

8

Suomen ratahankkeiden yhteiskuntataloudellinen kestävyys kustannus-hyötyanalyttisesti tarkastellen

Hannu Laurila & Lasse Oulasvirta

Artikkelissa tarkastellaan, miten yhteiskuntataloudellinen kannattavuuslaskenta toteutuu valtion ratahankkeissa, joiden ohjausketju lähtee eduskunnasta ja valtioneuvostosta liikenne- ja viestintäministeriöön, sieltä Väylävirastoon ja ratayhtiöistä konsulttiyrityksiin. Otamme analyysimme kohteeksi pääkaupunkiseudun ja Turun välisen Länsiratahankkeen. Analyysissä vertaamme siitä tehtyjä viranomaislahjojen kannattavuusarvioita Länsirata Oy:n konsulttiyritykseltä tilaaman arvion tuloksiin. Viranomaislaskelmien mukaan selvästi kannattamaton hanke kääntyy konsulttiyrityksen arviossa kannattavaksi. Syynä on se, että konsulttiarviossa on mukana välillisiä hankehyötyjä siinä määrin, että laskemissa rikotaan yhteiskuntataloudellisen kannattavuusarvioinnin yleisiä periaatteita. Havainto paljastaa ohjausketjun ongelmaksi ratayhtiömallin, jossa hanketta valmisteleva ratayhtiö pääsee edistämään sen toteutumista omista liiketaloudellisista lähtökohdistaan käsin. Hankkeen suunnitteluvaiheen kustannus-hyötyanalyttisen etukäteistarkastelun pätevyyden ja sitä tukevan valtion omistajaohjauksen ongelman ratkaisuksi esitetään ratayhtiökonseptista luopumisen lisäksi, että ratahankkeet ja ylipäätään suuret julkiset investoinnit tulisi rahoittaa kotimaisille tahoille osoitetuilla, vaihe vaiheelta korva-merkityillä velkapapereilla.

Avainsanat: *kustannus-hyötyanalyysi, ratayhtiö, väylähanke, yhteiskuntataloudellinen kannattavuus, yhteiskuntataloudellinen kestävyys*

Johdanto

Infrastruktuuri-investoinnit kuuluvat Euroopan unionin painopistealueisiin, joten se rahoittaa jäsenmaidensa raideliikennehankkeita. Tätä osarahoitusta tavoitellaan myös Suomessa. Vuonna 2023 aloittaneen Petteri Orpon hallituksen investointitilillä on kolme suurta ratahanketta: Länsirata Helsingistä Turkuun, Lentorata Pasilasta lentoaseman kautta Keravalle ja Itärata Keravalta Porvoon kautta Kouvolan Korialle.

Valtion ja osakaskuntien perustamien ratahankkeiden omistaja on Suomen valtio, jota eduskunta ja sen muodostama valtioneuvosto edustavat. Hankkeiden vastuuministeriö on liikenne- ja viestintäministeriö, jonka alaisena tulosehjäuk-sellä toimiva Väylävirasto vastaa valtion väyläverkon kehittamisestä ja ratahank-keiden valmistelusta. Liikenne- ja viestintäministeriön ohjauksessa ovat myös ra-tahankkeiden toteuttamista varten perustetut ratayhtiöt Länsirata Oy, Lentorata Oy ja Itärata Oy, joilla Väylävirasto teettää hankkeiden valmistelun, suunnittelun, rakentamisen ja ylläpidon. Hankkeiden valmistelussa ratayhtiöt ovat ulkoistaneet niiden kannattavuusarviot alan konsulttiyrityksille (Traficom 2022.)

Hankeomistajana valtion demokraattisesti perimä velvollisuus on ohjata hank-keitaan yhteiskuntataloudellista etua maksimoiden ja asianmukaisin menetelmin ja perustein tuotettuihin kannattavuusarvioihin nojautuen. Ratahankkeiden omistaja-ohjausketju ulottuu eduskunnan ja valtioneuvoston kautta liikenne- ja viestintämi-nisteriöön, edelleen Väylävirastoon ja sieltä ratayhtiöiden kautta konsulttiyrityksiin. Valtiovarainministeriölläkin on asiaan oma budjettitaloutta koskeva sanottavansa.

Valtion omistajaohjaukseen ja sen tehokkuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat esi-merkiksi poliittiset pyrkimykset, ratahankkeiden vaikutuspiirissä olevien tahojen, kuten elinkeinoelämän, talousalueiden ja kuntien intressit sekä ratayhtiöiden liike-taloudelliset tavoitteet. Päätöksenteon riippumattoman valmistelun kannalta on-gelmallisinta on, että hankkeen kannattavuuden perustelu tulee ohjausketjun ää-ripäästä eli sitä valmistelevilta ratayhtiöiltä ja niiden konsulttiyrityksiltä tilaamista kannattavuusarvioista.

Artikkelissa perehdytään suurten julkisten hankkeiden kannattavuusarvioinnin yleisiin periaatteisiin ja siihen, miten niitä on noudatettu Länsirata-hanketta koske-vissa, ohjausketjun eri vaiheissa tehdyissä arvioinneissa. Arviointitulosten vertailun perusteella tehdään päätelmiä omistajaohjauksen ongelmakohdista ja ehdotuksia niiden korjaamisesta. Tutkimuskysymyksiä ovat seuraavat:

- Onko Länsiradan kannattavuusarvioissa noudatettu yleisiä arviointi-periaatteita?
- Sopiiko ratayhtiökonsepti valtion hankeomistajuus ja -ohjausketjuun?
- Voitaishiinko omistajaohjausta vahvistaa ratahankkeiden velkarahoi-tuksella?

Artikkelin aineistona on alan tutkimuskirjallisuus, hankeosapuolten laatimat tai tilaamat kannattavuusarvioraportit, Valtiontalouden tarkastusviraston ratayhtiömallitarkastus, valtion ratahankkeisiin liittyvät julkisesti saatavilla olevat muut dokumentit sekä julkiset tilastot.

Artikkeli etenee seuraavasti. Aluksi käsitellään julkisten hankkeiden yleisiä arviointiperusteita ja arvioinnissa usein esiintyviä ongelmakohtia. Tämän pohjalta perehdytään sitten viranomais- ja yrityskäytännössä tuotettujen kannattavuusarvioiden eroihin vertaamalla valtiovarainministeriön ja Väyläviraston arviointituloksia Länsirata Oy:n konsulttiyrityksellä teettämän arvion tuloksiin. Seuraavaksi keskitytään ratayhtiökonseptiin ja esitetään Valtiontalouden tarkastusviraston antamaa ja muuta arvovaltaista kritiikkiä sitä kohtaan. Lopuksi tehdään ehdotus väylähankkeiden yleisestä rahoitusratkaisusta, joka paitsi yhdentäisi kansantaloudellista ja valtiontaloudellista näkökulmaa myös vahvistaisi valtion omistajaohjauksen otetta. Yhteenvedo tiivistää artikkelin sanoman.

Väyläinvestointien arviointiperusteet

Yhteiskuntataloudelliset kannattavuuslaskelmat perustuvat yleensä taloustieteelliseen kustannus-hyötyanalyysiin, jossa tarkasteluun otetaan erilaisten julkisen vallan tuottamien palvelujen tai hankkeiden reaaliset hyödyt ja kustannukset. Kaikki tulevat hyödyt ja haitat tulee selvittää riippumatta siitä kehen ne kohdistuvat ja miten laajalti ne leviävät, ja kaikki vaikutukset pitää diskontata ja arvioida rahamääräisinä niin pitkälle kuin se on luotettavasti mahdollista (Cullis & Jones 2009, 162–172). Tarkastelun kohde on yhteiskuntataloudellisesti perusteltavissa, jos sen hyödyt ovat haittoja suuremmat eli jos hyöty-kustannussuhde (H/K-luku) on suurempi kuin yksi (Oulasvirta 2022).¹

Rahamääräisen mittapuun käyttö helpottaa päätöksentekoa, mutta yleensä nousee esiin myös vaikeasti rahassa mitattavia vaikutuksia. Nekin on kartoitettava, mutta jätettävä päätöksentekijän arvioitavaksi rahamääräisen arvion ohella. Näin pidetään kannattavuusarvioinnin asiantuntijoiden ja poliitikkojen roolit erillään: Neutraali kustannus-hyötyanalyysi kuuluu asiantuntija- ja virkamiesvalmisteluun, ja arvo- ja ideologiapohjaiset valinnat kuuluvat poliitikoille. (Jonsson 1987, 54–57.)

