

TYÖVÄEN
TALOUDELLINEN
TUTKIMUSLAITOS

TUTKIMUSSELOSTEITA 47

RALF SUND

RAUTATIET JA YLEINEN ETU

HELSINKI 1986

**TYÖVÄEN
TALOUDELLINEN
TUTKIMUSLAITOS**

TUTKIMUSSELOSTEITA 47

RALF SUND

RAUTATIET JA YLEINEN ETU

HELSINKI 1986

ESIPUHE

Käsillä oleva selvitys on liikennepoliittinen puheenvuoro. Keskeisimpänä tavoitteena on hahmotella rautateiden kehittämiseksi vaihtoehtoisia mahdollisuuksia. Samalla toivon, että työ mahdollistaa jatkoselvitysten tekemisen. Esimerkiksi rajakustannuslaskelmien suorittaminen eri liikennemuodoille on Suomessa vielä täysin suorittamatta.

Selvitys syntyi kolmen ammattiliiton aloitteesta. Rautatieläisten Liitto, Veturimiesten Liitto ja Rautatievirkamiesten Liitto mahdollistivat taloudellisesti selvityksen teon. Yhteistyö allekirjoittaneen ja liittojen välillä on ollut hedelmällistä. Työväen Taloudellinen Tutkimuslaitos on tarjonnut miellyttävän työympäristön.

Työ on kuitenkin monista kommenteista ja keskusteluista huolimatta itsenäinen ja tuloksista vastaa yksin allekirjoittanut.

Helsingissä 11. heinäkuuta 1986

Ralf Sund

1. JOHDANTO

Eduskunta teki vuoden 1984 budjetin yhteydessä päätöksen, että valtionrautateiden alijäämän on supistuttava vuoteen 1991 mennessä 500 miljoonalla markalla. Päätökseen ei liittynyt minkäänlaista oletusta siitä, missä määrin VR:n toimintaan liittyy alijäämän arviointiin vaikuttavia ns. yleisiä etuja ja haittoja. Samoin eduskunnan kantaan ei liittynyt julkituotua käsitystä siitä, määrin tulisi korvata VR:n tehtävikseen ottamia liiketaloudellisesti kannattamattomia toimintoja.

Valtionrautateiden alijäämä oli vuonna 1982 n. 750 miljoonaa markkaa, joten vuoden 1982 hintatasolla mitattuna ajatellaan "oikeaksi" alijäämäksi n. 250 miljoonaa markkaa. Täten voitaisiin päätellä, että eduskunnan hyväksymiä yleisen edun mukaisia toimintoja olisi noin 250 miljoonan markan arvosta. Tämä tulkinta lienee liian pitkälle menevä, mutta tällaiseen tulkintaa tulee oikeutus koska yleistä etua, jota VR:n toiminnassaan tulisi noudattaa, ei ole muutoin määriteltä.

Eduskunnan päätöksen on nähtävä kuitenkin ensisijaisesti palvelevan liiketaloudellista tavoitetta. Keskeisenä tavoitteena on liiketaloudellisen tuloksen parantaminen, ja kuten edellä todettiin, päätös on tehty ennenkuin on selvitetty missä määrin toimintaan liittyy liiketaloudellisesti kannattamatonta yleisen edun piiriin laskettavaa toimintaa.

Keskeisenä pyrkimyksenä tässä selvityksessä on selvittää ulkoisten kustannusten ja hyötyjen vaikutus liikennepoliittisen ohjaukseen. Ulkoisilla kustannuksilla tarkoitetaan lähinnä onnettomuus-, ympäristö- ja ruuhkautumiskustannuksia. Toistaiseksi suomalaisessa liikennepoliitiikassa on ensisijaisesti askarteltu pääomakustannusten ja muiden suoraan laskettavissa olevien kustannusten laskelmien saralla.

Edes suuntaa-antavien lukujen laskeminen ei ole helppoa. Vaikkakin teoreettisesta tai periaatteellisesta lähtökohdasta voidaan olla melko pitkälle yksimielisiä niin viimeistään lukujen selvittämisen yhteydessä törmätään laskennallis-tekniisiin ongelmiin. Tästä antavat viitteitä nykyisin suoritettavat laskelmat, joissa on esiintynyt ylitsepääsemättömiä ongelmia, vaikka laskelmia on tehty vain suorien kustannusten osalta.

Ruotsissa on edetty paljon nopeammin ja pitemmälle kuin Suomessa tällä saralla. Periaatteellista yksimielisyyttä ulkoiskustannusten mukaanottamisesta liikennepoliittiseen kustannuslaskentaan seurasi itse laskemien tekeminen, joka johti uuden liikennepolitiikan aloittamiseen. Kustannusvastaavuuden periaatteesta luovuttiin ja on alettu soveltaa yhteiskunnallisen rajakustannusmenetelmän periaatetta.

Yksi mielenkiintoisimmista kysymyksenasetteluista tämän selvityksen osalta onkin se missä määrin kustannusvastaavuuteen pohjaavat suositukset esimerkiksi vero-, maksu-, ja tariffipolitiikalle poikkevat suosituksista, joihin päädytään yhteiskunnallista rajakustannusajattelua noudatettaessa. On selvää, että jos jälkimmäisen periaatteen soveltaminen toisi merkittäviä painopisteen muutoksia harjoitettavaan vero- ja maksupolitiikkaan, olisi mitä pikimmin aloitettava selvitystyö, jonka tavoitteena olisi selvittää yhteiskunnallisten rajakustannusten suuruus.

Käsillä olevassa selvityksessä käsitellään neljää eri asiakokonaisuutta. Ensinnäkin on luodaan katsaus liikenneolojen kehitykseen ja erityisesti Valtionrautateiden aseman muutos viime vuosina on kuvauksen kohteena.

Toisaalta selvitetään liikennepolittista päätöksentekoa, sen tavoitteita ja keinoja sekä erityisesti VR:tä koskevaa päätöksentekoa vuosina 1970-84. Erityisesti ollaan tällöin kiinnostuneita eri tavoitteista, joita rautateiden toiminnalle on asetettu. Vaihtelevasti on painotettu liiketaloudellisuutta, tehokkuutta, palvelullisuutta, liikenneturvallisuutta ja välillä on aluepolitiikka tai valtion suhdannepolitiikka ollut voimakkaasti esillä.

Kolmanneksi pohditaan yleisen edun käsitettä, joka on toinen VR:n toimintaa säätelevässä talouslaissa mainituista tavoitteista. Lähtökohtana on ajatus, että organisaatiolle asetettavien tavoitteiden toteutumista

täytyy pystyä seuraamaan ja viime kädessä mittaamaan. Etenkin, kun rinnasteista, yleisen edun kanssa osin ristiriitaista, liiketaloudellisuutta pystytään seuraamaan tuloslaskelmalla hyvinkin tarkkaan.

Neljänneksi luodaan katsaus rajakustannusperiaatteeseen sekä sen sovelluksiin Ruotsissa. Samalla pohditaan missä määrin rajakustannusperiaatteen käyttö vero- ja maksupolitiikan keskeisenä periaatteena toisi muutoksia nyt harjoitettavaan maksupolitiikkaan.

Valtionrautatiet on menettänyt melkoisesti markkinaosuuttaan maamme sekä kuljetus, että henkilöliikenne markkinoista ja koska kiinteät kustannukset ovat suuria rautateiden toiminnassa on kapasiteetin käyttöasteen alhaisuus merkinnyt kasvavaa liiketaloudellista alijäämää. Alijäämä kasvoi erityisesti ns. pitkän laman 1975-78 aikana jätään näiden vuosien jälkeenkin historiallisesti tarkastellen korkealle tasolle.

Rautateiden toimintaa säätelevä talouslaki näyttää toteutuvan vaillinaisesti: tavoitteeksi asetetut kannattavuus ja maan yleinen etu eivät välttämättä toteudu toiminnassa, koska varsinkaan jälkimmäisen toteutumisesta ei seurata. Myös yleisen edun tulkinta näyttää olevan vaihteleva.

Rautateiden toimintaan liittyvää yleistä etua arvioitaessa on päädytty selvityksessä toteamukseen, että riippuen siitä millä tavalla yleinen etu määritellään tulee nykyisellään monella tavalla huomioiduksi maan yleinen etu. Lisäksi tämä toiminta tuottaa alijäämää.

Selvityksen perusteella näyttäisi myös perustellulta harkita liikennepolitiikkaa säätelevän julkisen vallan veropolitiikan ohjeeksi yhteiskunnallista rajakustannusperiaatetta. Tämän periaatteen mukaan verot kohditettaisiin eri liikennemuodoille niiden aiheuttamien kustannusten mukaisesti. Näissä kustannuksissa olisivat mukana myös ulkoiset kustannukset. Ruotsissa tämän periaatteen kehittelyssä ollaan pitkällä. Suomessa periaatteen soveltaminen merkitsisi verojen lisäämistä raskaalle tieliikenteelle.

2. LIIKENNEOLOJEN MUUTOS

2.1. Kuljetussuoritteet 1960-80

Liikenneolojen leimallisina piirre on viime vuosikymmeninä eittämättä ollut voimakas autoistuminen, joka on samalla muuttanut rautatiepalvelusten kysyntää.

Taulukko 1: Rautateiden kuljetussuorite tonnakilometreinä ja henkilökilometreinä sekä autojen lukumäärä Suomessa 1900-1975. (Lähde: Suomen Taloushistoria 3(1983))

Vuosi	Rautateiden		Autojen lukumäärä (1000 kpl)
	henkilökilo- metrit (1000 hkm)	tonnikilomet- rit (1000 tnkm)	
1900	337	343	-
1910	555	462	-
1920	775	932	-
1930	1 035	1 592	35
1940	1 780	2 149	27
1950	2 183	3 446	61
1960	2 343	4 865	257
1965	2 050	5 183	545
1970	2 156	6 270	828
1975	3 135	6 438	1 340

Kuljetusmarkkinoiden kasvu on vuoden 1960 jälkeen kanavoitunut voittopuolisesti autojen osalle. Tämä on merkinnyt sitä, että rautateiden asema on vaikeutunut. Pitkälle kehitetty valmis rataverkko jäi osin käyttämättä.

Kaikenkaikkiaan liikenteen kasvuvauhti on 1960-luvulta tähän päivään kasvanut nopeampaa kuin kansantalous kokonaisuudessaan ja hienoista kasvua on koitunut myös rautateiden osaksi, mutta rautatieliikenteen

kasvuvauhti on kuitenkin ollut huomattavasti hitaampaa kuin kuljetusmarkkinoiden yhteensä, joten rautatiet ovat menettäneet kuljetusosut-
taan kokonaismarkkinoista jatkuvasti.

Tämä käy ilmi taulukoista 2 ja 3, jotka kuvaavat tavarakuljetusmarkkinoiden ja henkilökuljetusmarkkinoiden kehittymistä maassamme 1960-80.

Taulukko 2: Kotimaisen tavaraliikenteen kuljetusosuudet vuosina 1960, 1970 ja 1980. Prosenttiset osuudet tonnikipometreinä laskettuna. (Lähde: Suomi 1995 (1981) s. 133)

	1960	1970	1980
Autot	45	54	55
Rautatiet	37	27	27
Vesiliikenne	18	19	18
Yhteensä	100	100	100
Mrd. tonnikipometria	13,2	23,1	30,8

Erityisesti 1960-luvulla tapahtui markkinoiden uudelleen järjestäytymistä niin, että autot valtasivat alaa rautateiltä. 1970-luvulla öljykriisin aikaansaama öljyn hinnan nousu hieman hidasti autoistumista. Rautatiet energiaa säästävämpänä kuljetusmuotona lisäsivät suhteellista kilpailukykyään energian hinnan noustessa.

Henkilöliikennemarkkinoilla on muutos ollut ehkä hieman nopeampaa autoilun suuntaan kuin tavaraliikennemarkkinoilla, mikä näkyy taulukosta 3.

Taulukko 3: Henkilöliikenteen kuljetussuoritteiden rakenne Suomessa 1960, 1970 ja 1980. Osuudet koko maan henkilökilometreistä. (Lähde: Suomi 1995 (1981) s. 136)

	1960	1970	1980
Henkilöautoliikenne	42	70	74
Linja-autoliikenne	34	20	17
Rautatieliikenne	16	6	7
Muu henkilöliikenne	8	4	2
Yhteensä	100	100	100
Mrd. henkilökilometria	14,6	34,1	47,4

Taulukosta nähdään muutama merkittävä muutos. Ensinnäkin ihmisten liikkuvuus on lisääntynyt erittäin paljon. Henkilökilometreillä laskettuna kansalaisten liikkuvuus on kahdessakymmenessä vuodessa kolminkertaistunut. 1960-luvulla henkilöautoliikenne on kasvattanut osuuttaan sekä rautateiden että linjautoliikenteen kustannuksella, mutta 1970-luvulla ei juuri muutoksia markkinaosuuksissa tapahtunut.

2.2. Valtionrautatiet 1970-84

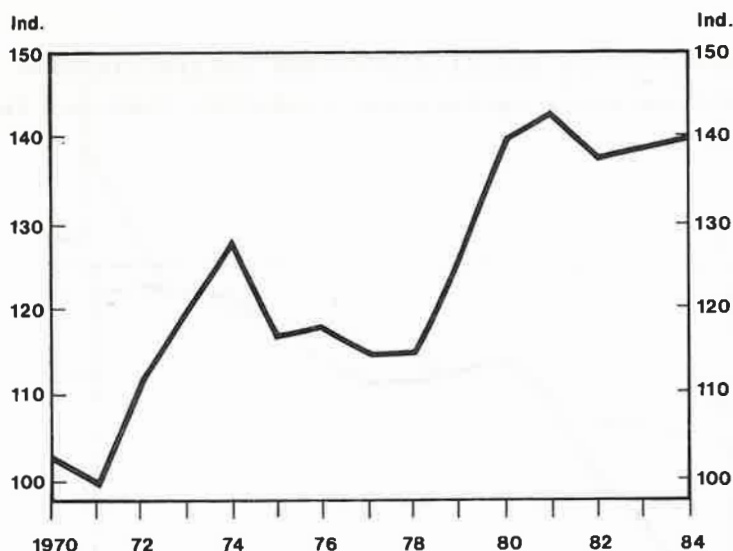
2.2.1. Talous

Rautateiden toimintaa seurataan usein viiden eri kuljetusryhmän avulla. Tavaravaunuliikenne käsittää lähinnä vaunuittain kuljetettavan tavarana. Kappaletavaraliikenne koostuu pienemmistä tavarakuljetuseristä. Henkilökaukoliikenteeksi lasketaan yli 75 kilometrin matkat ja paikallisliikenteeksi tätä lyhyemmät. Paikallisliikenne erotetaan vielä kahdeksi alakohdaksi: Helsingin paikallisliikenne ja muu paikallisliikenne.

Näiden toimintakohkojen taloudellinen merkitys VR:lle on hyvin erilainen. Tavaraliikenteestä saa VR suurimman osan tuloista: osuus on 3/4. Tavraliikenteestä puolestaan on vaunukuormaliikenteen osuus 80 % ja kappaletavaraliikenteen osuus 20 %.

