitkäjänteisyys, toiminnan tehostaminen ja suoran vuorovaikutuksen saaminen tienkäyttäjien ja -pitäjän välille.

Raportissa tehdään ehdotukset käyttäjäperusteisen hinnoittelun peruseriaateiksi, analysoidaan osittain yksityisellä pääomalla toteutettavien hankkeiden rahoitukseen liittyviä kysymyksiä, riskejä ja organisaatiomuotoja sekä pohditaan tien- ja kadunpitoa kokonaisvaltaisena järjestelmänä.

Jatkotoimenpiteiksi raportissa suositellaan sellaisen kokonaisvaltaisen järjestelmän suunnittelua, joka kattaa tien- ja kadunpidon; tutkimusta hinnan vaikutuksista autoilijoiden käyttäytymiseen ja valintoihin sekä tienkäyttömaksujen tason määrittämisestä. Samaten suositellaan jatkoselvityksiä eräiden yksittäisten hankkeiden toteutusedellytyksistä tulliteinä; näitä ovat esim. Puumalansalmen, Kärkistensalmen ja Raippaluodon sillat.

Yleisten teiden käyttömaksut Osa B: Automaattisen perintäteknologian soveltuvuus Suomen moottoriväylille

TIIVISTELMÄ

Tämä selvitys liittyy osana tiehallituksen v. 1992 aikana toimineen tullitietöryhmän selvitystyöhön. Tämän osaselvityksen tarkoituksena on selvittää automaattisen perintäteknologian soveltuvuutta Suomen moottoriväylille tienkäyttömaksun perimiseksi väylien käyttäjiltä. Selvityksen pääpaino kohdistuu suoriteperusteisen maksun teknisiin edellytyksiin. Lisäksi on järjestelmää kuvattaessa otettu huomioon miten yksittäisasiakkaille voidaan järjestää riittävä palvelutaso ja mitä vaatimuksia tulisi asettaa valvontajärjestelmälle ja asiakkaiden intymiteettisuojalle. Selvityksen liitteenä on kiinteistä moottoriväylämaksuista laadittu esiselvitys.

Erialaisten tienkäyttömaksujen elektroniseen perintään on jo olemassa hyvin toimivia järjestelmiä (lähin hyvä esimerkki on Trondheim). Nopean teknisen kehityksen ansiosta lähivuosina tulee käyttöön nykyisiä monipuolisempia, vähemmän rakentamistoimenpiteitä vaativia, käyttäjäystävällisempiä ja kokonaiskustannuksiltaan edullisempia järjestelmiä. EY:ssä on käynnissä perintäteknikkaa koskeva standardisointityö, joka on otettava meilläkin huomioon.

Moottoriväylämaksu on vain eräs mahdollisuus periä suoriteperusteista tienkäyttömaksua. Elektroninen perintä on tehokkaimmillaan suurkaupunkialueiden aluetullin perinnässä, mutta sitä sovelletaan myös yksittäisten tullikohteiden, esim. siltojen kohdalla ja tulliteillä.

Moottoriväylätulli voidaan muodostaa usean eri periaatteen pohjalta. Järjestelmä voi olla **suljettu**, jolloin maksulliselle väylälle pääsee ajamaan vain pääosin rampeilla sijaitsevien tulliasemien kautta. **Avoimessa** järjestelmässä tulliasemat sijaitsevat tielinjalla liittymien välillä. Lisäksi on mahdollista sijoittaa tulliasemia avoimen periaatteen mukaisesti, mutta vain tarkoin valituille tieosuuksille **pistekohtaisesti**.

Järjestelmän kustannuksiin ja käyttömukavuuteen vaikuttaa oleellisesti yksittäisasiakkaiden palveluperiaate. Jos mahdollisuus käteis- tai korttimaksuun tarjotaan jokaisen tulliaseman kohdalla (ve 1), on rakennettava lisäkaistoja. Tulliasemien sijoittaminen nykyisille rampeille tuottaa tällöin useimmissa tapauksissa vaikeuksia. Vaihtoehtoisesti (ve 2) yksittäisasiakkaat hankkivat tarvittavan aikarajoitteisen ajoluvan muualle sijoitetuista palvelupisteistä, jolloin tulliasemat koostuvat vain kahdesta portaalista, toisessa on perintälaitteet, joilla mikroaaltotekniikalla peritään maksu asiakkaan ajoneuvoyksikköön sijoitetulta sirukortilta, ja toisessa on videovalvontajärjestelmä. Ongelma poistuisi, jos elektroninen tunnistin (kustannus n. 100 mk) tulisi pakolliseksi kaikissa ajoneuvoissa. Ne, jotka haluavat liikkua täysin anonyymisti, voisivat hankkia hiukan kalliimman sirukortillisen laitteen autoonsa.