Næss (2016) tosin huomauttaa, että liikenneinvestoinnit ovat kustannus-hyötyanalyysin tietoteoreettisesti kapeista lähtökohdista katsottuna puhtaasti markkinaperusteisia hankkeita, minkä vuoksi nämä ”tieteellisesti objektiiviset” selvityk-

¹ Suomenliikennepoliitikanyhtenäperiaatteenapidettymyöseriliikennemuotojenyhteiskuntataloudellista kustannusvastaavuutta. Se ei ole sama asia kuin yksittäisen liikennehankkeen kannattavuus, vaan kyse on liikennemuotojen välisestä tuotto-kustannusvertailusta. Esimerkiksi Lehdon (1991) rautatieliikennettä koskeissa laskelmissa tuloina oli polttoaineen liikevaihtovero (13 milj.), ja kustannuksina radanpidon (1 151 milj.), onnettomuuksien (115 milj.) ja ympäristöhaittojen (168 milj.) kulut. Olennaista tässä laskelmassa on, että negatiivinen lopputulos (– 1, 421 mrd. markkaa) ei suinkaan tarkoita, että rautatieliikenteestä tulisi luopua.

setkin ovat usein harhaisia. Harhaisuutta aiheuttaa esimerkiksi tarkastelukohteen luonteen väärinymmärrys, tutkimustekniset valinnat sekä ylioptimistiset ja muut virhetulkinnat.

Yhdistyneiden kansakuntien yleisohje liikennehankkeita koskevan yhteiskuntataloudellisen kustannus-hyötyanalyysin periaatteista (YK 2003, 45–48) antaa puitteet sille, kuinka laajasti suurten julkisten hankkeiden vaikutuksia tulee ottaa huomioon. Ohje soveltuu etenkin Euroopan laajuisen väyläverkoston suunnitteluun, mutta se pätee yleisemminkin väylähankkeiden arvioinnissa. Yleisohjeessa tähdennetään heti alkajaisiksi, että tietyn liikenneinvestoinnin laajempien taloudellisten vaikutusten luotettava ennustaminen on erittäin vaikea tehtävä.

Kannattavuusarviointien keskeinen ongelma on taloudellisten hyötyjen kaksinkertaisen laskennan (*double counting*) vaara, joka väyläinvestointien osalta vaanii liikennesektorin ulkopuolelle ulottuvien hyötyjen kohdalla. Esimerkiksi hankkeen vaikutus maan arvonnousuun on laskelmissa yleisesti esiintyvä erä. Kaksinkertaista hyötykirjausta tapahtuu, jos kansalaisten väyläinvestoinnista kokemaa hyötyä tarkastellaan yhtäältä hyötynä säästetystä matka-ajasta ja toisaalta hyötynä kiinteistöjen arvonnoususta. Itse asiassa kyse on samasta asiasta, joten kiinteistöjen keskimääräistä arvonnousua väylän vaikutuspiirissä voidaan jopa pitää alueella asuvien matka-ajan säästön mittalukuna. (Josselin & Le Maux 2017, 219–324.)

Kaksinkertainen laskenta on vielä ongelmallisempaa välillisten makrotalousvaikutusten (*wider economic impacts*) kohdalla. Väyläinvestoinnit vaikuttavat toki laajemmin liikennesektorin ulkopuolella, mutta vaikutukset tulevat pääosin mitatuiksi jo asianmukaisesti tehdyssä kustannus-hyötyanalyysissä. Toiseen kertaan niitä ei pidä lukea hyödyiksi.

YK:n yleisohjeen (YK 2003, 45) mukaan välillisten makrotalousvaikutusten osuuden hankevalmistelun pohjaksi tarkoitetun arviolaskelman hyötypuolesta tulisi tyypillisesti olla huomattavasti alle 10 prosenttia.² Näin ollen suomalainen ratahanke olisi yhteiskuntataloudellisesti kannattava, jos:

$$\frac{H}{K} = \frac{Sh+Vh}{K-EUs} > 1 \text{ ehdolla } \frac{Vh}{Sh+Vh} = \beta < 0.1 \quad (1)$$

Lausekkeessa (1) hankkeen kokonaishyödyt H muodostuvat suorista hyödyistä Sh ja välillisistä hyödyistä Vh , ja kansalliset kustannukset K syntyvät hankekustannusten K ja mahdollisen Euroopan unionin kiinteäsummaisen subvention EUs erotuksena. Parametrin β arvon ehto on YK:n ohjeen mukainen, mutta mitään kattoarvoa ei silti pidä ymmärtää peukalosäännöksi, jollaisia Dobes ja Leung (2015) toteavat tutkimustiedon puuttuessa yleisesti käytettävän. Peukalosäännöissä on riskinä, että yläraja valitaan joka tapauksessa, vaikkei perusteltuja välillisiä hyötyjä olisikaan.

² Suora lainaus: "... it is essential to establish who are the intended audiences for the appraisal ... before deciding what share of the appraisal budget to allocate to 'wider economic interests. In general, when appraisal is intended for the IFI's (International Financial Institutions) or ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) this share should be small, typically much less than 10 %."

Saman asian laskeminen kahteen kertaan on kuitenkin hankeyhtiöiden, urakoitsijoiden, kaupan, maakuntien, kuntien ynnä muiden hankkeesta välittömästi hyötyvien tahojen etujen mukaista. Ne vetoavat usein hankkeen laajempiin hyötyvaikutuksiin, jotta se toteutuisi ja mahdollisimman laajalla rahoituspohjalla.³ Toisaalta väylähankkeen päätavoitteena voi joskus olla esimerkiksi tietyn tuotannonalan kasvun edistäminen. Kysymyksiä on silti paljon: Onko hanke välttämätön tai edes kaikkein voimakkain kasvumoottori, onko se yksistään riittävä vai edellyttääkö se lisätukea, palveleeko se tarkoitustaan pitkälle tulevaisuuteen ja niin edelleen.

Budjettirajoitteet huomioon ottaen voidaan kysyä, olisiko samoilla resursseilla saatavissa parempi hyöty-kustannussuhde jossakin toisessa hankkeessa, kuten muiden ratojen tai teiden perusparannushankkeissa, tai jonkin muun sektorin hankkeissa? Kustannus-hyötyanalyysi soveltuu periaatteessa myös eri toimialojen väliseen ja hallinnonaloja ylittävienkin investointien yhteiskuntataloudelliseen vertailuun. Tresch (2008, 419) kuitenkin huomauttaa, että erilaisten hankkeiden asettaminen kustannus-hyötyvertailun perusteella paremmuusjärjestykseen ei ole helppoa, koska väylähankkeen ja esimerkiksi koulutus-, tutkimus- ja tuotekehityshankkeen vaikutusdynamiikka on täysin erilainen.

Väylähankkeita perustellaan monesti niiden suurilla vaikutuksilla bruttokansantuotteeseen ja työllisyyteen (Dobes & Leung 2015). Tämän luokan vaikutusten luotettava ennustaminen on erityisen vaikeaa, ja useimmiten joudutaankin tyytymään määrällisten arvioiden sijasta suuntaa antaviin kvalitatiivisiin arvioihin. Sitä paitsi kvantitatiiviset menetelmätkin ovat alttiita tarkoitushakuisuudelle aineiston valinnassa ja käsittelyssä, joten määrällisten arvioiden takana olevat menetelmät ja lähtökohtaolettamukset on avattava ja altistettava mahdolliselle kritiikille.