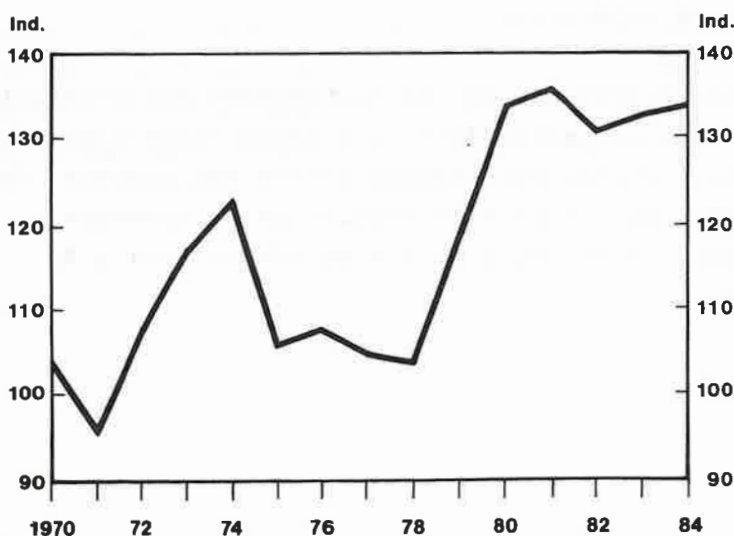
Henkilöliikenteen n. 25 %:n osuus VR:n tuotoista jakautuu puolestaan siten, että kaukohenkilöliikenteen osuus henkilöliikenteestä on noin 70 %, Helsingin paikallisliikenteen osuus on noin 20 % ja kymmenyksen osuus jää muulle paikallisliikenteelle.

Kuvio 1: Valtionrautateiden koko toiminnan volyymi-indeksi 1970-84
1969=100. (Lähde: Liikennetilastollinen vuosikirja 1984 ja
Valtionrautatiet (1985))



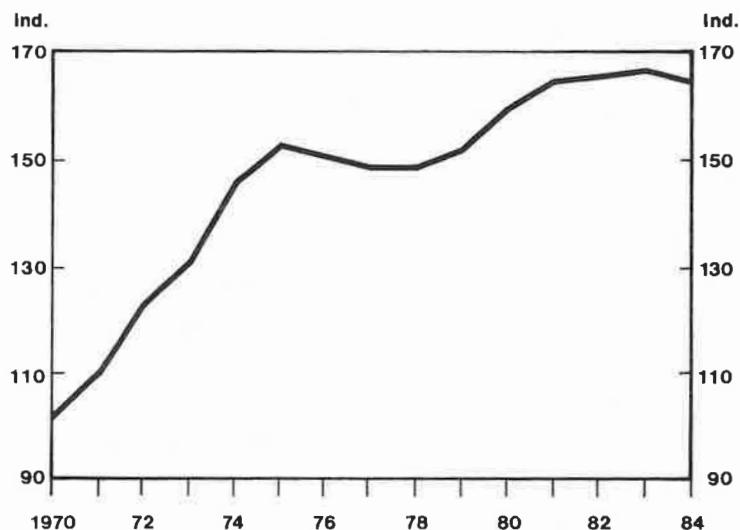
Valtionrautateiden kuljetusosoritteiden volyymien kehitys on pitkälle suhdanteista riippuvainen. Seitsemänkymmentäluvun alkupuolella kansantalouden purjehtiessä voimakkaissa suhdannemyötäleissä myös VR:n toiminnan volyymi kasvoi. Vuosikymmenen puolivälin lama puolestaan näkyy selvästi kuoppana kuvion 1 volyymikehityksessä. Tavaraliikenteen suuri osuus VR:n kuljetussuoritteissa tekee toiminnasta suhdannealtista.

Kuvio 2: Valtionrautateiden tavaraliikenteen volyymien kehitys 1970-84
tonnikilometreinä mitattuna 1969=100. (Lähteet kuten kuviossa 1)



Kuviosta nähdään tavaraliikenteen suuri suhdanneherkkyys, mutta trendi on kuitenkin positiivinen: tavaraliikenteen volyymi on 1,4-kertaistunut tarkasteluajanjakson aikana.

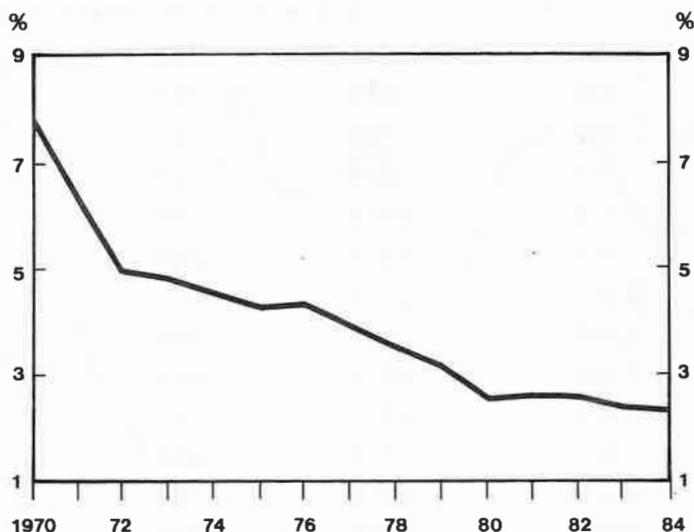
Kuvio 3: Valtionrautateiden henkilöliikenteen volyymi-indeksi 1970-84 henkilökilometreinä laskettuna, 1969=100. (Lähteet kuten kuviossa 1)



Henkilöliikenteeseen eivät suhdanteet vaikuta siinä mitassa kuin tavaraliikenteeseen. Edellä todettiin, että kuljetussuoritteilla mitattuna rautateiden henkilöliikenteen osuus varsinkin 1960-luvulla voimakkaasti väheni, mutta 1970-luvulla ei markkinaosuuksien väheneminen ole jatkunut samassa suhteessa.

Merkittävin rakenteellinen muutos eri rautateiden kuljetusmuotojen välillä on ollut muun paikallisliikenteen (siis paikallisliikenne poislukien Helsingin paikallisliikenne) jyrkkä väheneminen. Kun vielä vuonna 1970 oli muun paikallisliikenteen osuus rautateiden henkilökuljetussuoritteesta n. 8 %, kun se nyt on noin 2 %.

Kuvio 4: Muun paikallisliikenteen osuus rautateiden henkilöliikenteestä 1970-84 henkilökilometreinä mitattuna. (Lähde kuten kuviossa 1)



Absoluuttisesti tarkasteltuna ovat henkilökilometrit muun paikallisliikenteen osalta vähentyneet vuoden 1970 170 miljoonasta henkilökilometristä vuoden 1984 77 miljoonaan henkilökilometriin. Suunnitelmien mukaan supistustoimia jatketaan, koska liiketaloudellisesti tarkasteltuna muu paikallisliikenne on kannattamattomin toimintaloikka rautateiden toiminnassa.

Edellä viitattiin autoistumisen vähentäneen rautatieliikenteen suhteellista osuutta kuljetusmarkkinoilla. Tämä on merkinnyt samalla taloudellisen tuloksen voimakasta laskua, koska kalliit investoinnit tuottaisivat parhaiten jos niiden käyttöaste olisi mahdollisimman suuri.

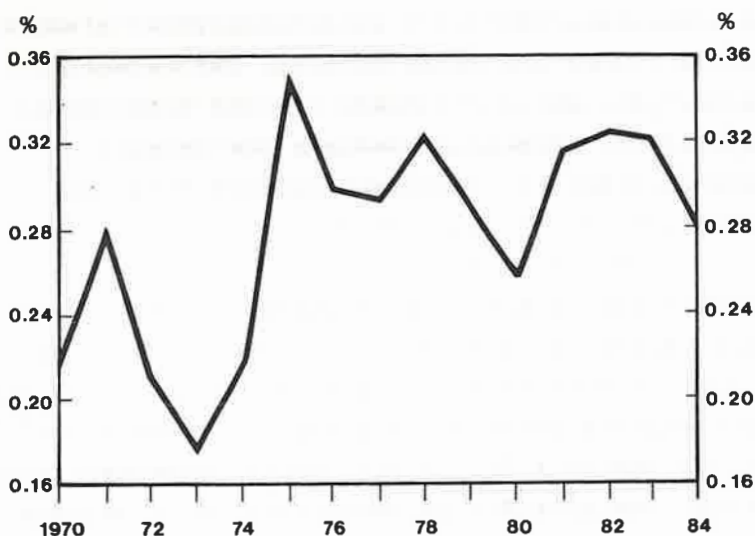
Taulukko 4: Valtionrautateiden tuotot, kulut, alijäämä käyvin hinnoin alijäämän osuus kuluista 1970-84. (Lähde:Valtiontilintarkastajain kertomus (1975-85))

<i>vuosi</i>	<i>tuotot</i>	<i>kulut</i>	<i>tulos</i>	<i>tuloksen osuus kuluista (%)</i>
1970	493	496	- 100	- 16.9
1971	530	670	- 141	- 21.0
1972	619	743	- 124	- 16.6
1973	721	848	- 127	- 15.0
1974	868	1065	- 197	- 18.5
1975	964	1332	- 368	- 27.6
1976	1177	1529	- 352	- 23.0
1977	1297	1677	- 380	- 22.7
1978	1343	1809	- 466	- 25.8
1979	1541	2027	- 486	- 24.0
1980	1864	2363	- 498	- 21.1
1981	2115	2806	- 690	- 24.6
1982	2261	3060	- 799	- 26.1
1983	2497	3381	- 884	- 26.1
1984	2725	3590	- 865	- 24.1

Suurin suhteellinen alijäämä syntyi lamavuonna 1975 ja pienin alijäämä korkeasuhdannevuonna 1973.

Kun tulos deflatoidaan kuluttajahintaindeksillä saadaan kuvion 4 mukainen kuva alijäämän kehittymisestä.

Kuvio 5: Valtionrautateiden alijäämä kiinteähintaisena vuoden 1970 rahassa.



Alijäämä kasvoi laman aikana 1974-75, jolta tasolta se ei ole alentunut vaikka yleinen taloudellinen kehitys selvästi parantuikin.

Rautateita kuvaavista taloudellisista indikaattoreista on selvimmin muuttunut investoinnit, jotka ovat reaaliarvoltaan supistuneet vuoden 1975 huippuluvuista noin puoleen vuoteen 1984 mennessä.

Vaikka suoritteet ovat kasvaneet on samanaikaisesti rautateiden työvoiman määrä vähentynyt, mikä on merkinnyt työn tuottavuuden kasvua. Ilkka Niemisen laskelmien mukaan 1950-70 työn tuottavuus kasvoi rautateilla n. 4%/vuosi. (Ilkka Nieminen (1972)). Työn tuottavuus on jatkanut kehitystään suurinpiirtein samaa vauhtia.

2.2.2. Rautateiden yhteiskunnallinen ohjaus

Rautateiden ohjauksessa voidaan karkeistaen löytää seuraavat kolme erityyppistä jaksoa.

Tarkastelujakson alkuaikana (1970-74) eivät määräykset eivätkä ohjeet eduskunnan suunnalta olleet kovinkaan tarkkoja tai velvoittavia.

Eduskunnan päätösten yhteydessä kirjataan yleisiä liikennepoliittisia tavoitteita ja ajatelmia. Suurempaa huomiota sen enempää liiketaloudellisen tuloksen saavuttamisen kuin yleisen edun tulkinnan osalta ei tehdä.

Vuodesta 1974 voidaan katsoa kustannusvastaavuuden pohjaavan tavoitteenasetteluun alkaneen. Vuoden 1974 budjetti toteaa: " Tässä vaiheessa hallitus pitää tavaraliikenteen osalta tärkeänä pyrkimyksenä eri kuljetusmuotojen kustannusvastaavuuden mukaiseen työnjakoon." (Valtion tulo- ja menoarvio vuodelle 1974) Ja pari vuotta myöhemmin todetaan: " Henkilöliikenteen tariffi- ja veropolitiikassa otetaan kansantaloudellisen kustannusvastuun ohella huomioon myös muut yhteiskuntapoliittiset tavoitteet." (Valtion tulo- ja menoarvio vuodelle 1976)

Vaikkakaan kustannusvastaavuus ei suunnitelmien mukaan koskaan toteutunut sen enempää rautateillä kuin maanteillääkään niin ajanjaksoa (1974-82) voidaan luonnehtia kustannusvastaavuuden ajaksi, koska pyrkimys kustannusvastaavuuteen oli kuitenkin suuri.

Valtionrautateiden ohjauksessa voidaan katsoa tapahtuneen painopisteen muutoksen 1982, jolloin liiketaloudellisen alijäämän katsottiin rautateillä nousseen liian suureksi. Pari vuotta myöhemmin asetti eduskunta rautateille selkeän tulostavoitteen: kaksi kolmannelle alijäämästä oli poistettava kymmenen vuoden aikana. Vuonna 1982 alkanutta ajattelua voidaankin luonnehtia liiketaloudellisuuden ajaksi.

3. LIIKENNEPOLIITIIKKA SUOMESSA

3.1. Liikennepolitiikan tavoitteet ja keinot

Parlamentaarinen liikennekomitea on mm. kolmannessa osamietinnössään pohtinut liikennepolitiikan tavoitteita ja keinoja. Yleistavoite on muotoiltu: "Liikennepolitiikan päämääränä on yleiset yhteiskuntapolitiittiset huomioon ottaen tarjota kaikille kansalaisille ja yrityksille tarpeelliset henkilö-, tavara- ja tietoliikennepalvelukset asuinpaikasta ja sijainnista riippumatta yhtäläiseen palvelutasoon pyrkien mahdollisimman pienin kansantaloudellisista kustannuksilla." (Kom. miet. 1975:10 s. 8)

Määritelmän yleisyydestä huolimatta se ottaa selkeästi liikennepolitiikan ja yleisen yhteiskuntapolitiikan välisistä suhteista niin, että liikennepolitiikka on selkeästi alisteista yleiselle yhteiskuntapolitiikalle. Toinen selkeä periaate määritelmässä on tasa-arvon ajatus: pyrkimys tarjota kaikille kansalaisille tasapuolisesti liikennepalveluksia. Kolmas periaate on säästäväisyys, määritelmässä todetaan että liikennepoliittisiin päämääriin pyritään kansantaloudellisesti mahdollisimman pienin kustannuksilla. Tärkeätä on vielä huomata, että määritelmässä puhutaan kansantaloudellisista kustannuksista, ei esimerkiksi liiketaloudellisista.

Liikennepolitiikan tavoitteet voidaankin tiivistäen jaotella seuraavasti:

- 1) Liikennepolitiikan tulee olla alisteinen yleisen yhteiskuntapolitiikan pyrkimyksille.
- 2) Liikennepolitiikassa tulee toteutua tasa-arvoisuuden periaate.
- 3) Kuljetusolot on järjestettävä siten, että liikenteestä koituu mahdollisimman pienet kansantaloudelliset kustannukset, taloudellisuuden vaade.