Suomen moottoriväylille sovellettuna tullijärjestelmä vaatisi vaihtoehdosta riippuen n. 330 - 640 tulliasemaa. Investointikustannukset olisivat vastavasti erittäin karkean ennakoarvion mukaan 750 - 2200 miljoonaa markkaa. Tuottoarviot on laadittu kahdella tariffilla, 10 ja 20 p/km henkilöautoille ja raskaille ajoneuvoille kolminkertaisena. Tuotto olisi tällöin 420 - 840 milj. mk/v. Järjestelmä maksaisi itsensä vasta 2 - 5 vuoden kuluessa, jonka jälkeen se rupeaisi tuottamaan "voittoa". Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Oslon ja Trondheimin aluetullijärjestelmät ovat maksaneet itsensä n. 5 kuukauden kuluessa ja Tukholman tulevan aluejärjestelmän arvioidaan tuottavan investoinnit takaisin 3 viikossa.

Moottoriväylämaksun ollessa kyseessä tietullien esteenä on monta ongelmaa:

- * Suomen moottoriväyläverkon suuri liittymätiheys aikaansaa erittäin suuren tulliasemien määrän, mistä seuraa erittäin suuret investointi- ja käyttökustannukset ja huono tuottoaste verrattuna esim. aluetulleihin
- * yksittäisasiakkaiden palvelu on ongelmallista: joko varustetaan kaikki tulliasemat maksuautomaatein (mikä aiheuttaa miljardiluokan kustannukset) tai sitten autoilijan tulee ostaa kohtuuttoman kalliiksi muodostuvan aikarajoitetun luvan esim. huoltoasemalla tai levähdysalueella sijaitsevasta automaatista (palvelutaso on tällöin huono).
- * moottoriväylän maksullisuus siirtää eräissä kohdin liikennettä vaihtoehtoisille väylille aiheuttaen siellä turvallisuus-, sujuvuus- ja ympäristöhaittoja

Uusin perintäteknologia saadaan tarvittaessa käyttöön muutaman vuoden kuluessa. Tukholman aluetulli saattaa olla sen ensimmäisiä sovellutuksia. Järjestelmien yleistyessä laskee myös niiden hinnat. Teknistä kehitystä on muutoinkin syytä seurata, jotta mahdollisten sovellutusten valmistelu voi tapahtua ajan tasolla olevan tiedon pohjalta. Kehityksen seuranta tapahtuu parhaiten siten, että esim. tielaitos aktiivisesti osallistuu alan kansainvälisen kehitystyön seurantaryhmien työskentelyyn.

Suomessa tulisi käydä laajempi keskustelu tienkäyttömaksun roolista koko tieliikennesektorin rahoituksessa: minkälaisia maksuja tulisi periä, millä perusteella ja mitä varten. Tarvitaan sekä poliittista tahtoa että lainsäädäntöä tienkäyttömaksujen toteuttamiseksi.

Tekniikka ei tule olemaan tietullien perustamisen esteenä. Sensijaan tekniikkakin maksaa, eikä elektroninen perintä tai tietulli ylipäättänsä ole kovin edullinen tapa vähäliikenteisten teiden maksunperintään. Tarvittava tekniikka on kuitenkin olemassa jos ja kun sitä tarvitaan. Tekniikan rajoitukset ja kustannukset on otettava huomioon päätöksiä tehtäessä.

Yleisten teiden käyttömaksut Osa C: Selvitys Turunväylän ja Lahdentien rakentamisesta tullirahoituksella

TIIVISTELMÄ

Selvityksen päätarkoitus on tutkia, minkälaisia mahdollisuuksia on rakentaa Turunväylä ja Lahdentie tullirahoituksella. Asiaan liittyy useita kysymyksiä jotka kaipaavat vastauksia, jopa erilaisia tutkimuksia, esimerkiksi: mitä mahdolliselta tullijärjestelmältä halutaan, kuka tai ketkä omistaisivat tullitien, miten tien rakentaminen rahoitettaisiin, minkälaista maksuteknologiaa tulisi käyttää, jne.