Perinteinen laajempien vaikutusten määrällinen arviointitapa on panos-tuotosmenetelmä, jossa tuotanto jaetaan eri toimialoille liikennesektori mukaan lukien. Väylähankkeen vaikutukset välittyvät liikennesektorilta muille toimialoille ja aiheuttavat niillä muutoksia hinnoissa ja tuotantomäärissä. Ongelmana on se, että alueelliset panos-tuotostiedot joko puuttuvat usein kokonaan tai ne ovat pahoin puutteellisia (YK 2003, 48). Tästä syystä alueellisia panos-tuotostutkimuksia tehdään vähän, ja pahimmassa tapauksessa väylähanketta lobbaavat tahot pääsevät liioittelemaan projektin kasvusykäysvaikutuksia ilman tutkimustiedon vahvistusta.

Toinen väylähankkeen laajempien vaikutusten arvioinnin yleinen tapa on sen kerrannaisvaikutukset huomioiva kustannus-hyötyanalyysi. Ideana on, että hankkeen ensivaiheen kysyntälisäys kasvattaa alueen tuloja ja niiden käyttöä kulutukseen, mikä synnyttää lisää tuloja ja kulutusta ja niin edelleen. Seurauksena on

³ Esimerkiksi Pirkanmaalaisen Aamulehden toimituspäällikkö Kimmo Koski (AL 17.6.2023) pahoitteli Suomiradasta luopumista ja toivoi, että "... ajateltaisiin isommin koko Suomen etuja tai mitä rata tarkoittaisi työssäkäyntialueen laajentumisena, lentokenttien roolin muuttumisena ja kaupunkien ihmisvirtoja yhdistävänä tekijänä". Pirkanmaan Yrittäjät ry (AL 17.4.2024) puolestaan esitti, että "... hankkeiden edistäminen on loppujen lopuksi politiikkaa ... Pirkanmaan elinkeinoelämän vaikuttajilla on edelleen mahdollista nostaa esiin ... koko Suomen halki kulkevan väylän yhteiskunnallista vaikutusta".

suppenevan sarjan mukainen tuotannon ja työllisyyden kasvu hankkeen vaikutusalueella (McCann 2001, 163–164).

Brittiläisen komitearaportin (SACTRA 1999) yksi päähuomio tosin on, että ei ole olemassa mitään sellaista standardikerrointa, joka voitaisiin yleistää väylähankkeiden laajempien taloudellisten vaikutusten arviointiin. Väyläinvestoinnit ovat tyypillisesti kontekstisidonnaisia ja ainutkertaisia, joten jokainen hanke tulee analysoida erikseen sen omista lähtökohdista ja tavoitteista käsin.

Paul Verhoef (1997, 17–23) pitää valitettavana väärinymmärryksenä yleistä käsitystä, että valtaosa väyläinfrastruktuurin hyödyistä syntyisi sen ulkoisvaikutuksina talouskasvun ja työllisyyden kaltaisiin makromuuttujiin. Hän vetoaa asiassa Rietveldiin (1989), jonka mukaan liikenneinfran makrovaikutukset ovat todennäköisimmin positiivisia vain silloin, kun kyse on kokonaan uudesta väylästä. Olemassa olevan väylän parantamisesta, mistä Suomen suurissa ratahankkeissakin on kyse, syntyvät makrovaikutukset jäävät todennäköisesti neutraaleiksi tai jopa negatiivisiksi, jos hankkeesta koituvat resurssisiirtymät alueiden välillä otetaan huomioon. Myös Gibbons (2017) kehottaa suhtautumaan varauksella väitteisiin, että suuret liikenneinvestoinnit olisivat kustannustehokas tapa edistää sen paremmin alueellista kuin kansallistakaan talouskasvua.

Verhoef täsmentää, että uuden väyläinvestoinnin kohdalla ulkoisvaikutukset voivat kuulua kustannus-hyötyanalyysiin, mutta valmiin väylän käytön aikana niitä ei pidä enää ottaa huomioon. Tosin sanoen laajemmilla ulkoisvaikutuksilla ei ole merkitystä silloin, kun varsinaisen liikennesuoritteen ulkoisvaikutuksiin, kuten ruuhkautumiseen, onnettomuuksiin ja päästöhaittoihin puututaan nopeusrajoituksilla, tiemaksuilla, haittaveroilla ja muilla sääntelykeinoilla.

Liikennehankkeiden arvioinneissa esitetään usein myös agglomeraatiohyötyjä, jotka aiheutuisivat taloudellisen toiminnan tehostumisesta paikallisen kasautumisen (tai kaupungistumisen) seurauksena. Kidokoro (2015) kuitenkin kyseenalaistaa niiden merkityksen kannattavuusarvioinneissa. Hänen mukaansa arvioissa usein liioitellaan kasautumisen positiivisia vaikutuksia keskittymällä vain nimellispalkkojen nousuun ja sivuuttamalla samanaikainen elinkustannusten kohoaminen ja ruuhkaantuminen. Reaalipalkkakehitys olisi monesti parempi mittari. Toisaalta kasautumisen hyötyjä saatetaan aliarvioida, ellei esimerkiksi hyödyke- ja palvelulikoiman laajentumisen hyötyvaikutusta tai psykologisia seikkoja oteta huomioon. Kidokoron mukaan alan tutkimus ei ole toistaiseksi pystynyt tarjoamaan luotettavaa mittaustietoa kasautumisen vaikutuksista kuluttajien hyvinvointiin, yritysten voittoihin, työmarkkinoiden toimintaan ynnä muihin relevantteihin tekijöihin.

Treschin (2008) vakaa käsitys on, että vaikka väylähankkeen makrotaloudellinen kerrannaisvaikutus olisikin aluetasolla positiivinen, niin koko yhteiskunnan tasolla se on jokseenkin varmasti neutraali. Kustannus-hyötyanalyysin perusolettamus nimittäin on, että taloudessa vallitsee täystyöllisyys, jolloin julkiseen hankkeeseen osoitetut resurssit ovat pois joistain muista kohteista. Tällöin muilla sektoreilla syntyy kerrannaisia menetyksiä, jotka tulee johdonmukaisesti vähentää kyseisen hankkeen kerrannaisista hyödyistä hankkeen vaikutusalueella. Täystyöllisyystaloudessa

hankkeen positiiviset ja negatiiviset kerrannaisvaikutukset jotakuinkin kumoavat toisensa, joten yhteiskunnallinen nettohyötylisä on lähellä nollaa.

Todellisuudessa taloudessa esiintyy usein työttömyyttä, jolloin julkinen väylähanke voi tuottaa alueellaan positiivisia kerrannaisvaikutuksia, mutta jokin muu julkisia menoja lisäävä hanke voisi yhtä hyvin tuottaa vastaavat tai jopa suuremmat kerrannaisvaikutukset. Kun hankkeiden paremmuusjärjestykseen asettaminen on yleensä toivotonta, niin epäsuorat kerrannaisvaikutukset kannattaa työllisyystilanteesta riippumatta sivuuttaa ja parempi on keskittyä vain kyseisen hankkeen suoriin hyötyihin ja kustannuksiin (Tresch 2008).