Vaikka nämä tavoitteet on tulkittava liikennepolitiikan yleisiksi tavoitteiksi voidaan niitä sopivasti soveltaen tehdä sovelluksia jotka säätelevät yksittäisten liikennemuotojen tavoitteenasettelua. Täten voidaan rautateille esimerkiksi edellä olevista periaatteista johtaa omat toimintaperiaatteet.

Liikennepolitiikan yleistavoite on eri yhteyksissä saanut hieman yllä olevaa komitean muotoilemaa muotoa poikkeavan muodon, mutta perusajatus on pysynyt aina kuta kuinkin samana. Vuoden 1977 Valtion tulo- ja menoarviossa todetaan: "Liikennepolitiikan yleistavoitteena voidaan pitää liikenteen kehittämistä mahdollisimman pienin voimavaroin siten, että väestön hyvinvointi sekä tähän liittyen tavaroiden ja palvelusten tuotantomahdollisuudet paranevat. Samalla on pyrittävä lisäämään liikenneinvestointien kotimaisuusastetta sekä edistämään väestöryhmittäisten alueellisten tasapuolisuustavoitteiden toteutumista." (Valtion tulo- ja menoarvio vuodelle 1977, s. Y 30)

Rautatielaitokselle on johdettu myös yleistavoitteet, jotka ovat sopusoinnussa yleisen liikennepolitiikan tavoitteiston kanssa ja lisäksi osatavoitteet sekä henkilö- että tavaraliikenteelle, joiden tulisi olla sopusoinnussa yhtäältä yleisen liikennepolitiikan tavoitteiden että ko. liikennemuodon yleistavoitteiden kanssa.

Rautateiden tavaraliikenteessä korostetaan suurten ja pitkämatkaisten kuljetusten merkitystä sekä niiden osuuksien lisäämistä kuljetussuoritteesta. Samoin henkilöliikenteessä rautateillä tulisi keskittyä pitkämatkaiseen liikenteeseen.

Liikennepolitiikan keinoja julkisella vallalla on käytettävissään useita. Parlamentaarinainen liikennekomitea on ryhmitellyt keinot seuraaviin ryhmiin:

- 1) Liikenneverkkopolitiikka
- 2) Liikennepalvelusten tarjonnan ja liikennekapasiteetin säätelypolitiikka.
- 3) Liikennettä koskeva vero-, maksu- ja tariffipolitiikka.
- 4) Liikennetarpeeseen vaikuttaminen.

Liikenneverkkopolitiikalla tarkoitetaan julkisen vallan merkitystä ja roolia keskeisten liikennepoliittisten investointien tekijänä. Julkisen vallan päätettävissä viime kädessä on missä määrin ja mihin uusia teitä tai rautateitä rakennetaan.

Säätelytoimiin kuuluvat eri julkisen vallan lainsäädännölliset ymmääräykset. Varsinkin tieliikenteelle näillä määräyksillä voi olla hyvinkin kauaskantoiset seuraukset. Esimerkiksi korkeimmat sallitut tonnimäärät maanteillä vaikuttavat tavaraliikenteen markkinaosuuksiin.

Ehkä tärkein julkisen vallan säätelymahdollisuuksista on kuitenkin vero- ja maksupolitiikka, sillä kohdistamalla maksuja eri tavalla eri liikennemuotoihin voidaan ko. liikennemuodon kilpailumahdollisuuksiin vaikuttaa hyvinkin ratkaisevasti.

Edelleen voi julkinen valta vaikuttaa liikennetarpeeseen esimerkiksi aluepoliittisiin toimin.

Tässä selvityksessä keskitytään liikennepoliittisten keinojen osalta lähinnä vero-, maksu-, tariffi- ja subventiopolitiikkaan. Keskeinen ongelma onkin millä tavalla julkisen vallan tulisi kohdistaa tavara- ja henkilöliikenteen maksuja, jotta tavoitteet toteutuvat. Mikä on keskeinen periaate jolla verot, maksut ja subventiot määrätään.

3.2. Kustannusvastaavuuden periaate

Kustannusvastaavuus on julkituotu selvimmin Parlamentaarin liikennekomitean III osamietinnössä (Kom.miet. 1975:10), jossa kustannusvastaavuus on asetettu eri liikennemuotojen välisen työnjaon keskeiseksi periaatteeksi. Tämän periaatteen mukaan liikennepolitiikan keskeisen välineen eli julkisen vallan hallussa ja määräysvallassa olevan vero-, maksu- ja tariffipolitiikan ohjenuorana tulee olla kustannusvastaavuuden. Niiltä liikennemuodoilta, jotka aiheuttavat kustannukset, on myös perittävä veroina ja muina maksuina rahat näihin kuluihin.

Kustannusvastaavuuden periaate voidaan lukea jo VR:n toimintaa säätelevästä talouslaista, jossa se tosin on sanottu melko epäselvästi. Lain 2 pykälässä nimittäin todetaan, että "kuljetus- ym. maksut on määrättävä yleiseltä tasoltaan sellaisiksi, että niistä kertyvät tulot, mikäli mahdollista riittävät peittämään laitoksen kustannukset." (Talouslaki 242/1950)

Parlamentaarisen liikennekomitean kolmas osamietintö toteaa kustannusvastaavuuden periaatteen koko liikennepolitiikkaa koskevaksi. Tosin komitea on muotoillut sen erikseen tavara- liikennettä koskevaksi ja erikseen tieliikennettä koskevaksi.

"Komitea katsoo, että tavaraliikennettä koskevan vero-, maksu-, ja tariffipolitiikan tulee perustua kustannusvastaavuuden periaatteeseen siten, että tavaraliikenteessä kukin liikennemuoto vastaa pitkällä aikavälillä yhteiskunnalle aiheuttamistaan kustannuksista." (Komiteamietintö 1975:10 s.14)

Komitea sallii kustannusvastaavuuden periaatteesta poikkeuksia. Ensinnäkin periaate on tarkoitus toteuttaa vain pitkällä aikavälillä ja toisaalta siitä voidaan poiketa, mikäli yhteiskuntapoliittiset syyt sitä edellyttävät.

Käytännön työn komitea sälytti liikenneministeriölle: tehtävänä oli laskea kustannusvastaavuudet ja erityinen huomio tuli kiinnittää pääomakusten laskemiseen.

Myös henkilöliikenteen yksi keskeinen periaate olisi komitean mielestä oltava kustannusvastaavuuden periaatteen. Vero-, maksu- ja tariffipolitiikan tulee perustua kustannusvastaavuuden periaatteeseen siten, että kukin liikennemuoto vastaa pitkällä aikavälillä yhteiskunnalle aiheuttamistaan kustannuksista.

Kustannusvastaavuuden periaate on sittemmin joutunut sekä käytännön näkökohdista lähtevän että teoreettisen kritiikin kohteeksi, sillä laskelmien tekeminen kustannusvastaavuuksien selvittämiseksi ovat osoittautuneet perin hankaliksi. Toisaalta talousteoria ei kaikilta osin tue komitean periaatteellisia ratkaisuja. Kerosuon huomautus onkin paikallaan: "Komitea asetti kustannusvastaavuusperiaatteen keskeiseksi lähtökohdaksi liikennemuotojen välistä työnjakoa kehitettäessä. Se jätti kuitenkin kustannusvastaavuuden puolitiehen: kustannusvastaavuudelle ei esitetty minkäänlaisia talousteoreettisia perusteluita, käytetyt käsitteet samaten kuin kustannusvastaavuuden sisältö jäivät täsmentämättä." (Kerosuo (1980) s. 1)

Suomessa oltiin pitkään yhtä mieltä kustannusvastaavuusperiaatteesta ja erimielisyydet olivat pelkästään seurausta käytännön laskemien tasolla, mutta nyttemmin on kritiikki kohdistun myös periaatteen teoreettisiin perusteisiin.

Liikenneministeriön asettama työryhmä julkaisi 1977 laskelmansa kustannusvastaavuudesta (Liikenneministeriö (1977))

Työryhmän ratkaistavaksi tuli useita käytännön ongelmia. Mitkä kustannukset laskelmissa huomioidaan? Entä millä tavalla pääomakustannukset lasketaan? Entä, millä periaatteella kohdistetaan yleiskustannukset eri liikennemuodoille? Tieliikenteen osalta oli selvitettävä, mitkä tulot huomioidaan laskelmissa.

Työryhmä tarkasteli ositetummassa, liikennelajikohtaisessa muodossa. Tieliikenne jaettiin seuraaviin ryhmiin: henkilöautoliikenne, paketti-autoliikenne linja-autoliikenne, kuorma-autoliikenne, kuorma-autot puoliperävaunullisina ja kuorma-autot täysperävaunullisina.

Rautatieliikenne jaettiin viiteen eri ryhmään kustannusvastaavuuksien laskemista varten: kaukohenkilöliikenne, Helsingin lähiliikenne, muu paikallisliikenne, vaunukuormaliikenne ja kappaletavaraliikenne. Lisäksi ilmailu jaettiin kolmeen ryhmään: kansainvälinen lentoliikenne, kotimaan lentoliikenne ja yleisilmailu.

Kustannusvastaavuusperiaatteen tulkinta on hyvin lyhyt ja ytimekäs: "Kustannusvastaavuusperiaate merkitsee, että palvelusten tai tavaroiden käyttäjät maksavat niiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset."

Ja toisaalla: "Julkisen vallan harjoittamaan liikennepolitiikkaan sovellettuna kustannusvastaavuusperiaate edellyttäisi, että julkinen valta perisi joko tariffien tai verojen tai maksujen muodossa sille eri liikennemuodoista aiheutuvat kustannukset täysimääräisinä suoraan liikennepalvelusten käyttäjiltä." (Liikenneministeriö (1977) s. 5)

Rautatieliikenteessä kustannusvastaavuus saa tulokinnan jonka mukaan kustannukset, jotka aiheutuvat rataverkon rakentamisesta, ylläpidosta sekä varsinaisesta liikenteen hoidosta katetaan tariffeilla kerätyillä maksuilla.

Tieliikenteessä kustannusvastaavuuslaskelmiin lasketaan kustannuksiksi tie- ja katuverkon rakentamisen aiheuttamat sekä niiden ylläpidosta syntyvät kustannukset sekä tieliikenteeseen kohdistuvat hallinnolliset menot.

Kustannusvastaavuusprosentit muodostuivat työryhmän laskelmissa seuraavanlaisiksi.

Taulukko 6: Tieliikenteen ja rautatieliikenteen kustannusvastavuudet vuonna 1976. (Liikenneministeriö (1977) s. 122)

Liikennelaji	Kustannusvastaavuus	
	Tulot-kustannukset (milj.mk)	(tulot/kustannukset)x100
<i>Tieliikenne</i>		
Henkilöautot	+ 572	134
Pakettiautot	+ 11	108
Linja-autot	- 24	76
Kuorma-autot	- 98	70
Kuorma-autot puoliperäv.	- 27	61
Kuorma-autot täysperäv.	- 144	48
<i>Rautatieliikenne</i>		
Kaukohenkilöliikenne	- 146	62
Hkin lähiliikenne	- 81	37
Muu paikallisliikenne	- 67	30
Vaunukuormaliikenne	- 295	71
Kappaletavaraliikenne	- 124	51

Tieliikenteen menoiksi on laskettu liikenteen hallinto, rekisteröintikulut, liikenteen valvonta, valtion ja kuntien teiden ja katujen kunnossapito, valtionavut tieliikenteelle, TVL:n poistot, kuntien poistot, korot kuntien ja valtion pääomille.

Tieliikenteen tuloiksi on laskettu polttoaineiden valmistevero, auto- ja moottoripyörävero, moottoriajoneuvovero, katsastusmaksut, liikenneturvallisuusmaksut, vakuutusmaksuvero sekä TVL:N perimät sekalaiset maksut.

Rautateiden osalta tuloiksi on laskettu lipputulot ja menoiksi VR:n kirjanpidolliset menot ja lisäksi on laskettu korko valtion pääomalle sekä poistot on korjattu tuloslaskelmassa jälleenhankintahintaisiin arvoihin. Sama pääomakustannusten laskentamenetelmä on myös tieliikenteen

osalta käytössä. VR:n tulos kasvaisi näillä pääomakustannusten laskentamenetelmillä melkoisesti: vuoden 1975 luvuilla lähes kaksinkertaiseksi verrattuna tuloslaskelmaan.

Tieliikenteen kustannusvastaavuudeksi saatiin 111 % ja rautateiden 62 % vuoden 1976 hintatsolla. Viimeisimmässä liikenneministeriö viisi-vuotissuunnitelmassa on ennakoitu vuodelle 1986 kustannusvastaavuusprosentteiksi 104 ja 76.

Kuten taulukosta 6 käy ilmi eri ajoneuvoryhmille lasketut kustannusvastaavuudet poikkeavat melkoisesti toisistaan. Tieliikenteessä on maksajan asemassa henkilöautoliikenne ja raskas liikenne ei yllä kustannusvastaavuudessa lähellekään sataa. Samoin on eroja rautateiden eri liikennelajien välillä: tavaraliikenne on kannattavampaa kuin henkilöliikenne.

Työryhmän itsensä sanoin on tosin korostettava vielä, että "eri liikennemuotojen kustannuksia laskettaessa on otettu huomioon vain julkiselle vallalle välittömästi aiheutuneet kustannukset. Laskettuihin kustannuksiin ei siten sisälly esim. liikenneonettomuuksien seurauksina yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia kuten ei muitakaan välillisiä kustannuseriä." (Liikenneministeriö (1977) s. 116)

Johtopäätöksissään työryhmä on kuitenkin varovainen, eikä näe aiheelliseksi toteuttaa kaikkien liikennelajien osalta täyttä kustannusvastaavuutta.

Myös Moottoriajoneuvoverotoimikunta (Komiteamietintö 1977:15) laski kustannusvastaavuuksia, etenkin tieliikenteen osalta. Toimikunnan mietinnöstä käy ilmi, että pääomakustannusten laskentamenetelmien vaihtelu ja kustannusten kohdentamismenetelmän vaihtelu sekä tulojen uudelleenarviointi tuo kustannusvastaavuusprosentteihin suuria "haarukoita". Esimerkiksi henkilöautoliikenteelle on saatu eri menetelmillä kustannusvastaavuusprosentin vaihteluväliksi vuoden 1976 osalta 111-253, kuorma-autoliikenteelle 49-178 ja ajoneuvoyhdistelmille 33-123. (Komiteamietintö 1977:15 s. 117-119 ja 171)

Laskennallisista erimielisyyksistä johtuen ei kustannusvastaavuusperite koskaan konkretisoitunut vero-, maksu- ja tariffipolitiikan ohjeeksi.

Lehdistössä käydyssä keskustelussa esiintyi kustannusvastaavuuden laskemisesta melkoisesti erimielisyyksiä. Kritiikkiä kustannusvastaavuutta vastaan esiintyi lähinnä teknisten, laskennallisten vaikeuksien vuoksi, mutta myös jonkun verran itse periaatetta arvosteltiin.