Tullitieselvityksiin liittyy myös monia epävarmuuksia, joista suurimpia on hyvän ja luotettavan liikenne-ennusteen laatiminen. Suomessa ei esimerkiksi ole tutkittu, miten autoilijat reagoivat tulleihin; kuten raportissa käy ilmi, tämä on eräs menestyvän tullitieprojektin tärkeimmistä tekijöistä.

Selvityksen alussa esitetään ne kysymykset, jotka ovat osoittautuneet kriittisiksi mahdollisissa tullitiehankkeissa ja jotka siten kaipaavat huomattavasti lisätutkimusta. Tämän jälkeen seuraa lyhyt kuvaus tullimaksujen perintäjärjestelmästä ja niiden mahdollisuuksista. Raportin pääosassa esitetään eräs mahdollinen tullijärjestelmä ja sen tarjoamat mahdollisuudet sekä Turunväylän että Lahdentien tapauksissa. Hankkeiden takaisinmaksuaikana käytetään 20 vuotta.

Turunväylä on niin iso ja kallis hanke, ettei sitä ole mahdollista rahoittaa kokonaisuudessaan tullituloilla. Näin ollen vt 1:n tapauksessa tutkitaan tilannetta, jossa vain puolet hankkeesta rahoitettaisiin lainalla ja loput tulisivat esimerkiksi tielaitoksen budjetista. Tällaisella hankerahoituksella Turunväylä on toteutettavissa, mutta kuten esimerkiksi korkokannan ja liikenne-ennusteen herkkyyksianalyysit osoittavat, tullirahoituksen liittyy suuria epävarmuuksia.

Lahdentie on selvästi halvempi hanke, joten sen tarjoamat mahdollisuudet ovat hyvät. Mutta tässäkin tapauksessa korkokannalla, autoilijoiden reaktioilla, tullimaksun suuruudella, yms. on ratkaiseva merkitys.

Sekä Turunväylän että Lahdentien tapauksissa on myös monia mahdollisuuksia parantaa tullitien taloudellista kannattavuutta. Esimerkiksi Lahdentien tapauksessa olisi myös mahdollista rahoittaa puolet hankkeesta tielaitoksen budjetista. Molemmissa tapauksissa voisi myös olla mahdollista tarjota pakettiratkaisua eli ratkaisua, jossa uusi moottoritie rakennetaan vain sillä ehdolla, että molemmilta (uudelta ja vanhalta) teiltä peritään tullimaksu. Tämänlainen ratkaisu pienentäisi sekä hankkeen toteuttamiseen tarvittavaa lainaa että maksuja molemmilla teillä.

Tullirahoitus on ehdottomasti hyvä ja mielenkiintoinen ratkaisu tiehankkeiden rahoittamiseen, mutta ennen toteutumistaan se vaatii huomattavasti lisää selvityksiä ja vuoropuhelua suunnittelijoiden, poliitikkojen sekä autoilijoiden välillä.

Yleisten teiden käyttömaksut Osa D: Parainen - Nauvo kiinteä yhteys tullitienä

TIIVISTELMÄ

Tämän selvityksen lähtökohtana on Parainen-Nauvo kiinteästä tieyhteydestä laadittu yleissuunnitelma ja hankkeen toteuttamiselle tullitienä asetettu vaatimus:

Kiinteän tieyhteyden toteuttaminen tullitieperiaatteella väliillä Parainen-Nauvo on mahdollista ja perusteltua, jos alueen kunnat hyväksyvät tullitien mukanaan tuomat velvoitteet ja mikäli valtio voi hyötyä säästämällä jatkossa lauttaliikenteen ylläpidosta aiheutuvat kustannukset.

Yleissuunnitelmassa on osoitettu, että kiinteän yhteyden toteuttaminen on liikennetaloudellisesti perusteltua toteuttaa joko silta- tai tunneliratkaisuna. Molemmat vaihtoehdot ovat ympäristöllisesti ja teknisesti toteuttamiskelpoisia. Sillan rakentamiskustannukset ovat 246,9 Mmk ja tunnelin 165,5 Mmk.