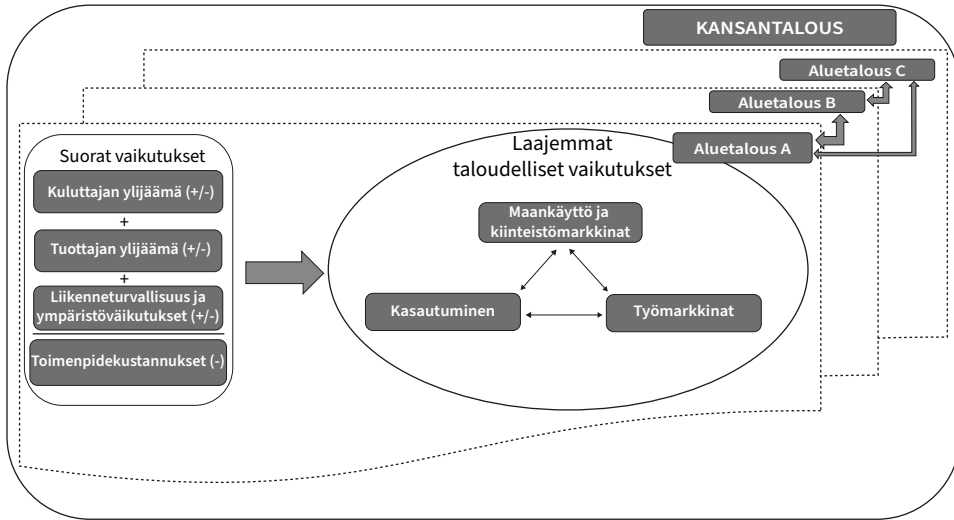
Hankearvioiden vertailu

Väylähankkeiden kannattavuusarviointien vertailussa keskitytään Länsirata-hankkeesta tehtyihin kustannus-hyötylaskelmiin. Niitä ovat hankkeesta vastaavan Väyläviraston arvio, rahoitusnäkökulmaa edustavan valtiovarainministeriön arvio ja hankkeen valmistelijan eli Länsirata Oy:n arvio, jonka se tilasi maineikkaalta kansainväliseltä konsulttiyritykseltä Boston Consulting Group:ilta. Kaikissa kannattavuusarvioissa Länsiradan rakentamiskustannuksena on käytetty Väyläviraston (2020c) alustavaa kustannusarviota, joka oli 3,4–4,0 miljardia euroa.

Kannattavuusarvioiden vertailussa ei mennä teknisten yksityiskohtien tasolle, mikä edellyttäisi laskelmissa tehtyjen kaikkien valintojen systemaattista vertailua. Tämän artikkelin tarkoituksiin riittää karkeampi arviointitulosten vertailu, kuten jäljempänä käy ilmi.

Väylävirasto tekee väylähankkeiden laajempien taloudellisten vaikutusten arvioinnit liikenne- ja viestintäministeriön tarkastelukehikon pohjalta (ks. Länsirata 2023). Menetelminä ovat kustannus-hyötyanalyysi ja vaikuttavuusarviointi, jotta parhaan hankevaihtoehdon eteneminen varmistuisi suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Väyläviraston ohjeen (2020a) mukaan väylähankkeilla on periaatteessa myös laajempia, positiivisia ja negatiivisia talousvaikutuksia hankkeen suorien vaikutusten välittyessä liikennesektorin ulkopuolelle. Siitä seuraa, että ratahankkeen suorista vaikutuksista saatu ykköstä pienempi H/K-luku ei välttämättä merkitse hankkeen kannattamattomuutta, eikä ykköstä suurempi luku välttämättä tarkoita hankkeen kannattavuutta. Kuvio 1 havainnollistaa väylähankkeiden kaikkinaisten vaikutusten mahdollista kenttää.



Kuvio 1. Liikennejärjestelmän kehittämisen taloudellisten vaikutusten tarkastelukehikko.
Lähde: Väyläviraston julkaisuja 53/2020, 16.

Kuvion 1 kehikko liikennehankkeiden suorien vaikutusten (kuluttaja- ja tuottajaylijäämä, liikenne- ja ympäristövaikutukset sekä toimenpidekustannukset) välittymisestä maankäyttöön ja kiinteistömarkkinoihin, kasautumiseen ja työmarkkinoille ja edelleen alueiden yli koko kansantalouteen on periaatteessa kattava. Väylävirasto (2020a) tekee kuitenkin ohjeissaan vaikutusten välittymiseen tiukan rajauksen. Väylähankkeen kannattavuusarvioon voidaan Väyläviraston mukaan lukea epäsuoria vaikutuksia vain, jos ei ole vaaraa hyötyjen kahteen kertaan laskemisesta. Sen välttämiseksi laskelmiin *ei* pidä lukea:

- Vaikutuksia, joiden mittaamiseen ei ole luotettavaa menetelmää
- Kerrannaisvaikutuksia työllisyyteen ja bruttokansantuotteeseen
- Heijastusvaikutuksia alueen kasvuedellytyksiin ja talouden rakentamiseen
- Vaikutuksia maan arvoon

Väyläviraston (2020c) omissa kustannus-hyötylaskelmissa arvioitiin hankkeen rakentamisesta ja toteutuksesta koituvia rahamääräisiä nettohyötyjä. Laskelmissa otettiin huomioon suorat vaikutukset muun muassa matka-aikaan, onnettomuuksiin, meluun, päästöihin ja kulkuneuvojen käyttökustannuksiin. Arvioidut vaikutusmäärät kerrottiin kustannuslajeittain määritetyillä markkinahinnoilla tai laskennallisilla varjohinnoilla (ks. Cullis & Jones 2009, 173–180).

Väylävirasto päätyi yhteiskuntataloudellisessa hankearviossaan seuraavaan tulokseen:

Turun tunnin juna / Länsirata: H/K = 0,44

Väyläviraston sanamuotoisista perusteluista poimittuja päähuomioita ovat seuraavat:

- ... ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, koska nopea junayhteys ei synnytä uusia työpaikkoja eikä lisää työn määrää tai tehokkuutta ...
- Yritysten lähenemisestä on taloudellista hyötyä, jos ... tuottavuus paranee ... työssä ei ole arvioitu kasautumishyödyn euromääräistä suuruutta
- Aluetaloudelliset vaikutukset ovat varsin pienet ... jolloin osa vaikutuksista on positiivisia ja osa negatiivisia
- ... ratayhteys vaikuttaa lievästi myönteisesti Suomen kansainväliseen kilpailukykyyn, elinkeinoelämän vetovoimaan ... Vaikutukset jäävät kuitenkin suhteellisen pieniksi

Laajempien taloudellisten vaikutusten arvioinnin tuloksena ei ole sellaisia rahamääräisiä arvioita, jotka olisivat vertailukelpoisia

Väyläviraston arvio on siis hyvin varovainen Länsiradan laajempien yhteiskuntataloudellisten vaikutusten suhteen. Se perustuu edellä esitettyihin viraston omiin rajauksiin, jotka puolestaan tunnistavat alan tutkimuskirjallisuudessa esitetyt kustannus-hyötyanalyysin periaatteet. Arvion perusteella on selvää, että kun laajemmat taloudelliset vaikutukset käsitellään asianmukaisesti, Länsiradan hyöty-kustannusindikaattorin 0,44 mukaan hanke on selvästi kannattamaton.

Valtiovarainministeriö teki omat kannattavuusarvionsa (VM 2023) kaikkiaan viidestä ratahankkeesta. Tässä niistä poimitaan vertailun vuoksi tarkasteluun Länsiradan lisäksi myös muut Petteri Orpon hallitusohjemaan kuuluvat hankkeet Lentorata ja Itärata.

Menetelmänä valtiovarainministeriö käytti Väyläviraston tapaan hankkeiden suoriin vaikutuksiin perustuvaa kustannus-hyötyanalyysia, ja kannattavuusindikaattorina oli hankkeen H/K-luku. Valtiovarainministeriön budjettinäkökulmasta hankkeiden mahdolliset laajemmat yhteiskuntataloudelliset vaikutukset eivät ole kiinnostavia, koska ne välittyvät valtion budjettitalouteen hitaasti ja sittenkin vain osittain.

Taulukossa 1 on esitetty valtiovarainministeriön selvityksen tiivistelmästä poimitut Länsirataa, Lentorataa ja Itärataa koskevat hyöty-kustannussuhteen mukaiset tulokset eli H/K-luvut.

Taulukko 1. Valtiovarainministeriön arvio Suomen ratahankkeiden kannattavuudesta.

Hanke	H/K-luku
Länsirata	0,44
Lentorata	0,30
Itärata	0,13–0,15

Taulukosta 1 ilmenee, että valtiovarainministeriön arvion mukaan kaikkien tarkastelun kohteena olevien kolmen ratahankkeen arvioitu hyöty-kustannussuhde on selvästi pienempi kuin 1,0. Länsirata-hankkeen saama H/K-luku 0,44 vastaa Väyläviraston tulosta, ja johtopäätöksenä on, että hanke on yhteiskuntataloudellisesti kannattamaton.