"Yhteenvetona voidaan todeta, että laskelmien suhteen ollaan todella heikolla pohjalla. Esimerkiksi Moottoriajoneuvotoimikunnan laskelmien mukaan kuorma-autoliikenteen kustannusvastaavuus oli vuonna 1975 suuruusluokkaa 1.09 tai 0.65, kun taas sovelletaan samaa jakoperustetta yleiskustannusten osalta kuin rautateidenkin osalta, päädytään kustannusvastaavuuteen 0.18." (Virkkunen Paaavo (1977))

Laskelmia on myös teetetty uudelleen esim. Kuorma-autoliitossa, jossa saatiin kaikki tieliikenteen liikennemuodot kustannusvastaavuuden osalta "voitollisiksi" ja asiasta Kuljetus-lehdessä kirjoittanut Kuorma-autoliiton toiminnanjohtaja Seppo Sainio totesi kustannusvastaavuuslaskelmien tekemisen olevan turhaa puuhaa: "Nämä miehet tulisi asettaa tuottavampaan työhön." (Sainio Seppo (1983))

Merkillepantaavaa on kaiken aikaa kustannusvastaavuuskäsitteen tulkinnaassa ollut se, että menoiksi on laskettu vain ns. suorat kustannukset. Kaikki ulkoiset kustannukset kuten onnettomuus-, ympäristö- ja ruuhkautumiskustannukset on jätetty laskelmien ulkopuolelle, vaikka esimerkiksi parlamentaarinen liikennekomitea esitti, olisi huomoitava pääoman- ja käyttökustannusten lisäksi myös ulkoisia kustannuksia lii-

kennepoliittisessa kustannuslaskennassa. "Tämä kustannusvastaavuuden periaate edellyttää, että kuljetusmaksujen tulisi sisältää kate paitsi kuljetussuorituksen pääoma- ja käyttökustannuksille sekä liikenneonnettomuuksien ja muiden liikenteen aiheuttamien yhteiskunnallisten haittojen torjumisesta tai tapahtuneiden menetysten korvaamisesta aiheutuville kustannuksille." (Kom. miet. 1975:10 s. 14)

Myös puoltavia käsityksiä periaatteesta on löydettävissä ja esimerkiksi Pekka Vennamo on ottanut kantaa kustannusvastaavuuden toteutumisesta. Hän totesi Kuljetus-lehdelle antamasaan haastattelussa (Kuljetus 1984:5) seuraavasti: "katsomme, että raskas liikenne maksaa sen veron, minkä se kustannuksina suoranaaisesti aiheuttaa."

Keskustelussa ei ole rajoituttu pelkästään laskelmien kritisoimiseen, vaan itse periaatetta on myös kritisoitu. Kuorma-autoliitto on Seppo Sanion suulla vaatinut koko kustannusvastaavuusajattelusta luopumista. Myös entinen VR:n talousjohtaja Paavo Virkkunen on ilmoittaunut kustannusvastaavuusperiaatteen vastustajaksi: "Emme me oleta, että erilaisten sairaala- ja opetuspalveluiden kustannusvastaavuuteen perustuva hinnoittelu ohjaisi ne yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisimpaan suuntaan." (Virkkunen Paavo (1977))

4. YLEINEN ETU VALTIONRAUTATEIDEN OHJAUKSESSA

4.1. Taustaa

Valtionrautateiden toimintaan on liitetty pyrkimys huomioida ns. yleinen etu. Tämä on luontevaa ajatellen valtionrautateiden asemaa yhtenä keskeisenä julkisena palvelulaitoksena. Rautateiden toimintaa ohjaavassa talouslain (242/1950) todetaan: "Valtionrautateiden taloutta on hoidettava terveiden liikeperiaatteiden mukaan maan yleistä etua silmällä pitäen."

Talouslain määräys, jossa asetetaan rinnakkain kaksi toisilleen ainakin jossain määrin vastakkaista pyrkimystä on tuottanut tulkintavaikeuksia. Niinpä terveet liikeperiaatteet ja yleinen etu ovat VR:n toiminnassa toteutuneet eri aikoina hieman eri tavalla.

Talouslain hankalaksi osoittatunutta pykälää ei ole lain laatimisen jälkeen tarkennettu eikä virallisesti tulkittu. Useilta suunnilta onkin korostettu tulkinnan vaikeutta ja sitä, että ristiriitaiset ja epäselvät määräykset VR:ää ohjaavassa lainsäädännössä estävät laitoksen määrätietoisen kehittämisen. Asiaan ovat kiinnittäneet huomioita mm. valtion tilintarkastajat. Vuodelta 1980 antamassaan raportissa tilintarkastajat nimittäin pohtivat yleisen edun ja liiketaloudellisuuden välistä suhdetta. Valtion budjetissa maksetut korvaukset kannattamattomasta toiminnasta, jota ylläpidetään yleiseen etuun vedoten ovat alle kymmenen osan laitoksen alijäämästä. Tätä asiantilaa tilintarkastajat pitävät kestävättömänä ja vaativat mitä pikimmin yleisen edun mukaisten toimien pikaista määrittämistä. "Valtion-tilintarkastajat pitävät kohtuuttomana, ettei ko. epäkohtia ole säädöksiin tai ohjein täsmennetty runsaan 30 vuoden aikana, sillä palvelutasoon viittaava maan yleinen etu muuttuu ja painotus vaihtelee." (Valtiontilintarkastajain kertomus (1982) s. 206)

Seuraavana vuonna tilintarkastajat jatkavat pohdintaansa ja toteavat melko painokkaasti, että "Valtionrautateiden tulosta ja alijäämää arvioitaessa on otettava huomioon, että laitos toimii ristikkäisten vaatimusten alaisena. Toisaalta Valtionrautateiden talouden yleisistä perusteista annetun alin (242/50) 1 §:ssä annetun, että taloutta hoidetaan

terveiden liikeperiaatteiden mukaan laitoksen kannattavuus huomioon ottaen, eli sitä, että tuotoilla katetaan ko. palvelun aiheuttamat kustannukset. Toisaalta edellytetään, että taloudenhoidossa otetaan maan etu huomioon, eli sitä, että ylläpidetään sellaista liikenne-, työllisyys- ja aluepoliittisin perustein johtuvaa liikennetuotantoa, joka kaikissa olosuhteissa tulee muodostumaan alijäämäiseksi. Tätä toimintaa ei voida liiketaloudellisesti perustella." (Valtiontilintarkastajain raportti (1983) s. 159)

Myös professori Eero Pitkänen on muutamissa kirjoituksissaan käsitellyt asiaa ja todennut mm. että "Nän voidaan päätellä, että yhteiskunnallisia tavoitteita tai yleistä etua ei voida pysyvästi määritellä muuta kuin korkealla abstraktiotasolla." (Pitkänen Eero (1984) s. 84)

Samalla Pitkänen korostaa, että liiketaloudellisen tuloksen seuraamiseen ja arviointiin on olemassa valmis suhteellisen yleisesti hyväksytty menetelmä:tuloslaskelma. Yhteiskuntapoliittisten muiden tavoitteiden toteutumisen seuranta on jo huomattavasti vaikeampaa."Yleiselle edulle voidaan antaa erilaisia tulkintoja. Perusongelma tulkinnoissa on jo se, että liikelaitosmuotoisen yksikön olemassaolo on sinänsä yleisen edun mukaista." (Pitkänen Eero (1984) s. 89)

Ongelma, joka liittyy kahtalaiseen tavoitteenasetteluun on tiedostettu ja tunnustettu, mutta hyvin vähän on sen ratkaisemiseksi tehty.

4.2. Yleisen edun määrittelyä

Valtion liikelaitostyöryhmä (Komiteamietintö 1982:64) on perusteellisesti käsitellyt julkisia liikelaitoksia sekä niiden toiminnan tavoitteenasettelua. Valtion rautateistä puhuttaessa työryhmän mietintö toteaa, että VR:llä on useita yleisiä rasitteita, joita ei budjetissa korvata. Liikelaitostyöryhmän raportti löytää seuraavia rasitteita Valtionrautateiden toiminassa.

- a) "Rautateillä on historiallisista syistä sellaisia tehtäviä, jotka nostavat kiinteitä henkilökustannuksia yrityksiin verrattuna. " (Kom.miet. 1982:64 s.68) Tälläisiä kustannuksia, jotka asettavat rautatiet kilpailullisesti erilaiseen asemaan yksityiseen sektoriin nähden ovat ylimääräiset eläkekulut ja suuremmat koulutuskulut.

- b) Työllisyysnäkökohtien huomioon ottaminen toiminnassa. Valtionrautatiet on toiminut työvirastona, jolloin se on joutunut liiketaloudellisesta näkökulmasta katsottuna toimimaan epätarkoituksenmukaisella tavalla.
- c) Suhdannepoliittinen tarkoituksenmukaisuus ei myöskään aina käy yksiin alijäämän minimoimisen tavoitteen kanssa. Samoin tariffien määrittämisessä on aika ajoin otettu huomioon hintapoliittisia yleisiä аспектеjä.
- d) Henkilöpaikallisliikennettä ylläpidetään alue- ja tasa-arvopoliittisin perustein monin paikoin, vaikka tuottoja ja kuluja tarkasteltaessa alijäämää syntyy. Tätä näkökohtaa on korostettu usein. Esimerkiksi liikenneministeri Matti Puhakka puki tavoitteen sanoiksi: "Valtiovallan ja yleensä yhteiskunnan tehtävänä on turvata ihmisen liikkumismahdollisuus asuinpaikkaan katsomatta." Lisäksi Luttinen toteaa, että "tämä perusvaatimus tahtoo aivan liian usein unohtua tässä kovan kilpailun maailmassa." (Puhakka (1984))
- f) Palvelun kehittäminen sinänsä on usein myös ristiriidassa tulostavoitteiden. Toki on selvää, että useimmissa tapauksissa palvelutason kohottaminen tähtää kilpailullisten seikkojen huomioimiseen ja kilpailuolojen parantamiseen.

Pohtiessaan yleisen edun operationalisointi ja liittämistä julkisten yhtiöiden toimintaan Liikelaitostyöryhmä on ottanut tarkasteltavaksi kolme erilaista yleisen edun tulkintavaihtoehtoa. (Komiteamietintö 1982: 64 s. 109)

Laajimman tulkinnan mukaan koko laitoksen olemassaolo jo sinällään edistää yleistä etua riippumatta siitä, onko liiketaloudellinen tulos ylitäi alijäämäinen. Tällöin esimerkiksi liiketaloudellisuuden korostaminen vain vapauttaisi resurseja muuhun toimintaa ja koska kaikki toiminta on yleistä etua palvelevaa niin tällöinkin yleinen etu toteutuisi. Tämän käsityksen mukaan yleinen etu ja liiketaloudellisuus eivät ole juurikaan keskenään ristiriitaisia tavoitteita. Täten yleistä etua palvelee niin

liiketaloudellisten tavoitteiden ajaminen kuin myös yleisen yhteiskuntapolitiikan mukaiset tavoitteet.

Toisen, hieman suppeamman, tulkinnan mukaan yleisen edun mukaista toimintaa on ensisijaisesti yleisten yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden ajaminen. Tämä tulkinta asettaa liiketaloudellisuuden yleisen edun vastakkain useimmissa tapauksissa, koska liiketaloudellisen kannattavuuden vaatimus ei sulje sisäänsä useinkaan yhteiskunnallisia tavoitteita.

Suppeimmassa määritelmässä nähdään yleinen etu liiketaloudellisuuden negaationa: kaikki se toiminta, joka tuottaa liiketaloudellista tappiota on yleisen edun mukaista toimintaa. Tämä siis koskee julkisia liikelaitoksia.

Komitea lausuu omana kantanaan, että yleisen edun piiriin kuuluviksi tehtäviksi luettaisiin "talous- ja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden mukaiset tehtävät, olipa niiden toteuttaminen liiketaloudellisesti kannattavaa tai ei." (Komiteamietintö 1982:64 s. 110)

Yleisen edun määrittelyn jälkeen on pyrittävä selvittämään missä määrin toiminnasta maksetaan korvauksia. Miten määritellään rasitteet jonkin julkisen liikelaitoksen toiminnassa ja miten korvaukset liikelaitokselle määrätään. Työryhmä toteaa mietinnössään, että korvaamiselle on periaatteessa kaksi tapaa. Ensinnäkin rasitteiden määrittelyssä voitaisiin noudattaa kokonaiskorvausta. Tällöin valtion varoista korvattaisiin kokonaisuutena alijäämä, jonka katsottaisiin syntyneen toiminnasta jota tehdään yleisen edun nojalla. Mikäli liiketaloudellinen toiminta laitoksen toiminnassa olisi kuitenkin kannattavaa, voitaisiin katsoa, että tuottavan toiminnan palveluja käyttävät maksaisivat yleisen edun mukaisen toiminnan.

Toinen mahdollisuus ratkaista rasitteille tuleva korvaus olisi rasituskohtainen korvaus. Toisin sanoen määriteltäisiin tapauskohtaisesti alijäämää aiheuttava toiminta ja myönnettäisiin tälle korvaus, joka suuruudeltaan olisi tämän toiminnan alijäämän suuruinen.

Lisäksi rasitteiden korvaamista pohdittaessa olisi ratkaistava mikä elin korvaukset määrää ja laskee. Liikelaitostyöryhmä esittää ohjaavalle ministeriölle tai eduskunnalle tätä tehtävää.

Eduskunta, joka joutuu useimpien liikelaitosten tapauksessa budjetin yhteydessä päättämään korvauksista, ei juurikaan ole asiaa yleisen edun mukaisen toiminnan korvaamisesta käsitellyt. Ongelmahan nykyään on se esimerkiksi Valtionrautateiden osalta, että korvaukset tappiollisesta toiminnasta ovat täysin alimitoitettut.

Eduskunta on kuitenkin välillisesti joutunut käsittelemään useissa kohdin julkisilta liikelaitoksilta vaadittavia toimia yleisen edun nojalla. Tilanne on nurinkurinen: toiminnassa edellytetään noudatettavan yleistä etua, mutta siihen liittyviä korvauksia ei määritellä.

Valtion tilintarkastajat ovat käsitelleet aihetta mm. VR:n yhteydessä useaan otteeseen. Tilintarkastajat nimittäin puhuvat useissa kohdin kansantaloudellisen kannattavuuden puolesta, minkä käsitteen täytynee pitää sisällään yleisen edun. Esimerkiksi vuonna 1977 tilintarkastajat toteavat, että "Valtionrautatiet pyrkii lisäämään liiketaloudellisesti ja kansantaloudellisesti kannattavaa ja supistamaan kansantaloudellisesti kannattamatonta liikennettä sikäli kuin se on perusteltua yleisen edun vaatimukset huomioon ottaen." (Valtiontilintarkastajain kertomus (1976) s. 195)

Vuonna 1979 tilintarkastajat pyrkivät määrittelemään yleisen edun toimintoja VR:n osalta: "Sellaisina VR:n hoitamina vuositulokseen vaikuttavina velvoitteina, jotka voitaneen katsoa yleisen edun vaatimiksi tehtäviksi on mainittu mm.