Tehdyn selvityksen perusteella Parainen-Nauvon kiinteä tieyhteys on mahdollista toteuttaa tullitienä seuraavin reunaehdoin:

1. Siltavaihtoehto

A Hankkeen toteuttamiseksi ja rahoittamiseksi perustetaan yhtiö, jossa osakkaina ovat valtio ja alueen kunnat (Parainen, Nauvo, Korppoo ja Houtskari). Yhtiön osakepääoma on 99 miljoonaa markkaa. Osakepääoman lisäksi investointeja varten tarvitaan valtion takaama joukkovelkakirjalainaa 15 vuodeksi 11,5 % korolla. Tarvittava lainamäärä on n. 180 miljoonaa markkaa.

Valtion (telaitos) osuus osakepääomasta on sama kuin vuosina 1995-2001 hankittavien lauttojen kalustoinvestointiin tarvittava pääoma eli 81 Mmk.

Kuntien osuus osakepääomasta on 1 Mmk, joka jakautuu kuntien kesken esim. asukasmäärän suhteessa.

Nykyisellä lauttayhteydellä kerätään käyttömaksujen muodossa ennakotullina osakepääomaksi n. 17 Mmk 1.1.1994 alkaen.

B Kiinteän yhteyden valmistuttua kerätään laina- ym. kustannusten kattamiseksi käyttömaksua seuraavasti:

* saaristossa pysyvästi asuva	10 mk/ylityskerta
* ei saaristossa pysyvästi asuva	20 mk/ylityskerta
* kuorma-auto tai linja-auto ei vuoroliikenteessä	50 mk/ylityskerta
* linja-auto vuoroliikenteessä	20 mk/ylityskerta

- C Yhtiötä tuetaan valtion antamalla käyttötuella, joka vastaa vuoden 1994 lauttojen käyttökustannuksia (12,1 Mmk/v). Käyttötuen määrä vähennetään vastaamaan nykyisten lauttojen käyttökustannuksia (9,8 Mmk/v) vuonna 2002. Käyttötuki lakkautetaan vuonna 2011 kun yhtiön lainat ja korot on maksettu takaisin. Käyttötuella katetaan mm. osakeyhtiön organisaation ja kiinteän tieyhteyden ylläpidosta aiheutuvat kulut.
- D Käyttömaksujen keräämistä jatketaan vuoteen 2019. Tällöin käyttömaksut ovat kattaneet osakepääoman, joka voidaan palauttaa osakkaille ja osakeyhtiö voidaan purkaa. Tämän jälkeen kiinteä tieyhteys siirtyy valtion ylläpitämäksi omaisuudeksi veloitusetta.

2. Tunnelivaihtoehto

- A Hankkeen toteuttamiseksi ja rahoittamiseksi perustetaan yhtiö, jossa osakkaina ovat valtio ja alueen kunnat. Yhtiön pääoma on 99 Mmk ja tarvittava lainamäärä 100 miljoonaa markkaa.
- B Kiinteän yhteyden valmistuttua kerätään laina- ym. kustannusten kattamiseksi käyttömaksua seuraavasti:
- HA/saaristossa pysyvästi asuva 5 mk/ajokerta
 - HA/kesäasukas 15 mk/ajokerta
 - kuorma-auto 25 mk/ajokerta
 - linja-auto/ei vuoroajoa 25 mk/ajokerta
- C Yhtiötä tuetaan valtion antamalla käyttötuella, joka on vähintään 75 % lauttojen nykyisistä käyttökustannuksista siihen asti, kunnes yhtiön lainat on maksettu takaisin.
- D Käyttömaksujen keräämistä jatketaan tunnelivaihtoehdossa osakepääoman takaisinmaksamiseksi vuoteen 2015.

Hankkeen toteuttamista tullitienä puoltavat mm. seuraavat seikat:

- Liikennetaloudellisesti kannattava hanke on mahdollista toteuttaa budjettiperusteista aikataulua huomattavasti nopeammin.
- Nykyisen lauttavälin ylläpitoon tarvittava kalustoinvestointi (81 Mmk) voidaan käyttää pysyvän ratkaisun aikaansaamiseksi.
- Tehty investointi saadaan takaisin valtiolle käyttömaksujen muodossa.