Molemmat viranomastahot, sekä liikenne- ja viestintäministeriön alainen Väylävirasto että valtiovarainministeriö, näyttävät noudattaneen hyvän kannattavuus-arvioinnin periaatteita ja ohjeistusta. Siitä voidaan päätellä, että hankeomistajan ohjausotteessa ei ole ollut ongelmia.

Länsirata Oy teetti oman kannattavuusarvionsa kansainvälisellä Boston Consulting Group -konsulttiyrityksellä, joka käytti siinä liikenne- ja viestintäministeriön viitekehysten pohjalta kehitettyä kokonaisvaikuttavuuden arviointimenetelmää (ks. Länsirata 2023). Lähtötietoina ja arviointiperusteina käytettiin Väyläviraston arviota sekä kotimaisia ja ulkomaisia verrokkihankkeita.

Boston Consulting Group arvioi numeerisesti hankkeen vaikutusalueelle koituvat suorat ja välilliset vaikutukset ja raportoi lisäksi joukon vaikutuksia, joiden taloudellista arvoa on vaikea määritellä. Niitä olivat esimerkiksi vaikutukset elämänlaatuun, väestörakenteen kestävyys, matkailuun ja kansainvälistymiseen sekä toiminta- ja huoltovarmuuteen ulkoisissa häiriötilanteissa. Yhteisvaikutuksina esitettiin vaikutukset bruttokansantuotteeseen ja verokertymään 30 vuoden aikana.

Taulukko 2 kokoaa konsulttiyrityksen selvityksen päätulokset (ks. Länsirata 2023).

Taulukko 2. Konsulttiyrityksen arvio Länsiradan kannattavuudesta.

Vaikutuslaji	Selite	mrd. €
Suorat vaikutukset	Kuluttajan ylijäämä	1,20
	Päästö- ja onnettomuuskustannusten säästöt	0,18
	Väylänpitäjän ylijäämä	0,11
	Muut suorat vaikutukset	0,19
	Yhteensä	1,68
Välilliset vaikutukset	Yksityiset investoinnit	5,70–6,70
	Kasautumishyödyt	0,16–0,31
	Maan arvonnousu	0,40
	Yhteensä (keskimäärin)	6,84
Yhteisvaikutukset	BKT:n kasvu	5
	Verokertymä	2

Taulukon 2 luvuista voidaan havaita, että Länsirata Oy:n konsulttiyritykseltä tilaama selvitys on osin linjassa Väyläviraston ja valtiovarainministeriön selvitysten kanssa. Kun Länsirata-hankkeen alustava kustannusarvio oli 3,4–4,0 miljardia euroa, niin pelkästään suorien vaikutusten perusteella ja kustannusarvion keskiarvolla laskettuna $H/K = 1,68/3,7 = 0,45 < 1$. Tulos on käytännössä sama kuin konsulttiyrityksen pohjatietoihin kuuluneessa Väyläviraston analyysissä. Tämän perustella hanke olisi siis edelleen kannattamaton.

Konsulttiyritys kuitenkin esittää hankkeelle myös joukon määrällisesti arvioituja välillisiä talousvaikutuksia. Jos ne lasketaan sellaisinaan mukaan, niin $H = 1,68 + 6,84 = 8,51$ ja keskimääräiskustannuksilla laskettuna $H/K = 8,51/3,7 = 2,3 > 1$. Tämän luvun perusteella hanke olisi selvästi kannattava. Samoin voitaisiin ehkä päätellä, jos verrataan keskimäärin 3,7 miljardin kustannuksia luvattuun 5 miljardin euron BKT-kasvuun 30 vuoden aikajänteellä.

Mutta jos konsulttilaskelmien numerot sovitetaan aiemmin esitettyyn YK:n yleisohjeen mukaiseen ehtoon kaavassa (1), niin:

$$\beta = \frac{6,84}{8,51} = 0,8 \quad (2)$$

Kun $\beta = 0,8 > 0,1$, niin välillisten hyötyjen osuus kokonaishyödyistä on kahdeksan-kertainen YK:n asettamaan ylärajaan verrattuna. Selityksenä on, että konsulttiyritys rikkoo kustannus-hyötyanalyysin yleisiä periaatteita ja niiden mukaisia Väyläviraston (2020a) arviointiohjeita etenkin hyötyjen kaksinkertaisen laskennan osalta.

Konsulttiyritys lukee suoriin vaikutuksiin verrattuna varsin huomattaviin välillisiin vaikutuksiinsa esimerkiksi Väyläviraston kieltämän maan arvonnousun 0,40 miljardia sekä Kidokoron (2015) kyseenalaistamat kasautumishyödyt 0,16–0,31 miljardia. Arveluttavin välillisten hyötyjen erä on yksityisten investointien jättisumma 5,7–6,7 miljardia euroa. Pieni osa siitä saattaisi ehkä kuulua suoriin hyötyihin investointien nettotuottona eli yritysten ylijäämänä, mutta suuren bruttosumman tarkoituksena lieneekin hankkeesta koituvan 5 miljardin BKT-kasvuennusteen perusteleminen.⁴ Senkin Väyläviraston (2020a) ohje ehdottomasti kieltää.

Edellisen perusteella voidaan todeta, että Länsirata Oy:n tilaama konsulttiarvio ei täytä yhteiskuntataloudelliselta kannattavuusarvioinnilta vaadittuja kriteereitä eikä ole sen vuoksi luotettava. Tästä voidaan edelleen päätellä, että hankeomistajan ohjaus ei ole toiminut Länsirata Oy:n osalta tehokkaasti.

Ratayhtiökonsepti

Valtion omistajaohjausketjun ongelma alkaa edellä esitetyn pohjalta paikallistua ratayhtiöihin, joita liikenne- ja viestintäministeriö ohjaa ja joilla saman ministeriön alainen Väylävirasto teettää hankevalmistelun. Länsirata Oy:n osakkaita ovat suunnitteluvaiheessa Suomen valtion (51 %) lisäksi Turku (13,25 %), Espoo (13,25 %), Helsinki (7,5 %), Salo (4,84 %), Lohja (4,84 %), Vihti (4,84 %) ja Kirkkonummi (0,48 %). Ratayhtiön toimialana on nopeaan junayhteyteen liittyvän radan suunnittelu ja ra-

⁴ Maakunnissa ajatellaan samoin. Varsinais-Suomen edunvalvojat Kari Häkämies ja Malla Rannikko-Laine esittivät (TS 22.2.2024) muun muassa, että ”Länsirata on välttämätön ja myös kannattava ... Esimerkiksi Espoon kaupunkiradan on arvioitu palauttavan 270 miljoonan euron investoinnin hyödyn kymmenkertaisena takaisin yhteiskunnalle.”

kentaminen ja sillä on lupa teettää selvityksiä hankkeen rakentamisen mahdollistamiseksi ja hankkeen vaikutusten tunnistamiseksi. (Länsirata 2023.)

Länsirata Oy:n rahoitus on alun perin ratkaistu valtion ja kuntien osakkuusprosentin mukaisella pääomittamisella. Vuonna 2023 Orpon hallituksen hallitusohjelmassa valtion valmisteluvaiheen osuudeksi määriteltiin 460 miljoonaa euroa vaalikauden aikana, mikä sittemmin putosi 400 miljoonaan. Oman pääoman lisäksi ratayhtiöllä on oikeus hankkia 500 miljoonan edestä vierasta pääomaa, jonka takaisinmaksuun valtio ja kunnat ovat sitoutuneet. Lisäksi hankkeelle anottiin, muttei saatu EU-rahoitusta noin 180 miljoonan euron verran.

Ratatuotannon yhtiöittämistä on perusteltu valtion ja kuntien voimavarojen yhdistämisellä, yhtiömuodon liiketaloudellisella ketteryydellä ja varsinkin sillä, että suuria ratahankkeita voidaan siten edistää pitkäjänteisesti vaalikaudet ylittäen. Sen katsotaan olevan mahdollista, kun toiminnan rahoitus tapahtuu valtion budjettitalouden ulkopuolella ratayhtiöiden perustamisvaiheesta alkaen. Julkilausumattomana tavoitteena lienee myös markkinamuodon lisääminen julkis palvelutuotannossa.