- erittäin vähäliikenteisten rataosien ylläpito
- erittäin kannattamattomien palvelujen ylläpitäminen
- sellaiset hankinnat ja investoinnit, joita ei työllisyys-, alue- tai kauppapoliittisista syistä ole voitu tehdä rautatietaloudellisesti edullisimmalla tavalla." (Valtiontilintarkastajain kertomus (1980) s. 164)

Laskentamenetelmäksi on tilintarkastajilla myös ehdotus: "Valtiontilintarkastajien mielestä tulisi selvittää olisiko tarkoituksenmukaista arvioida liikenteen kannattavuutta nykyisten laskentaperusteiden sijasta lopettamisvaihtoehdon kustannussäästöjen perusteella. Toisin sanoen esimerkiksi paikallisliikenne todettaisiin kannattamattomaksi ja tarvittaessa hyväksyttäisiin yleisen edun perusteella ylläpidettäväksi silloin kun siitä saatavat tulot olisivat pienemmät kuin lopettamisella saavutettavat kustannussäästöt. Myös korvaukset maksettaisiin tällä perusteella." (Valtiontilintarkastajain kertomus (1974) s. 131)

Samalla tilintarkastajat toteavat, että avoimella budjetoinnilla päästäisiin helpommin menetelmään, jossa yleisen edun mukaiset korvaukset maksettaisiin täysimääräisinä.

Vuonna 1985 tilintarkastajat toteavat vielä tilanteen, ettei yleisiä rasitteita ole kyetty laskemaan, mikä vuoksi esim. VR:n alijäämän arvosteleminen on kohtuutonta.

Tuore komiteamietintö (Komiteamietintö 1985:2) joutui myös käsittelemään kysymystä yleisestä edusta ja määritteli käsitteen:

"Yleisen edun mukaisuudella tarkoitetaan, että ko. toiminnan hyödyt yhteiskunnalle ovat vähintään yhtä suuret kuin yhteiskunnan kustannukset." (Kom. miet. 1985:2 s. 25). Komitean talousjaosto paneutui yleisen edun tarkempaan määrittelyyn ja jaotteli rasitteet neljään eri tyyppiin:

- "1) Toiminta on liiketaloudellista ylijäämää tuottavaa tai liiketaloudellisesti itsekannattavaa sekä yleisen edun mukaista (hyödyt yhteiskunnalle suuremmat tai yhtäsuuret kuin kustannukset koko yhteiskunnalle)
- 2) Toiminta on liiketaloudellisesti ylijäämää tuottavaa tai liiketaloudellisesti itsekannattavaa mutta ei yleisen edun mukaista (hyödyt koko yhteiskunnalle pienemmät kuin kustannukset yhteiskunnalle)
- 3) Toiminta tuottaa liiketaloudellista alijäämää mutta on yleisen edun mukaista
- 4) Toiminta tuottaa liiketaloudellista alijäämää eikä ole yleisen edun mukaista." (Valtion liikelaitoskomitean talousjaoston raportti, s. 107)

Uusia organisaatiomuotoja kehitettäessä on entistä tärkeämmäksi osoittautunut rasitteista maksettavien korvausten oikeellisuus: "Kannattavuustavoitteiden lisääminen siten kuin liikelaitoskomitean työssä on hahmoteltu merkitsee sitä, että laitosten ohjaavat elimet joutuvat nykyistä useammin ratkaisemaan, tingitäänkö laitoksen toiminnan kannattavuudesta vai palvelutasosta silloin, kun kysymys on yleisistä rasitteista. Jompi kumpi seuraus on väistämätön, ellei yleisiä rasitteita aiheuttavia toimintoja tavallaan siirretä kokonaan tai osittain laitoksen toiminnan ulkopuolelle suorittamalla laitokselle korvauksia." (Em. talousjaoston raportti s. 111-112)

Se, ettei yleisiä rasitteita ole kyetty määrittelemään on erityisen valitettavaa sen vuoksi, että viime aikoina lisääntynyt kannattavuuden vaatiminen on vaarantamassa niiden toimintojen jatkuvuuden, jotka yhteiskunnan kokonaisedun kannalta kuitenkin ovat edullisia. Tämä vaara on olemassa koska kannattamatonta toimintaa on alettu esimerkiksi VR:ssä karsia ennenkuin on selvitetty tämän toiminnan yhteiskunnallinen merkitys.

5. YLEISEN EDUN OPERATIONALISOINTIKOKEILU

5.1. Aluksi

Yhteiskunnallisen hyödyllisyyden tai kannattavuuden selvittäminen julkisia liikelaitoksia ajatellen olisi tärkeätä, jotta ohjaavat viranomaiset pystyisivät kansantaloudellisesti oikein suuntaamaan yhteiskunnan varoja.

Edellä viitattiin Valtion liikelaitoskomitean työhön ja erityisesti sen talousjaoston määritelmiin eri yleisen edun mahdollisuuksiin. Tutkimushypoteesinä tässä pidetään sitä, että VR:n toiminta on liiketaloudellisesti kannattamatonta mutta koko laitosta ajatellen ei ole selvillä sen yhteiskunnallinen kannattavuus.

Yleisen edun määritelmäksi seuraavassa on otettu jo edellä esillä ollut liikelaitostyöryhmän määritelmä, jossa todetaan, että kaikki ne tavoitteet, jotka on johdettu talous- ja yhteiskuntapolitiikasta ovat leisen edun piiriin kuuluvia, olivatpa ne liiketaloudellista ylijäämää tuottavia tai ei.

On selvää, että kysymys yleisestä edusta teoreettisesta on erittäin hankala. Meidän tulisi jollain tavalla määritellä yhteiskunnan hyvinvointifunktio, jotta yleisen edun mukaiset toiminnot voitaisiin laskea. Tässä luotetaan siihen, että eduskunnan päätöksen sekä implisiittisesti että eksplisiittisesti määrittävät tapaus tapaukselta yleisen edun.

Ohessa seuravaalla tarkastelulla on yksi keskeinen tavoite: selvittää onko yhteiskuntataloudellisesti rautateiden toiminta kannattavaa. Tuottaako rautatietoiminta suuremmat hyödyt kuin kustannukset.

Laskelmaan on sisällytetty kahdenlaisia eriä. Ensinnäkin on pyritty tarkastelemaan mitä suuruusluokkaa ovat muiden kuin liiketaloudellisten tavoitteiden mukaisen toiminnan aiheuttamat alijäämät. Toisaalta on laskettu vaihtoehtoiskustannukset ulkoisista hyödyistä, joita kiistatta rautateiden toiminnassa on.

On vielä korostettava, että laskelma on perin ohjeellinen, määrittelemällä yleinen etu toisella tavalla päädyttäisiin toisenlaisiin lukemiin.

5.2. Laskelma rautateiden yleisestä edusta ja yhteiskuntataloudellisesta kannattavuudesta

5.2.1. Valtion rautateiden liiketaloudellinen tulos

Liiketaloudellinen tulos ei ole kiistaton ja yksikäsitteinen. Tuloslaskelma, jonka tuloksena yli- tai alijäämä pitää sisällään useita kiistanalaisia eriä. Rautateiden tapauksessa on paljon ollut keskustelua ns. avoimesta budjetoinnista, joka mm. mahdollistaisi ratojen siirtämisen valtion omistukseen ja rautateiden toiminta koostuisi pelkästään liikennöinnistä. Rautatiet maksaisi julkiselle vallalla ratamaksua korvauksena ratojen käytöstä. Tämä menettely keventäisi alijäämää ja tekisi rautatietoiminnan osin vertailukelpoiseksi maantieliikenteen kanssa. Toisaalta on kiisteltu eläkevarauksen suuruuden määräytymisestä. Valtionrautatiet ei maksa eläkemaksuja eläkekassoihin, vaan eläkemenot huomioidaan tuloslaskelmassa varauksena. Myös kysymys valtion pääomalle maksettavasta korosta on ollut rautateiden kehittämiskeskusteluissa esillä. Edelleen poistojen määräytymisperusteista on peistä taitettu: tuleeko poistot tehdä historiallisista hankintahinnoista vai indeksillä päivän arvoon korjatuista arvoista.

Nykyinen tuloslaskelma, jolla tulos selvitetään näyttää esim. vuodelle 1984 alijäämää 865 miljoonaa markkaa. Tulos muuttuisi positiiviseen tai negatiiviseen suuntaan riippuen mitä tekijöitä otettaisiin laskelmaan mukaan ja millä tavalla. Eri eriä varioimalla saadaan Valtionrautateiden vuoden liiketaloudelliseksi tulokseksi haarukka: 472 - 1350 miljoonaa markkaa alijäämää vuodelle 1984.

5.2.2. Valtion rautateiden yleisen edun rasitteet

Edellä esiintyneen määritelmän nojalla yleisen edun mukaisiksi rasitteiksi katsotaan kaikki se alijäämä joka on syntynyt, jonkin muun kuin liiketaloudellisen tavoitteen vuoksi.

Kannattamaton paikallisliikenne

Aluepoliittisista ja tasa-arvon lähtökohdista ylläpitää VR henkilöpaikallisliikennettä joka on erityisen tappiollista.

Kustannusvastaavuudella laskettuna saadaan muulle kuin Helsingin henkilöpaikallisliikenteelle n. 40 % kustannusvastaavuus, joten syntyneitä kuluja ei voida lipputuloilla läheskään kattaa. Tämä on ohjannut palvelusten tarjontaa niin, että henkilöpaikallisliikenne on jatkuvasti vähentynyt. Vielä vuonna 1970 oli muuta henkilöpaikallisliikennettä 7,9 % (henkilökilometreinä laskettuna) koko VR:n henkilöliikenteestä, kun vastaava luku oli vuonna 1985 2,3 %.

Henkilöliikenteen tuottojen muodostaessa kakista VR:n tuloista n. neljänneksen, on henkilöpaikallisliikenteen osuus koko VR:n toiminnasta n. puolen prosentin luokkaa.

Henkilöpaikallisliikenne on kaikilta osin tappiollista, kuten HEKE-84 raportissa todetaan. Henkilöpaikallisliikennettä on tarkoitus vielä karsia em. suunnitelman mukaan.

Samaisen raportin mukaan henkilöpaikallisliikenne rasittaa VR:n tulosta vuoden 1984 hintatasolla mitattuna n. 60 miljoonalla markalla. Vuodelta 1984 oli kannattamattomalle henkilöpaikallisliikenteelle osoitettu korvauksia budjetissa 13 miljoonan markan verran. Näin ollen vuoden 1984 hintatasolla arvoituna henkilöpaikallisliikenne tuottaa sellaista yleisen edun aikaansaamaa alijäämää, jota ei valtion budjetista korvata noin 47 miljoonaan markkaa.

Lausunnossaan liikelaitoskomitean raporttiin VR itse toteaa, että kannattamaton paikallisliikenne tuottaa alijäämää noin 100 miljoonaa, joka on saatu jollain muulla laskentamenetelmällä kuin HEKE-84 työryhmä käyttämällä. Kun valtion avustukset huomioidaan jää VR:n laskelman mukaisia yleisen edun toimintoja 87 miljoonaa. (Valtionrautatiet (1983) s. 5)

Näin ollen kannattamaton paikallisliikenne rasittaa VR:n liiketaloudellista tulosta n. 47-87 miljoonalla markalla vuosittain vuoden 1984 hintatasolla laskettuna.

Vähäliikenteisten rataosien ylläpito

Valtion liikelaitoskomitean mietintöön antamassaan lausunnossa arvioi VR, että vähäliikenteisten rataosien ylläpitoon kuluu vuositasolla n.

35 miljoonaa markkaa, mikä kokonaisuudessaan rasittaa VR:n liiketaloudellista tulosta.

Vähäliikenteisten rataosien perusparantaminen

VR perusparantaa vähäliikenteisiä ratoja vuosittain (vuoden 1984 hintataso) n. 13 miljoonalla markalla. Tämä koko summa on VR:n oman ilmoituksen mukaan yleisen eduun piiriin kuuluvaa toimintaa. Liiketaloudelliselle tulokselle ei kuitenkaan synny vastaavaa rasitusta, koska VR saa täysimääräisen korvauksen ko. toimintaan liikenneministeriöltä. (Valtionrautatiet (1983) s. 5)

Valtion työvirastona toimiminen

VR ei voi ainakaan kaikilta osin suunnitella toimintojaan liiketaloudellisin perustein, vaan joutuessaan toimimaan valtion työvirastona on sen huomioitava kansantalouden etu riippumatta siitä minkäsuuruinen rasitus liiketaloudelliselle tulokselle toiminnasta syntyy. Tämän toiminnan markkamääräisiä kustannuksia on mahdoton kuitenkin arvioida.

Alennuskuljetukset muilla kuin liiketaloudellisilla perusteilla

Normaaleihin tariffeihin nähden VR antaa lähinnä kahdella syyllä alennuksia. Liiketaloudellisin perustein, jolloin alennuksen syynä on kilpailutilanne. Toisaalta varsinkin henkilöliikenteen puolella annetaan alennuksia perusteilla, jotka ovat lähinnä sosiaalisia. Jälkimmäisistä VR tulisi saada täysi korvaus. Esimerkiksi kansanedustajien vapaasta matkustusoikeudesta rautateillä tulee budjetissa täysimääräinen korvaus. Jos korvaukset olisivat alennukseen nähden täysimääräisiä ne eivät tietenkään rasittaisi liiketaloudellista tulosta. Tämänkään toiminnan markkamääräistä arvoa ei voida arvioida.

Ratojen parantaminen muilla kuin liiketaloudellisilla perusteilla

VR ilmoittaa tekevänsä ratojen parantamistöitä, muilla kuin liiketaloudellisilla perusteilla. Summaa, joka näin kuluu, ei VR ilmoita. Kysymys ei siten varmaankaan ole kovin merkittävästä kuluerästä. Mutta tämänkin yleiseksi eduksi laskettavan toiminnan kulut olisi selvitettävä ja

selvästi määrättävä yleisen edun piiriin kuuluvaksi ja annettava siihen budjetin kautta määrärahat.

Liikenneturvallisuuden edistäminen

Silloin kun VR suorittaa toimenpiteitä liikenneturvallisuuden lisäämiseksi yli kohtuulliseksi katsottavan normin (mikäli sellainen yleensä on määriteltävissä) on nämä investoinnit ja toimenpiteet laskettava yleiseen etuun kuuluviksi. Summaa ei tarkkaan kuitenkaan voi laskea, koska on erittäin vaikeaa erottaa toisistaan ne liikenneturvallisuusinvestoinnit, jotka ovat kohtuulliset niistä jotka olisivat "ylimääräisiä". Lausunnossaan liikelaitoskomitean mietintöön VR kertoo, että "Liikenneturvallisuuden edistämiseen joudutaan vuosittain käyttämään investointivaroja useita kymmeniä miljoonia markkoja."

VR:n suorittama ammatillinen peruskoulutus

Valtionrautatiet poikkeaa kilpailevista sektoreista siinä, että se lähes täysin maksaa ammatillisen peruskoulutuksen alalle. Muilla aloilla koulutuksesta vastaa valtio koulutusbudjettinsa välityksellä. On selvää, että tämä toiminta on erotettava yleisen eduun piiriin kuuluvaksi tai siirrettävä kokonaan opetusministeriön tai ammattikasvatushallituksen alaisuuteen kustannuksiltaan jos halutaan VR:n liiketaloudellista tulosta arvioida.

Markkamääräisen arvion tekemiseksi koulutustoiminnan laajuudesta on vaikea tehdä tarkkaa arvioita, koska ammatillinen jatko- ja täydennyskoulutus puolestaan voidaan katsoa VR:n liiketaloudellisen toiminnan piiriin ainakin suurimmaksi osaksi.

Keskimääräisiä lukuja käyttäen saadaan VR:n ammatillisen koulutuksen arvoksi 15-20 mmk vuoden 1984 tasolla mitattuna.

Eläkerasitus

Useimmat julkiset liikelaitokset eivät rahastoi eläkkeitään vaan suorittavat kirjanpidossaan sen vuoden eläkerasituksen syntymistä vastaavan summan kirjanpidossaan. Tällaiseen käytäntöön velvoittavat kirjanpitosäädökset: kulu on kirjattava sen vuoden tileihin, jolloin maksuperuste on syntynyt. Täten eläkkeet kirjataan suoraan prosent-

teina palkasta. Eläkevarausprosentin suuruus on puolestaan vakuutusmaattinen kysymys. Eläkevarausprosentin suuruuteen vaikuttavat mm. palkkolisten keski-ikä, eläkkeen suuruus ja eläke-ikä.

Eläkerasituksen suuruudesta on paljon taitettu peistä, koska kysymys on arvioerästä jonka tarkkaa summaa on hankala laskea.

Valtionvarainministeriö on pyrkinyt eläkerasitusprosenttia nostamaan ja mm. työntekijäjärjestöt ja VR ovat pyrkineet perustelemaan eläkerasitusprosentin alentamista.

Tuloslaskelmaa tehtäessä on pitkään noudatettu 19 %:n eläkerasitusprosenttia, joka vuonna 1982 nostettiin 22 %:iin ja vuonna 1986 lähtien tulisi noudattaa 25 %:n eläkevarausta.

VR-komitea vuodelta 1964 käsitteli myös kysymystä eläkevarauksen suuruuden määrittämisestä. Komitea esitti eläkekustannuksen jakamista kahteen osaan. Riippumatta "oikeasta" eläkerasitusprosentista, tuloslaskelmassa merkittäisiin kuluksi vain yleisen eläkemaksun suuruinen eläkevaraus. Perusteena komitea käytti kilpailunäkökohtia. "Komitean mielestä VR:n taloutta ei pitäisi rasittaa jouksevien eläkemenojen koko määrällä, vaan se osa niistä, mikä ylittää yksityisen sektorin sektorin vakuutusmaksupohjalle perustuvan eläkerasituksen, olisi suoritettava yleisistä varoista." (Komiteamietintö 1964:A9 s.44)

Samassa hengessä käsitteli asiaa Valtion liikelaitoskomitean talousjaosto raportissaan: "Eläkerasitukseksi tulisi määrätä prosentti, joka ottaa huomioon valtion liikelaitosten ja työntekijäin eläkelain mukaisen eläkejärjestelmän piirissä olevien eläke-etuuksien erot, mutta muuten määräytyy vakuutusmaksun perusteiden mukaisesti. Tämä eläkevastuuprosentti jäänee jokaisessa liikelaitoksessa selvästi valtiovarainministeriön ohjeiden mukaista matalammaksi, joskin korkeammaksi kuin tämänhetkinen työntekijäin eläkelain mukaisen perusvakuutusmaksun maksuprosentti 11,1." (Valtion liikelaitoskomitean Talousjaoston raportti, 1984. s. 93) Miten paljon korkeampi eläkevarausprosentti olisi yli 11,1:n on erittelemättä, mutta jaoston eläkevarausprosentti ehdotus lienee n.14-15% maksetuista palkoista.

VR on kirjeessään valtiovarainministeriölle esittänyt oman eläkevarausedotuksensa ja päätynyt laskennallisesti lukuun 18,3 %.

Seuraavassa on ratkaistu eläkekorjaukseksi nimitetty liikeyrityksenpidollisen tuloksen korjaus siten, että on laskettu eri prosentteilla eläkevaraus, jolloin käytetään kaikkia perusteltuja eri prosentteja ja katsotaan miten suuri korjaus olisi tehtävissä liikeyrityksenpidolliseen tulokseen.

Taulukko 5. Eläkevarausprosentin muutoksen vaikutus VR:n liiketaloudelliseen tulokseen vuoden 1984 tilinpäätöksessä.

eläkevaraus- prosentti	eläkevaraus (milj. mk)	muutos tulos- laskelmaan (milj.mk.)
25	460	0
19	361	- 99
18,3	348	-112
14	266	-194
11,1	211	-249

Tariffien jälkeenjääneisyys

Koko kysymys tariffien jälkeenjääneisyydestä on perin pulmallinen. Äärimmilleen vietyinä voidaan tietysti väittää, että koko liiketaloudellinen alijäämä on liian alhaisten tariffien syytä. Tällaiselle väitteelle on tietysti vinha perusta.

Mutta koska on kuitenkin ilmeistä, että tariffit ovat selvästi jääneet jälkeen kustannuskehityksen, eikä näin ole välttämättä menetelty liiketaloudellisista syistä, vaan kansantaloudellista kokonaisuutena ajatellen voidaan tariffien jälkeenjääneisyys myös nähdä valtion suhdanne- ja talouspolitiikan osana.

Mikäli halutaan selvittää markkamääräinen kustannus, joka näin on laskettava yleisen edun piiriin, on ongelmana edelleen se, mistä vuodesta lähtien on seurattava tariffien ja kustannusten kehitymistä.

Edelleen ongelmia tuottaa arvioida, missä määrin kysyntä vähenisi mikäli hinnat nousisivat. Tämän selvittämiseksi tulisi olla tarkka tieto junaliikenteen kysynnän joustoista.

Tariffit ovat jääneet rautateiden kustannuskehityksestä noin 30 % jälkeen jos lähtökohdaksi otetaan vuosi 1960. Tariffien jälkeenjäänei-

syys on ensisijaisesti seurausta siitä, että takavuosina on VR:n ohjauksessa ollut esillä enemmän muut kuin liiketaloudelliset tavoitteet.

Markkamääräisesti kysymys on noin 300 miljoonasta markasta. Luku on saatu laskelmalla edellä mainittu 30 %:n jälkeenjääneisyys tariffeissa julkisen vallan kansalaisilleen antamana kuljetustukena. Lisäksi on laskelmissa oletettu kysynnän hintajoustoksi -0.5. Täten esimerkiksi 10 %:n tariffien nousuun liittyisi 5 %:n kysynnän lasku.

Kuten jatkossa tullaan havaitsemaan luvussa 6 ei tariffien korottaminen ole välttämättä järkevää liikennepolitiikkaan, vaan kansantaloudellinen edullisuus saattaa edellyttää tariffien pitämistä alhaalla kuljetusvoilymin kasvattamiseksi, mutta tärkeää on oikean ohjauksen vuoksi selvittää mitä yleiseksi eduksi luokiteltavia kustannuseriä rautateiden toiminnasta löytyy. Muutoin saattaa käydä että liiketaloudellista alijäämään minimoitaessa luovutaan kansantaloudellisesti merkittävästä toiminnasta.

5.2.3. Vaihtoehtoiskustannukset

Ainakin kahdessa suhteessa rautatieliikenne on yhteiskunnallisesti tarkastellen edullisempaa kuin maantieliikenne, joka on lähinnä rautateiden kanssa kilpaileva liikennemuoto. Rautatieliikenteessä syntyy huomattavahemmän ympäristöhaittoja kuin maantieliikenteessä. Samoin onnettomuusalttius on alhaisempaa. Nämä rautatietoimintaan liittyvät edut olisi huomioitava rautatieliikenteen suuntaviivoista päätettäessä.

Ongelmallista asiassa on ko. tekijöiden saattaminen yhteismitallisiksi muiden taloudellisten tekijöiden kanssa. Markkamääräisten arvioiden esittäminen sekä ympäristökustannuksista että onnettomuuskustannuksista on vaikeaa.

Ohessa on laskettu näiden etujen suuruusluokka käyttäen vaihtoehtoiskustannuksia ajattelun taustalla. Verrataan rautatieliikennettä ja maantieliikennettä ja katsotaan missä määrin ympäristö- ja onnettomuuskustannukset lisääntyvät, mikäli rautatieliikenne lakkautettaisiin. Ajatus sinällään on tietysti mahdoton, mutta lukuarvioiden saamiseksi välttämätön.

Ympäristökustannukset

Yleisellä tasolla on useaan otteeseen todettu, että ympäristöä ajatellen rautatieliikenne on ystävällisempää kuin maantieliikenne laskettuna kuljetettua henkilöä tai tonnia kohden. Ongelmallista sen sijaan on kustannusten arvioiminen. Mitään luotettavaa menetelmää kustannusten arvioimiseksi ei ole olemassa.

Ruotsissa on muutamia yrityksiä tehty, joilla on saatu joitain arvioita liikenteen ympäristöhaitoiksi (Ds K 1985:2). Kokonaiskustannukseksi maantieliikenteen ympäristöhaitoiksi on saatu n. 1000-2000 miljoonaa kruunua. Rautatieliikenteen ympäristöhaittoja ei ole kyetty arvioimaan, mutta ne ovat selvästi pienemmät kuin maantieliikenteen.

Ruotsin laskelmia käyttämällä voidaan saada jokin summittainen arvio Suomelle. Suomen rahassa Ruotsin tieliikenteen ympäristötappiot ovat 700-1400 miljoonaa, mutta Suomessa liikennevolyyymi on noin 30-40 %, joten maantieliikenteen ympäristöhaitoiksi saataisiin 210-520 miljoonaa markkaa. On huomattava, että Ruotsin ympäristöhaittoja arvioitaessa on meluhaitat jätetty täysin laskelmien ulkopuolelle.

Vaihtoehtoiskustannuksia arvioitaessa voidaan olettaa, että rautatieliikenteen ympäristöhaitat voisivat nousta korkeintaan puoleen maantieliikenteen ympäristöhaitoista. Täten ulkoisia kustannuksia säästettäisiin n. 105-260 miljoonaa markkaa, mikäli maantieliikenne lopetettaisiin ja rautatieliikenteelle korvattaisiin liikenne.

Liikenneonnettomuudet

Yhä lisääntyvässä määrin on liikennepolitiikan tavoitteenasettelussa alettu huomioida liikenneonnettomuudet yhdeksi kustannustekijäksi sille liikennemuodolle, jossa niitä syntyy. Näin on tehty mm. Ruotsissa. Tähän on päädytty siitäkin huolimatta, että laskelmien tekeminen on vaikeaa ja summittaista. Miten esimerkiksi arvioida rahassa ihmisen kuoleman aiheuttama kustannus?

Liikenneonnettomuuksien laskemista puoltavat kuitenkin selkeät perusteet. Liikennekuolema on selkeästi kustannus yhteiskunnalle, samoin vammautuminen. Tällöin tuntuu järkevältä päästä markkamääräiseen arvioon senkin uhalla, että arvio olisi summittainen.

Sekä Ruotsissa että Suomessa on arvioita tehty liikenneonnettomuuksien kustannuksista. Liikenteen nykytilan inventointi-raportti vuodelta 1973 arvioi tieliikenneonnettomuuksien kustannuksiksi 227 mmk ja rautateillä vastaava luku on 9 mmk. (Liikenneministeriö (1973)).

Ruotsissa on tieliikenteen onnettomuuskustannuksiksi saatu vuoden 1984 tasolla 6400 miljoonaa kruunua ja rautateille 125 miljoonaa kruunua.

Jos tarkastelun ulkopuolelle jätetään tasoristeysonnettomuudet, koska on hieman hankalaa niitä eri liikennemuodoille, koituu kuolemanatapauksia 145 enemmän kuin nykyään tieliikenteessä ja vaikeasti vammaturuneita tulisi 287 enemmän kuin nykyään. Onnettomuusalttiuden oletetaan oheisessa päättelyssä pysyvän ennallaan. Luvut viittaavat vuoden 1984 tilanteeseen.

Vuonna 1978 raporttinsa antanut liikenneministeriön työryhmä "Yhteiskuntataloudelliset edullisuusselvitykset liikennesektorissa" arvioi raportissaan markkamääräiset summat sekä kuoleman tapaukselle että vaikeasti vammautuneille. Kummassakin tapauksessa tämä summa tapausta kohden on vuoden 1984 rahassa n. 2,5 mmk. Laskentaperusteena on käytetty yhteiskunnan menetystä työn arvon menetyksen kautta. Näkökulmana on siis yhteiskunnan tappiot. Vakuutuksethan korvaavat tappiot tiettyyn rajaan asti yksityisille kansalaisille, muttei julkiselle vallalle.

Edelle todettiin, että kuolemantapausten määrä liikeenteessä lisääntyisi 145:llä ja vaikeasti vammautuneita olisi vuodessa 287 enemmän ja kun kustannus kummassakin tapauksessa olisi 2,5 mmk saadaan koko vaihtoehtoiskustannukseksi 1067 mmk.

Mikäli laskelmien pohjana olisi käytetty Ruotsin uusimpia onnettomuuskustannuksia olisi kokonaissummaa vieläkin suurempi.

5.3. Koonnos

Tarkastelun yhteydessä havaittiin, että rautateiden toimintaan liittyy paljon tekijöitä, jotka on luettavissa yleisen edun piiriin. Tärkeätä olisi jollain tavalla arvioida markkamääräisesti yleiseksi eduksi luokiteltavat asiat, jotta laitoksen toimintaa voitaisiin ohjata tarkkaile-

mallalla myös yleisen edun toteutumista, eikä vain liiketaloudellisen tuloksen suuruutta.

Selvää on, että mikäli yleisen edun mukaiset korvaukset maksettaisiin valtion budjetista Valtionrautateille oikean suuruusina lisääntyisivät korvaukset nykyisestään moninkertaisiksi. Yleiseen edun piiriin luokiteltavat toiminnot aiheuttavat alijäämän kasvua 300-700 miljoonaa markkaa. Jos summaa verrataan liiketaloudelliseen tulokseen muuttuu näin laskettu laitoksen tulos n. 200 miljoonaa ylijäämäisestä n. 650 miljoonaa alijäämäiseksi.

Jos ulkoiset hyödyt laskettaisiin mukaan tulee toiminta kaikissa tapauksissa ylijäämäiseksi: haarukan ollessa puolesta miljardi puoleentoista miljardiin markkaan. Vaihteluväliä on laskelmassa tietysti paljon, mutta olennaista on se mihin suuntaan laskelmat muuttuvat. Rautateiden yhteiskunnallinen merkitys suuntaa-antavilla markkamääräisillä arvioilla osoittautuu olevan etumerkiltään positiivista.