Ratayhtiökonseptiin liittyy kuitenkin monia hankeomistajuutta ja omistajaohjausta koskevia ongelmia (Kankaanpää ym. 2014). Valtiontalouden tarkastusvirasto toi omalta osaltaan konseptin epäkohtia esille tuoreessa tarkastusraportissaan (VTV 2023), joka koski ratayhtiöitä Turun Tunnin Juna Oy (sittemmin Länsirata Oy), Suomi-rata Oy (sittemmin Lentorata Oy) ja Itärata Oy.

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV 2023) mukaan Suomen lainsäädäntö ei tunnista ratayhtiöitä valtion rataverkon suunnittelijana, eikä niiden organisointi noudata valtiovarainministeriön yhtiöittämisohjetta. Yhtiömuodon käyttämisen perussyynä ei nimittäin voi olla mahdollisuus toimia menokehyksen ulkopuolella tai se, että yhtiö voidaan pääomittaa myymällä valtion tai muiden valtionyhtiöiden omistamia osakkeita. Julkisen palvelun tuottaminen liiketoimintana ei myöskään ole perusteltua, jos liiketoiminnan tuotot eivät kata toiminnan kustannuksia.

Perustelu ratayhtiökonseptin pitkäjänteisyydestäkin tyrmättiin, koska ratayhtiön rahoitus voi muuttua tai peruuntua, kuten kävi hallituspohjan vaihduttua vuonna 2023. Lisäksi tarkastusvirasto huomautti, että vaikka ratayhtiöt ehkä ovatkin kankeita viranomaistahoja ketterämpiä, niin sen kääntöpuolena ne ovat pienen organisaationsa vuoksi haavoittuvia (VTV 2023). Esimerkiksi Länsirata Oy:n työntekijämäärä vuonna 2023 oli 4 henkilöä, liikevaihtoa ei ollut ja liiketappio oli noin 0,7 miljoonaa euroa. On selvää, että ratayhtiön on niukoilla resursseillaan turvauduttava ulkoistamiseen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto kritisoi raportissaan ratahankkeiden valmistelua siitä, että konsulttiyritysten kannattavuuslaskelmat eivät olleet riittävän läpinäkyviä ja konsulttien laskelmiin jouduttiin luottamaan liikaa. Mazzucato & Collington (2023) varoittavat myös siitä, että arvioinnin laaja ulkoistaminen konsulteille on vaarassa johtaa viranomaisten oman asiantuntemuksen rapautumiseen ja siten valvonnan heikkenemiseen.

Tarkastusviraston (VTV 2010) mukaan ratayhtiömalli ei ylimalkaan ole hyvä toimintatapa suunniteltaessa suuria, valtakunnalliseen liikenneverkkoon kytkeyty-

viä ratahankkeita. Jos ja kun ratayhtiöiden suunnitelmat aiheuttavat tarvetta muun verkoston uusimiseen, niin sen suunnittelu lankeaa Väylävirastolle, jolla ei ole siihen varattuja resursseja. Osaoptimoinnin riskinä on, että ratayhtiöiden käyttö yksittäisten hankkeiden suunnitteluun johtaa kansallisen väyläverkon ja maankäytön hallinnan monimutkaistumiseen. Se haittaa valtakunnallisen liikennejärjestelmän kehittämistä kokonaisuutena.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV 2023) kiinnitti erityistä huomiota siihen, että Väyläviraston ja ratayhtiöiden roolit ja vastuut eivät ole olleet ennakolta riittävän selvästi määriteltyt ja että ratayhtiöiden tehtäväkuvassa on ollut liikaa tulkinnanvaraa. Tarkastusviraston mukaan Väyläviraston roolia pitää selventää ja varmistaa, että sillä on riittävät resurssit myös esiin nousevien ongelmatilanteiden ratkaisemiseksi. Tarkastusvirasto painotti myös, että vaikka liikenne- ja viestintäministeriön ja sen ohjauksessa olevien ratayhtiöiden välinen keskusteluyhteys onkin ollut sujuva, niin omistajaohjaus ei ole silti ollut kovin vahvaa tai strukturoitua.

Länsirata-hanke on vastatulessa⁵ ja yhtenä syynä siihen voidaan edellä esitetyin perustein pitää ratayhtiömallia. Näin ollen nykymuotoisesta ratayhtiökonseptista olisi jatkossa syytä luopua.

Rahoitusratkaisu

Edellä todettiin, että jos hankearvioinnissa noudatetaan yhteiskuntataloudellisen kustannus-hyötyanalyysin vakiintuneita suosituksia Väyläviraston ja valtiovarainministeriön tapaan, niin Länsirata-hanke ei osoittaudu taloudellisesti kannattavaksi. Aiemmin todettiin myös, että kannattavuuslaskelmat eivät sido politiikkoja, jotka voivat sitten tuoda päätöksentekoon omia arvo- ja ideologiapohjaisia ynnä muita perustelujaan.

Edellä esitetyn perusteella voidaan myös päätellä jotain siitä kuilusta, joka poliittisilla perusteluilla pitäisi luoda umpeen. Kun Länsiradan H/K-luku on suoriin hyötyihin perustuvien laskelmien mukaan yhdenmukaisesti noin 0,44, niin poliittisille argumenteille pitäisi löytyä yli kaksinkertaisesti hyötyarvoa. Lisäksi Länsirata-hanke on konsulttiyrityksenkin lukujen mukaan $2-3,7 = -1,7$ miljardin euron erotuksella julkistaloudellisesti kannattamaton.

Poliittisten perustelujen sijasta ratkaisua voidaan hakea myös valtiontaloudesta ja kokonaisvaltaisesta hankeohjauksesta, jossa otetaan huomioon myös hankkeen rahoitustapa. Orpon hallituksen hallitusohjelmassa kysymys Länsirata-hankkeen

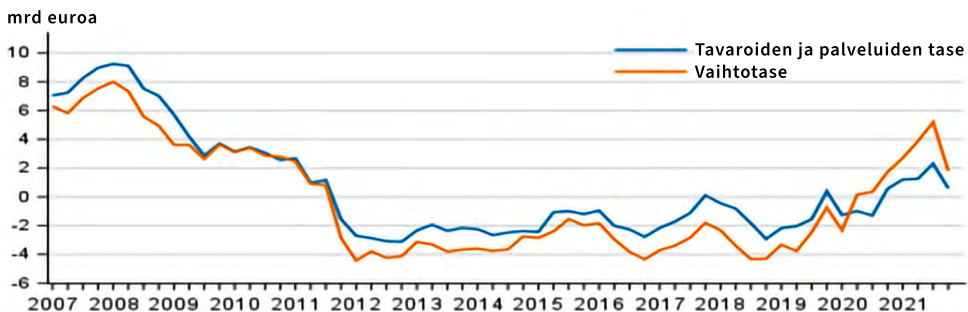
⁵ Liikenne- ja viestintäministeri Lulu Ranteen (IL 18.7.2024) mukaan Länsirata-hankkeen EU-rahoituksen kaatumisen syynä oli mm. se, että hankeyhtiö ole yhtä vakuuttava toimija kuin valtio. Liikenne- ja viestintävaliokunnan puheenjohtaja Jouni Ovaska (HS 31.7.2024) kritisoi hankkeen edistämisen piilottamista ratayhtiöön. ”Perinteisesti Suomessa näin ei ole tehty, vaan isot väylähankkeet ovat olleet budjettirahoitteisia, jolloin myös eduskunta ja kansanedustajat ovat päässeet kiinni näiden hankkeiden sisältöön.” Ratayhtiön rahoitus on herättänyt osakaskunnissa kiistelyä, hallituksen rivit rakoilevat (YLE 24.7.2024) ja elinkeinoelämäkin epäroi (AL 27.3.2024): ”Etlä: Turun tunnin junasta ei järkeviä tuottoja”.

valtiontaloudellisesta kannattavuudesta väistettiin jo alkuvaiheessa sillä, että hanketta päätettiin rahoittaa myymällä valtion omaisuutta lähes puolen miljardin euron edestä. Se on kansantaloudellisesti ajatellen periaatteessa perusteltua edellyttäen, että julkisen investointihankkeen yhteiskunnallinen tuotto ylittää valtion omaisuudesta saaman tuoton.

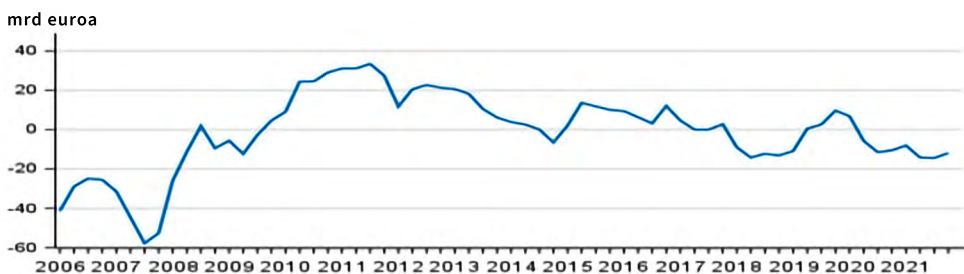
Valtiontaloudellisesti katsottuna perustelu kuitenkin pettää. Kuten konsulttiyrityksen laskelmistakin näkyy, hankkeen yhteiskunnallinen tuotto palautuu verotuloina vain osittain ja pitkällä aikavälillä, toisin kuin vakaa vuosittainen omaisuus-tuotto.

Tuottavan omaisuuden myyntiä parempi tapa väyläinvestointien rahoitukseen olisi velkarahoitus, niin kuin se monesti tapahtuu rahoitusvaihtoehtojaan punnitsevilla yrityksissäkin. Kansantalouden kannalta viisainta velkarahoitusta taas olisi kotimaan kansalaisilta välittömästi tai välillisesti otettu julkinen velka. Niin tehdään esimerkiksi Suomeen nähden moninkertaisesti velkaantuneessa Japanissa, missä yli 90 prosenttia julkisesta bruttovelasta on kotimaisten sijoittajien hallussa (Parviainen & Tanhua-Tyrkkö 2010).

Kotimainen julkinen velka ei ole kansantaloudellinen ongelma, koska yhden kotimaisen toimijan velka on toisen varallisuutta. Ongelmaa ei ole varsinkaan ulkoisesti tasapainoisessa maassa, ja Suomi on nyttemmin kutakuinkin ulkoisesti tasapainoinen kansantalous. Kuvio 2 vahvistaa asian.



2a. Vaihtotase ja tavaroiden ja palveluiden tase.



2b. Ulkomainen nettovarallisuusasema.

Kuvio 2. Suomen ulkoinen tasapaino.

Lähde: Tilastokeskus; Maksutase ja ulkomainen varallisuusasema.

Kuviosta 2 näkyy kauppa- ja vaihtotaseen (2a) ja ulkomaisen nettovarallisuusase-
man (2b) peilikuvamainen kehitys sekä se, että Suomen kansantalouden ulkosuhde
on finanssikriisiä seuranneiden vaiheiden jälkeen vakautunut. Aikavälin loppuvuo-
sina (ja niiden jälkeen) kansantalous on hakeutunut varsin lähelle kansainvälisen
kaupan ja kansainvälisten pääomaliikkeiden yhtäaikaista tasapainotilaa.

Kysymys kotimaisen julkisen velan periaatteellisesta suotavuudesta selviää kan-
santalouden kokonaistarjonnan ja -kysynnän tasapainoa määritelmällisesti kuvaa-
vasta huoltotaseesta. Huoltotaseen perusmuodossa (Burda & Wyplosz 2022):

$$Q - T = C + I + G - T + X - Z \quad (3)$$

jossa Q on kansantuote tai kansantulo, T on verot, C on kulutus, I on yksityiset
investoinnit, G on julkiset menot, X on maasta ulospäin suuntautuvat kaupan ja pää-
omien liikkeet, ja Z on sisäänpäin suuntautuvat vastaavat liikkeet. Ulkoisessa tasa-
painossa $X = Z$, joten lauseke (3) typistyy muotoon:

$$S - I = G - T \quad (4)$$

jossa $S = Q - T - C$ on säästäminen ja $G - T$ on julkinen talous. Jos $G - T > 0$, niin $S - I > 0$, eli säästämisellä rahoitetaan julkisia menoja, ja jos $G - T < 0$, niin $S - I < 0$, jolloin
veroilla rahoitetaan yksityisiä investointeja. Jaottelemalla julkiset menot G väyläin-
vestointeihin I^G ja muihin julkisiin menoihin G^E :

$$G = I^G + G^E \quad (5)$$

ja sijoittamalla lauseeseen (3) saadaan:

$$S - I - I^G = G^E - T \quad (6)$$

Jos väyläinvestoinnit I^G rahoitettaisiin kotimaisille tahoille, eli kansalaisille ja
kansalaisten elinkaarisäästämistä hallinnoiville eläkerahastoille kaupatuilla velka-
kirjoilla B , niin $I^G = B$. Silloin kansantalouden yksityinen ja julkinen sektori ovat yhtä
aikaa tasapainossa, kun:

$$(S - B) - I = G^E - T = 0 \quad (7)$$

Lauseen (7) yksityistä sektoria edustava termi $(S - B) - I$ kertoo, että talouden sääs-
tämisestä S osa B ohjautuisi lainana julkisiin väyläinvestointeihin I^G ja loput rahoit-
usmarkkinoiden kautta lainana yksityisiin investointeihin I . Julkista sektoria ku-
vaava termi $G^E - T$ taas kertoo, että verotuloja T tarvittaisiin valtion ja osakaskuntien
budjettikehykseen sovitettuna vain kattamaan muut julkiset menot G^E .

Kotimainen julkinen velka B olisi siis osa talouden kokonaissäästämistä, joka
ohjautuisi vaihteittain korvamerkitysti väyläinvestointeihin yksityisten ja julkisten

investointien tuottovertailun perusteella. Kansalaiset ja/tai kunnat kansalaisyhteisöinä sekä eläkerahastot voisivat velkakirjoja vapaaehtoisesti lunastamalla tai lunastamatta jättämällä ilmaista preferenssejään väylähanketta kohtaan, mikä ratkaisisi pitkälti myös hankkeen toteutumisen: Jos lähtölaukauksena toimivasta ratayhtiökonseptista halutaan pitää kiinni, niin ratayhtiön pääomittamisen onnistuminen punnitsisi koko hankkeen tulevaisuuden.

Johtopäätökset ja keskustelu

Artikkelissa keskityttiin valtion omistajaohjauksen kysymyksiin etenkin ratahankkeiden suunnittelun pohjaksi tehtyjen kannattavuuslaskelmien näkökulmasta. Lähelläkohdaksi esiteltiin yhteiskuntataloudellisen kustannus-hyötyarvioinnin periaatteet, ja ongelmaksi nostettiin ratahankkeiden laajempien yhteiskuntataloudellisten vaikutusten arviointi päätöksentekoa varten. Näistä asetelmista paneuduttiin pääkaupunkiseudun ja Turun välisen Länsirata-hankkeen tarkasteluun omistajaohjauksen näkökulmasta.

Omistajaohjauksen ongelma paikallistettiin ratayhtiömallilla ratkaistuun hankevalmisteluun, johon kuuluu yksityisille konsulttiyrityksille ulkoistettu yhteiskuntataloudellisen kannattavuuden arviointi. Hankeomistajan kannalta on tärkeää, että poliittisen päätöksenteon pohjaksi tulevat yhteiskunta- ja valtiontaloudelliset kannattavuuslaskelmat on tuotettu parhaiden käytäntöjen mukaisesti. Kannattavuuslaskelmien tekoon liittyy kuitenkin joukko valintoja ja rajoituksia, joilla on suuri vaikutus lopputulokseen.