6. RAJAKUSTANNUSVASTAAVUUS JA KUSTANNUSVASTAAVUUS JULKISEN VALLAN VERO-, MAKSU- JA TARIFFIPOLITIIKAN OHJEENA

6.1. Periaatteiden vertailu

Kuten edellä todettiin luvussa 3, on kustannusvastaavuusperiaate ollut liikennepolitiikan ohjenuorana Suomessa jo pitkään. Tavoitteena on ollut ohjata julkisen vallan vero-, maksu- ja tariffipolitiikkaa niin, että julkinen valta keräisi liikenteen aiheuttamat kustannukset. Edellä myös todettiin, että käytännön laskelmat, joiden varaan liikenteen verottaminen tulisi pohjata ovat saaneet osakseen perin kriittisen vastaanoton: perin harva tuntuu niihin olevan tyytyväinen.

Kustannusvastaavuusajattelu on saanut osakseen myös teoreettisiin lähtökohtiin kohdistettua kritiikkiä. Varsinkin talousteorian valossa on kustannusvastaavuuden periaatetta arvosteltu ja vaihtoehdoksi on kehitelty rajakustannusperiaatetta, jolloin julkisen vallan vero-, maksu- ja tariffipolitiikan perusteena olisi kunkin liikennemuodon aiheuttamat kustannuksen lisäykset, eikä, kuten kustannusvastaavuuden nojalla, kokonaiskustannukset.

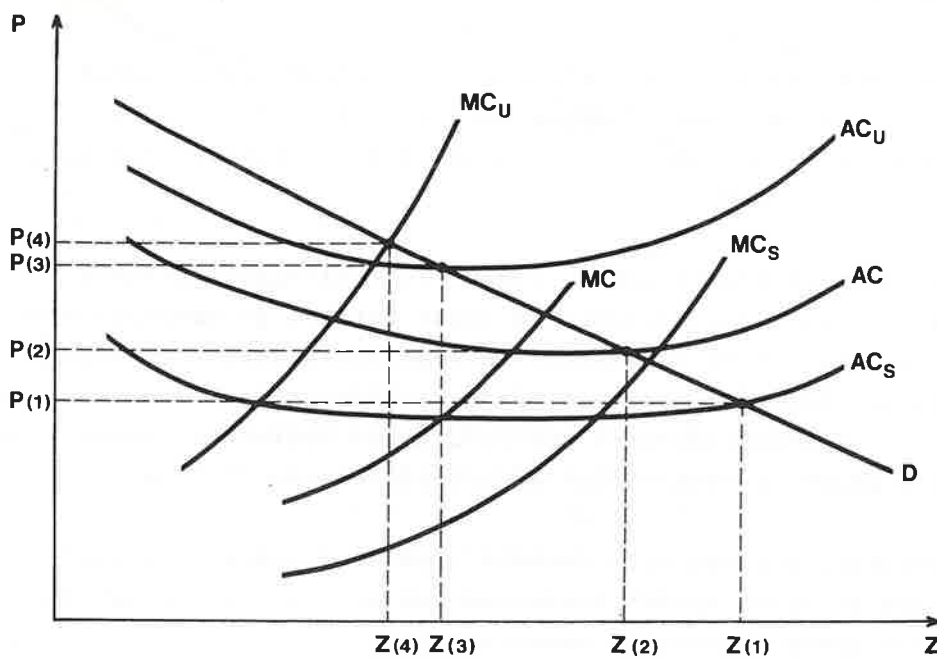
Rajakustannusperiaatetta ovat kehitelleet mm. Ray Rees (1976), Peter Bohm (1974) sekä Ruotsissa 1978 julkaistu komiteamietintö (SOU 1978). Suomessa on aihetta kehitellyt Martti Kerosuo (1980).

Teoreettisessa tarkastelussa on päädytty siihen, että rajakustannusperiaate johtaa tehokkaampaan resurssien allokaatioon kuin kustannusvastaavuusperiaate. Jälkimmäisen etuna sen sijaan on joustavampi rahoituskäytäntö: "Kokonaiskustannusvastaavuus puolestaan on budjettiperiaatteena selväpiirteinen ja rahoitussuunnittelu yksinkertaistuu, mutta ei johda resurssien käytön tehokkuuteen." (Kerosuo, 1980, s. 36)

Rajakustannusajattelun käytännön sovellukset ovat vielä kehittäasteella, mutta luvussa 6.2. esitellään Ruotsissa tehdyt laskelmat liikenteen rajakustannusperiaatteen soveltamisesta. Ruotsissa, toisin kuin monissa muissa maissa, päädyttiin korostamaan tehokkuusnäkökohtia ja siten soveltamaan rajakustannusajattelua julkisen vallan vero-, maksu- ja tariffipolitiikan ohjeeksi.

Graafisesti ko. kahden periaatteen eroja voidaan kuvata oheisilla kuvioilla. Kuviossa 5.1. on tyypitelty raskaan maantieliikenteen eri tasapinopisteitä ja kuviossa 5.2. puolestaan on katsottu millä tavalla tasapaino muuttuu jos tuotantoa karakterisoi laskevat keskimääräiskustannukset.

KUVIO 5.1. Raskaan tieliikenteen kustannuskäyrät ja julkisen vallan vero-, maksu- ja tariffipolitiikka.



P =hinta, tässä julkisen vallan keräämät verot ja maksut liikennepalvelusten käyttäjiltä.

Z =liikennepalvelusten määrä

AC =keskimääräiskustannukset raskaassa tieliikenteessä, jotka koituvat julkiselle vallalla

$AC(S)$ =keskimääräiset kustannukset silloin kun kustannusvastaavuus ei toteudu eli julkinen valta subventoi toimintaa

$AC(U)$ =keskimääräiset kustannukset kun ulkoiset kustannukset on huomioitu

$MC(S)$ =rajakustannusten muutokset kun toimintaa subventoidaan

MC =rajakustannukset kun toimintaa ei subventoida eikä ulkoisia kustannuksia lasketa

$MC(U)$ =rajakustannukset kun ulkoiset kustannukset on huomioitu

Kustannusvastaavuutta tasapainopiste olisi $Z(2)$, koska tuolloin veroina, maksuina ja tariffeina kerätään liikennepalvelusten käyttäjiltä summa $P(2)$. Tämä on piste johon suomalaisessa liikennepolitiikassa on pyritty. Käytännössä kuitenkin liikenneministeriön laskelmien mukaan raskaassa tieliikenteessä ei kustannusvastaavuus toteudu, joten raskasta tieliikennettä subventoidaan, mikä näkyy kuviossa siten, että AC-käyrä siirtyy koordinaatistossa alaspäin kohtaan $AC(S)$. Samalla kuten kuvioista näkyy verot, maksut ja tariffit ovat alhaisemmat kuin jos toteutettaisiin kustannusvastaavuusperiaatetta, samalla liikennevolyymi on korkeampi, $Z(1)$.

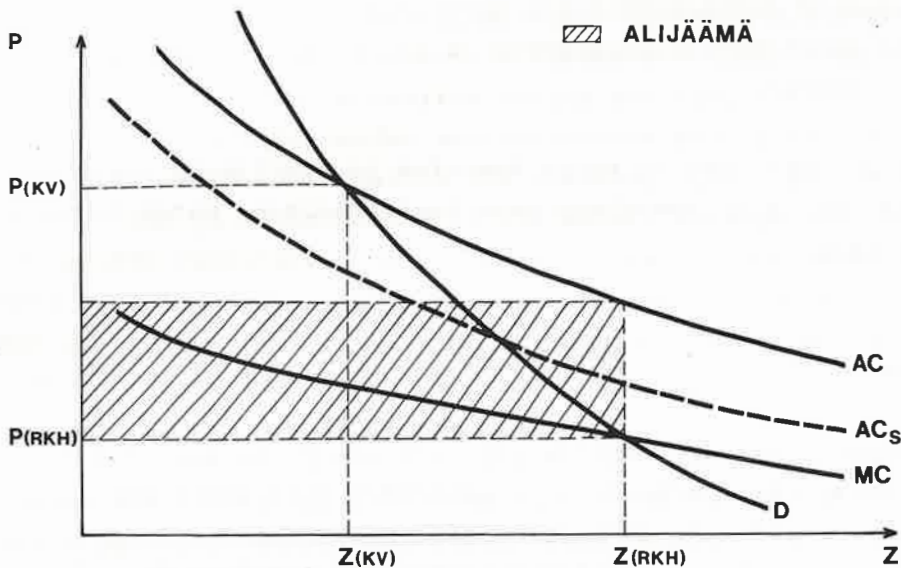
Edelleen kuvioista nähdään mikä merkitys olisi ulkoiskustannusten huomioimisella toiminnassa. AC-käyrä siirtyisi ylöspäin ja verot ja maksut lisääntyisivät ja samalla kuljetusvolyymi vähenisi pisteeseen $Z(3)$.

Mikäli vielä siirryttäisiin vero-, maksu- ja tariffipolitiikassa noudattamaan rajakustannusperiaatetta olisi verojen ja maksujen määrä kunkin kustannuskäsittelyn tapauksessa hieman korkeammat verrattuna kustannusvastaavuusperiaatteen edellyttämään maksutasoon verrattuna. Esimerkiksi jos maksuperusteeksi otetaan, kuten Ruotsissa, yhteiskuntataloudelliset rajakustannukset tultaisiin pisteeseen $Z(4)$ ja $P(4)$.

Kuvion perusteella voidaan olla varmoja muutosten suunnasta, mutta niiden suuruus on riippuvainen kysyntäkäyrän muodosta eli kysynnän joustosta. Jos kysyntäkäyrän kulmakerroin on suuri itseisarvoltaan eli käyrä lähestyy vaakasuoraa kuvaajaa ovat muutokset veroissa ja maksuissa huomattavasti pienemmät kuin tilanteessa, jolloin kysyntäkäyrä laskee jyrkästi.

Vastaavalla tavalla voidaan tarkastella rautateiden tapauksessa kustannusvastaavuutta ja rajakustannusvastaavuutta julkisen vallan vero-, maksu- ja tariffipolitiikan ohjeena.

Kuvio 5.2. Kustannusvastaavuus ja rajakustannusvastaavuus laskevien keskimääräiskustannusten tapauksessa.



$Z(KV)$ = kustannusvastaavuutta edellyttämä kuljetusvolyymi

$Z(RKH)$ = rajakustannusvastaavuutta edellyttämä kuljetusvolyymi

$P(RKH)$ = rajakustannusvastaavuutta edellyttämä hinta

$P(KV)$ = kustannusvastaavuutta edellyttämä hinta

MC = toimintaan liittyvät rajakustannukset

AC = toimintaan liittyvät keskimääräiset kustannukset

D = kysyntä

$AC(S)$ = keskimääräiset kustannukset kun subventio huomioidaan

Kuten kuviosta näkyy poikkeaa lakevien keskimääräisten kustannusten tapauksessa tilanne kuviossa 5.1. esitetystä. Rautateillä voidaan olettaa olevan laskevat keskimääräiset kustannukset. Rajakustannusoptimi aikaansaa alijäämän syntymisen, jonka kattaminen on verotekninen ongelma. Toisaalta voitaisiin alijäämä sallia tehokkuuden nimissä. Rajakustannushinnoittelu johtaa joka tapauksessa alhaisempiin tariffeihin, lisääntyneeseen volyymiin ja alijäämään.

Nykyään rautateiden toiminta synnyttää tappiota, mikä saattaa merkitä sitä, että ollaan lähellä rajakustannusoptimia jo nykyisessä tilanteessa.

Käytettävissä olevien lukujen valossa ja kuvioiden perusteella voidaan kuitenkin päätellä, että siirtyminen nykyisestä kustannusvastaavuuden periaatteesta, joka tosin ei toteudu, rajakustannusperiaatteeeseen merkitsisi raskaalle autoliikenteelle verotuksellista lisärasitusta, joka vähentäisi manntiekuljetusvolyymia ja siirtäisi sitä rautateille ainakin jossain määrin.

Rajakustannusten laskeminen on perin hankalaa ja edellyttää melkoista tutkimuspanosta, mutta kustannukset ovat laskettavissa, kuten Ruotsin esimerkki osoittaa.

6.2. Ruotsin malli

Ruotsin liikennepolitiikka noudattaa piirteiltään hyvin pitkälle Suomen kehitysuria, tosin ajallisesti tapahtumat ovat Ruotsissa kymmenisen vuotta edellä. Autoistumisen aikaansaama uusi tilanne rautateiden ja tieliikenteen välisessä työnjaossa tapahtui Ruotsissa aiemmin kuin Suomessa. Samoin eri liikennepolitiisten periaatteiden kehittäminen on Ruotsissa ollut edellä Suomen vastaavista. Ruotsissa nimittäin otettiin kanta kustannusvastaavuuden puolesta jo vuonna 1963, jolloin komiteatyöskentelyn jälkeen siirryttiin noudattamaan kustannusvastaavuuden periaatetta.

Vuoden 1963 liikennepoliittisen päätöksen jälkeen tapahtui Ruotsissa paljon. Henkilöliikenteen volyymi on kasvanut keskimäärin 4,5 %/vuosi ja kasvu on kanavoitunut pääosin henkilöautoille. Tavaraliikenteen tonnakilometrit kaksinkertaistuivat 1960-luvulla ja koska eri liikennemuodoissa kasvu oli erilaista myös markkinaosuudet Tavaraliikenteessä muuttuivat. Kuorma-autojen osuus kuljetusmarkkinoista, kuljetettuina tonnakilometreinä mitattuna, muuttui vuodesta 1960 vuoteen 1973 29 % 46 %:iin. Vastaavasti rautatiet ovat menettäneet osuuttaan.

Koko tänä aikana liikennepolitiikkaa pyrittiin ohjaamaan kustannusvastaavuuden periaatteen nojalla, mutta käytännössä jouduttiin periaatteesta jatkuvasti tinkimään. Esimerkiksi tieliikenteestä edellä mainittu komiteamietintö toteaa, että "Tieliikenteelle on komiteamietintö laskenut 5,6 miljardin kruunun kustannukset, mutta tieliikenteeltä kerätään kuitenkin veroja 7,2 mrd. kr ja veronkorotuksia suunnitellaan jatkossakin." (SOU 1978:31)

Myös rautateillä ei kustannusvastaavuuteen koskaan päästy. Yleisillä perusteilla on tuettu monia SJ:n toimintoja mm. paikallisliikennettä. Lisäksi on valtion pääomalle maksettavaa korkoa sopivasti muutettu, jotta kirjanpidollisesti tultaisiin lähemmäs kustannusvastaavuutta. Rautatieliikenteen osalta komitea toteaa sen kummallisuuden mikä liittyy kustannusvastaavuuden periaatteeseen kun keskimääräiset kustannukset laskevat. Jos rautateillä investoitaisiin paljon toiminnan parantamiseksi ja kapasiteetin lisäämiseksi, kasvaisivat laitoksen kokonaiskulut kasvaisivat ja tariffeja kustannusvastaavuuden periaatteen nojalla tulisi nostaa, mikä puolestaan merkitsisi volyymin laskua ja uusia korotuksia lippujen hintoihin, mikä puolestaan heikentäisi kannattavuutta.

Komitea toteaaakin kustannusvastaavuuden sekä periaatteellisesti että käytännön laskelmien osalta vääräksi. Laskelmien osalta tekee komiteamietintö johtopäätöksen, joka hyvin kuvaa Suomenkin kustannusvastaavuuslaskelmia: "Mitään yksikäsitteisesti oikeita laskelmia ei kustannusvastaavuudesta ole saatu huolimatta useista yrityksistä." (SOU 1978:31)

Täten on aiheellista kysyä, mitä merkitystä on liikennepoliittisella periaatteella, joka ei toimi.