Artikkelissa vertailtiin Länsirata-hankkeesta tehtyjen selvitysten, eli Väyläviraston ja valtiovarainministeriön laatimien viranomaisarvioiden ja Länsirata Oy:n konsulttiyrityksellä teettämän selvityksen tuloksia teknisten yksityiskohtien tasolle menemättä. Molemmat viranomaistahot osoittivat yhteiskuntataloudellisen kustannus-hyötyanalyysin periaatteita noudattaneissa arvioissaan, että Länsirata-hanke on kannattamaton. Sen sijaan Länsirata Oy:n konsulttiyritykseltä tilaama arvio, jossa mukana oli myös välillisiä vaikutuksia, esitti hankkeen kannattavaksi.

Konsulttiarvion eroa viranomaisarvioista selittää se, että konsultin toimeksiantajana on ratayhtiö, eikä valtio. On sinänsä ymmärrettävää, että konsulttiyritys pyrkii palvelemaan ensisijaisesti tilaajan etua, mutta silloin hankeomistajan ohjaus ei ulotu tehokkaasti koko ohjausketjun läpi. Valtion ja kuntien hankeyhtiövetoisten yhteishankkeiden eduiksi on mainittu voimavarojen yhdistäminen ja liiketaloudellinen ketteryys, mutta osapuolten intressit eivät aina sovi yhteen.

Yhteishankkeiden osakaskunnat odottavat osakkuudestaan usein epärealistisia hyötyjä, eikä hankeyhtiömalli ole valtion kannalta paras organisaatio- ja rahoitusmuoto valtakunnalliseen liikenneverkkoon kuuluvissa suurissa hankkeissa. Länsirata-hankkeen EU-rahoitus kaatui nimenomaan siksi, että hankkeen katsottiin olevan organisatorisesti toteuttamiskelvoton.

Artikkelissa tehtiin ratkaisuehdotus analyyseissa esiin nousseille ongelmille, eli valtion omistajaohjauksen häiriölle ja yhteiskunta- ja julkistaloudellisen näkökulman erolle. Ratayhtiömallista luopuminen olisi ilmeinen, joskin epätodennäköinen ratkaisu, mutta molemmat ongelmat olisivat periaatteessa ratkaistavissa myös rahoituksellisesti. Kansantalouden huoltotaseen pohjalta esitettiin malli, jossa ratahankkeet rahoitettaisiin kotimaisille tahoille osoitetuilla velkakirjoilla.

Rahoitusratkaisulla olisi useita etuja. Ensinnäkin julkinen velka olisi kotimaista varallisuutta, julkisella velalla ja sen korkomenoilla ei olisi kansantaloudellista merkitystä, ja valtio saisi edelleen vuosittaisia omaisuustuottoja budjettinsa katteeksi. Toiseksi hankkeisiin korvamerkityt velkapaperit olisivat yksi säästämisen muoto, ja toimivat rahoitusmarkkinat ohjaisivat kansantalouden säästämisen oikeisiin investointitarkoituksiin. Näin velkapapereiden vapaaehtoinen kauppa vahvistaisi markkinaohjauksen roolia hankkeiden toteutumisessa asiattoman lobbauksen ja muun nurkkakuntaisen politikoinnin kustannuksella. Ja kolmanneksi malli mahdollistaisi kelpvollisten hankkeiden pitkäjänteisen toteuttamisen, kun niiden kannattavuusarviot perustuisivat viranomastahojen pedantteihin kustannus-hyötylaskelmiin, ja velkapaperien kauppa koskisi myös ratayhtiöiden perustamista ja pääomittamista.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

- Burda, M. & Wyplosz, C. 2022. *Macroeconomics*. New York: Oxford University Press.
- Cullis, J. & Jones, P. 2009. *Public finance & Public Choice. Analytical perspectives*. New York: Oxford University Press.
- Dobes, L. & Leung, J. 2015. Wider Economic Impacts in Transport Infrastructure Cost-Benefit Analysis - A Bridge Too Far? *Agenda - A Journal of Policy Analysis and Reform*, Australian National University, College of Business and Economics, School of Economics, vol. 22(1), 75–98.
- Gibbons, S. 2017. Planes, Trains and Automobiles: The Economic Impact of Transport Infrastructure. *SERC Policy Paper*, 13, London School of Economics.
- Jonsson, E. 1987. Samhällsekonomisk kostnads- och intäktsanalys. Vad är det och finns det några alternativ till det? *Stockholms universitet, Företagsekonomiska Institutionen, R1987:5*, Stockholm.
- Josselin, J.-M. & Benoît L.M. 2017. *Statistical Tools for Program Evaluation*. Springer Books.
- Kankaanpää, J., Oulasvirta, L. & Wacker, J. 2014. Steering and monitoring model of state-owned enterprises. *International Journal of Public Administration*, 37(7), 409–423.
- Kidokoro, Y. 2015. Cost-Benefit Analysis for Transport Projects in an Agglomeration Economy. *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 49, No. 3 (July 2015), 454–474.
- Lehto, E. 1991. Valtionrautateiden tuottavuus 1945–1989. *Työväen taloudellinen tutkimuskeskus, tutkimuksia* 36. Helsinki 1991.
- Länsirata 2023. Selvitykset: Turun tunnin junan vaikuttavuusanalyysi. <https://lansirata.fi/selvitykset/> (25.9.2024)
- Mazzucato, M. & Collington, R. 2023. *The Big Con: How the Consulting Industry Weakens Our Businesses, Infantilizes Our Governments, and Warps Our Economies*. London: Allen Lane.
- McCann, P. 2001. *Urban and Regional Economics*. New York: Oxford University Press.
- Metsäranta, H., Savikko, H., Koski, K., Elmnäinen, E., Hokkanen, J. & Rinta-Piirto, J. 2020. Helsinki-Turku nopean junayhteyden laajemmat taloudelliset vaikutukset. *Väyläviraston julkaisuja* 53/2020.
- Næss, P. 2016. Inaccurate and Biased: Cost-benefit analyses of transport infrastructure projects. Teoksessa *Crisis System: A critical realist and environmental critique of economics and the economy*. Toim. Petter Naess & Leigh Price. London: Routledge.
- Oulasvirta, L. 2022. Miksi kunnan tilaama vaikutusarviointi ei ole yhteiskuntataloudellinen kustannus-hyötyanalyysi? *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 41 Nro 4 (2022).
- Parviainen, S. & Tanhua-Tyrkkö, K. 2010. Miten Japani selviytyy suuresta julkisesta velastaan? *Euro ja talous* 3/210.
- Rietveld, P. 1989. Infrastructure and Regional Development: A Survey of Multiregional Economic Models. *The Annals of Regional Science*, vol. 23, issue 4, 255–274.

- SACTRA (The Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment). 1999. *Transport and the Economy*. London: The Stationery Office. https://www.ffue.org/wp-content/uploads/2016/08/SACTRA_Full-report.pdf
- Traficom 2022. *Saavutettavuuden tilannekuva*. <https://tieto.traficom.fi/fi/liikenne/liikennejarjestelma/saavutettavuuden-tilannekuva> (14.6.2024)
- Tresch, R. 2008. *Public sector Economics*. New York: Palgrave MacMillan.
- Verhoef, E. 1997. *The Economics of Regulating Road Transport*. Cheltenham (UK): Edward Elgar.
- VM. 2023. Suurten ratahankkeiden rahoituksen ja investointimahdollisuuksien selvitys. *Valtiovaraministeriön julkaisuja* 2023:5.
- VTV. 2010. Väylähankkeiden toteuttamisen perusteet. Tuloksellisuustarkastuskertomus *Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset* 211/2010.
- VTV. 2023. Hankeyhtiöt raideinvestointien suunnittelussa. Tuloksellisuustarkastuskertomus. *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset* 17/202.
- Väylävirasto. 2020a. Tiehankkeiden arviointiohje. *Väyläviraston ohjeita* 37/2020; päivitetty 1.4.2022.
- Väylävirasto. 2020b. Tie- ja rautatieliikenteen hankearvioinnin yksikköarvot 2028. *Väyläviraston ohjeita* 40/2020; päivitetty 1.4.2022.
- Väylävirasto. 2020c. *Väyläviraston julkaisuja* 53/2020.
- YK. 2003. *A Set of Guidelines for Socio-economic Cost-benefit Analysis of Transport Infrastructure Project Appraisal*. Economic Commission for Europe. New York and Geneva.