Ruotsissa otettiin liikennepolitiikan vero-, maksu- ja tariffipoliittiseksi lähtökohdaksi yhteiskunnallisen rajakustannuksen periaate, asia, josta Suomessa ei ole vielä kunnolla edes keskusteltu.

Komitea kritisoi vahvasti kustannusvastaavuuden periaatetta todeten yhtäältä periaatteen jä_neen käytännössä toteutumatta ja toisaalta komitea toteaa, että periaatteen teoreettiset perusteet ovat kyseenalaiset. Komitea pitää parempana kustannuksia tarkasteltaessa

laajempaa näkemystä: "...tarkoituksena on luoda laajempi kustannustarkastelu liikennepolitiikan perustaksi - yhteiskuntataloudellinen perspektiivi." (SOU 1978:31)

Komitea asettaa liikennepolitiikalle seuraavat tavoitteet:

- 1) liikennesektorin ja yhteiskunnan resurssien tehokasta käyttöä,
- 2) liikenneturvallisuuden lisäämistä,
- 3) ympäristöhaittojen vähentämistä,
- 4) energianäkökohtia ja
- 5) liikennepolitiikan tulee toimia siten, että se ajaa samoja tavoitteita muiden yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden kanssa. Tällöin ajatellaan sellaisia tavoitteita kuin tulonjaopolitiikka, työllisyys- ja aluepolitiikka.

Erilaisia kustannusmalleja kehitettäessä on luotu kolme eri mallia asian ratkaisemiseksi:

- 1) Liikennepalvelusten käyttäjät maksavat yhteiskuntataloudellisia rajakustannuksia vastaavan summan.
- 2) Yhteiskunnan kokonaissumma kerätään kuluttajilta veroina ja maksuina. Tämä periaate voidaan ulottaa koskemaan jokaista liikenne- ja ajoneuvomuotoa.
- 3) Liikennemaksuina kerätään kerätään yhteiskuntataloudelliset kokonaiskustannukset.

Komitea asettuu kannattamaan vaihtoehtoa 1).

Ruotsissa työ on edennyt konkreettisten lukujen asteelle, em. komitean lisäksi laskelmien tekemistä jatkoi työryhmä, jonka tuloksia seuraavassa referoidaan (Kommunikationsdepartementet 1985:2).

Tieliikenteen kustannusten katsotaan koostuvat viidestä eri erästä:

- 1) Tiestön ylläpito
- 2) Liikenteen valvonta
- 3) Onnettomuuskustannukset
- 4) Ympäristöhaitat
- 5) Ruuhkautumiskustannukset

Taulukossa 6.1. on yhteenvedonomaaisesti uusimmat laskelmat Ruotsin tieliikenteen rajakustannuksista ajoneuvokohtaisesti. (DsK 1985:2)

Taulukko 6.1. Yhteiskunnalliset rajakustannukset Ruotsin tieliikenteessä vuoden 1982 hintatasolla laskettuna, öre/ajoneuvokilometri.

	H-autot	P-autot	Kuorma- autot	Yhdistel- mäajoneuv.	Linja- autot
Tiestön ylläpito	0.6	0.6	11.8	23.4	11.8
Liikenteen valvonta	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1
Ruuhkakustannukset	1.5	1.5	12.0	15.0	12.0
Onnettomuuskustannukset	11.2	12.5	13.1	10.1	35.1
Ympäristökustannukset	1	2	6	8	4
Yhteensä	16	17	39	51	61

Raskaan tieliikenteen rajakustannukset ovat moninkertaiset verrattuna henkilöautoliikenteeseen ja jos toteutettaisiin julkisen vallan vero-, maksu- ja tariffipolitiikassa rajakustannusperiaatetta, jonka nojalla verot perustuisivat ajoneuvokohtaisiin rajakustannuksiin, nousivat raskaan tieliikenteen verot.

Tieliikenteen ja rautatieliikenteen kustannuksia vertailtaessa korostaa merkittävä seikka kustannusrakenteiden erilaisuudesta. Tieliikenteessä on kiinteiden kustannusten ja rajakustannusten keskinäinen suhde sellainen, että tieliikenteessä kiinteitä kustannuksia on n. 50 % rajakustannusten määrästä ja vastaava prosentti on rautateillä n. 200.

Em. työryhmä laski myös rautateille rajakustannukset jakamalla volyymillä muuttuvat kustannukset. Muuttuviksi kustannuksi laskettiin kustannukset, jotka lisääntyisivät jos volyymi kasvaisi n. 20 %.

Tällöin saatin tavaraliiketeelle rajakustannuksiksi vaunukilometriä kohden 4,6 örea ja henkilöliikenteessä vaunukilometriä kohden saatiin summaksi 16-17 öreä.

Vertailtaessa summia tieliikenteeseen havaitaan melkoinen ero rajakustannuksissa rautatieliikenteen eduksi ja niinpä rajakustannushin-

noittelun mukaisella taksoituksella liikennettä siirtyisi maanteiltä rautateille.

Laskelmien perusteella komitea (SOU 1978:31) suosittaa keskeisen liikennepoliittisen päätöksen uudistamista siten, että kustannusvastaavuudesta luovutettaisiin ja rajakustannusperiaate otettaisiin tilalle. Näin tehtiinkin vuonna 1979.

Rautatieliikenteen nykyinen kustannusrakenne heikentää rautateiden kilpailumahdollisuuksia suhteessa pitkämatkaiseen linja-autoiliikenteeseen ja yksityisautoiluun nähden. Tätä rasitetta tulisi helpottaa. Rautatieliikenteelle nähdään tehtäviä myös tulevaisuudessa, minkä vuoksi sitä ei saisi päästä näivettymään epäedullisen kustannusrakenteen vuoksi. Komitea esittää välittömästi kustannapaineiden alentamista rautatieliikenteelle n. 300 miljoonan kruunun verran vuoden 1976 hintatasolla. Erityisen tärkeäksi komitea näkee, että rautateiden mahdollisuuksia toimia suurten asutuskeskusten välisen henkilöliikenteen keskeisenä muotona helpotetaan valtion toimin.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Suomen liikennepolitiikasta näyttää puuttuvan punainen lanka: periaatteet, jotka on asetettu ohjaamaan liikennepoliittista suunnittelua ja päätöksentekoa eivät toteudu. Näin on käynyt mm. kustannusvastaavuuden periaatteelle, jolla oli ja on tarkoitus ohjata eri liikemuotojen välistä työnjakoa. Myöskään Valtionrautateita ohjaava talouslaki on osin jäänyt käytännössä torsoksi. Laissa mainittu yleisen edun tulkinta on alisteinen päättäjien arvostuksille, jotka puolestaan ovat riippuvaisia yhteiskunnallisesta ilmapiiristä.

Kustannusvastaavuuden periaate ei saa edellä tukea. Ensinnäkään se ei liikennepolitiikassa toteudu, koska laskelmia ei ole kyetty tekemään, joiden pohjalta liikennepolitiikkaa voitaisiin ko. periaatteen nojalla käytännössä ohjata. Näin esimerkiksi vero-, maksu- ja tariffipolitiikka nykyisellään ei toteudu kustannusvastaavuuden edellyttämällä tavalla. Toisaalta koko periaate on periaatteellisella tasolla arvelluttava ja mm. talousteorian valossa se ei ole paras mahdollinen periaate julkisen vallan maksupolitiikan perustaksi. Kustannusvastaavuuden periaate ei ohjaa yhteiskunnan resursseja tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Periaatteella on toki etunsakin esimerkiksi se on rahoituksellisesta näkökulmasta käyttökelpoisempi kuin rajakustannusperiaate.

Valtionrautateita ohjaavan talouslain perusteella VR:llä on kaksi tavoitetta joihin sen tulee toiminnassaan pyrkiä: liiketaloudellisuuteen kannattavuuteen ja huomioimaan maan yleinen etu. Minkä tahansa organisaation toiminnan kannalta on tärkeää, että asetettavia tavoitteita voidaan seurata ja arvioida missä määrin ne saavutetaan tai niitä ei saavuteta. Valtionrautateiden osalta seurataan tuloslaskelman avulla liiketaloudellisen kannattavuustavoitteen toteumista, mutta yleisen edun toteuminen on jäänyt seurannan ulkopuolelle.

Yleisen edun mukaiset toiminnot on kuitenkin operationalisoitavissa eli laskettavissa. Edellä on esitetty laskelma, jolla on saatu arvioitua rautateiden toimintaan liittyvä maan yleinen etu. Laskelma lopputulos on suuntaa-antava, mutta se osoittaa kuitenkin, että rautateiden toiminta saattaa olla nykyisellään "voittoa" tuottavaa. Yleisen edun suuruus markkamääräisesti määräytyy täysin tavalla jolla yleinen etu määritellään.

Eduskunta on kuitenkin velvoittanut rautatiet merkittävään alijäämän supistamiseen ilman, että toimintaan liittyvää yleistä etua olisi arvioitu. Tällöin on vaarana, että alijäämän supistamisen yhteydessä tehtävät mahdolliset toiminnan supistamiset vähentävät yleistä etua. Eduskunnan päätös rautateiden alijäämän supistamisesta olisikin toistaiseksi purettava. Vasta sen jälkeen kun yleisen edun mukaiset korvaukset ovat budjetissa edes suurinpiirtein oikein ja yleisen edun mukaisista toiminnoista sovittu voidaan oikeana pitää kannattavuusvelvoitteen asettamista rautateiden toiminnalle.

Keskeisessä asemassa niissä kustannuslaskelmissa, joita tässä selvityksessä on käytetty ovat olleet ulkoisten hyötyjen ja kustannusten ottaminen mukaan tarkasteluun. Koska rautateiden toimintaan liittyy useita ulkoisia etuja verrattuna maantiekuljetuksiin muuttuu olennaisesti rautateiden ja maanteiden keskinäinen kannattavuus jälkimmäiselle tappiolliseen suuntaan. Ja mikäli julkisen vallan liikennepoliittinen ohjaus huomioisi ulkoisia kustannuksia ja hyötyjä korostuisi rautateiden asema nykyisestä.

Kustannusvastaavuusperiaatteen tilalle keskeiseksi periaatteeksi vero-, maksu- ja tariffipolitiikkaa ohjamaan tulisi ottaa rajakustannusperiaate. Tämän periaatteen nojalla julkinen valta kohdistaisi verot ja maksut sille liikennemuodolle joka kustannukset aiheuttaa ja kustannusten lisäyksen suuruisena. Kustannuksiksi tulisi laskea myös ulkoiset kustannukset. Tämän periaatteen toteuttamista tukee talousteorian tulokset. Lisäksi Ruotsissa tapahtuneet kehittelyt rajakustannusten laskelmissa tekevät tyhjäksi puheet laskelmien mahdottomuudesta.

Ruotsissa lasketuista rajakustannuksista voidaan tehdä päätelmiä myös Suomen osalta. Ainakin rajakustannusten osalta kustannusten keskinäiset suhteet tulisivat Suomessa suurinpiirtein samanlaisiksi, jos ne laskettaisiin samalla menetelmällä. Johtopäätökset ovat suunnaltaan selkeät: tieliikenteessä veroja ja maksuja tulisi korottaa raskaan tieliikenteen osalta. Rautateiden alijäämä voidaan joko sallia tai kattaa budjettivaroin. Muutokset eivät tietystikään voi olla nopeita, mutta selvittely- ja tutkimustyön aloittaminen rajakustannushinnoittelun toteuttamisesta olisi pikaisesti aloitettava. Tähän velvoittavat niin talousteorian tulokset kuin myös Ruotsin kokemukset.

Ulkoisten kustannusten ottaminen laskelmiin mukaan olisi ulotettava koskemaan myös yksittäisistä rataosista ja yksittäisistä junavuoroista tehtäviin kannattavuuslaskelmiin. Tämän laajennuksen perusteella esimerkiksi paikallisliikenteen kannattavuutta tulisi arvioida suorien tuottojen ja kulujen lisäksi ko. liikenteeseen liittyvillä muilla kustannuksilla ja hyödyillä. Liikenneonnettomuuden, ympäristövaikutukset ja ruuhkautumiskustannusten arvioiminen saattaa kääntää liiketaloudellisesti kannattamattoman rataosan yhteiskuntataloudellisesti kannattavaksi.

LÄHDELUETTELO

- Bohm Peter (1974) Transportpolitiken och samhällsekonomin. Stockholm. Liber Förlag.*
- Ds K 1985:2 Kostnader och avgifter inom trafiksektorn, Kommunikationsdepartementet, Stockholm 1985.*
- HEKE-84 Rautateiden paikallisliikenteen laajuustaso ja kustannukset 1985-1990, työryhmän raportti, Helsinki 1984.*
- Kerosuo Martti (1980)*
Liikennesektorin kustannusvastaavuusperiaate talousteorian valossa. Taloudellisia tutkimuksia Sarja A:6/80. Rautatiehallitus, taloustutkimusjaosto. Helsinki 1980.
- Komiteamietintö 1964:A9*
Valtionrautateiden kehittämiskomitean mietintö. Helsinki 1964.
- Komiteamietintö 1975:10*
Parlamnetaarisen liikennekomitean III osamietintö. Helsinki 1975.
- Komiteamietintö 1977:15*
Moottoriajoneuvotoimikunnan mietintö. Helsinki 1977.
- Komiteamietintö 1982:64*
Valtion liikelaitostyöryhmän mietintö. Helsinki 1982.
- Komiteamietintö 1985:2*
Valtion liikelaitoskomitean mietintö. Helsinki 1985.
- Kuljetus 1984:5 Raskas liikenne maksaa jo tarpeeksi (Valtiovarainministeri Pekka Vennamon haastattelu)*
- Liikenneministeriö (1973)*
Liikenteen nykytilan inventointi, raportti 2.

Liikennesuunnitteluosaston julkaisuja 2/1973.
Helsinki 1973.

Liikenneministeriö (1977)

Liikenteen kustannusvastaavuus ja sen edellyttämä vero-, maksu- ja tariffipolitiikka vuosina 1976, 1980 ja 1985. Helsinki 1977.

Liikenneministeriö (1978)

Yhteiskuntataloudelliset edullisuusselvitykset liikenne-sektorissa. Helsinki 1978.

Liikennetilastollinen vuosikirja (1984)

Suomen virallinen tilasto XXXVI:26. Tilastokeskus 1985.

Nieminen Ilkka (1972)

Tuottavuus valtionrautateilla, osa I. Rautatiehallitus, Taloustutkimusjaosto A:3.1./72. Helsinki 1972.

Pitkänen Eero (1984)

Julkisen liikelaitoksen toiminnan tuloksellisuus. Liiketaloustieteellinen aikakauskirja 1/84.

Puhakka Matti (1984)

Rautateiden rooli yhteiskunnassamme. Rautatieliikenne 1984:6.

Rees Ray (1976) Publik Enterprise Economics. London.

Sainio Seppo (1983)

Tarua vai totta kustannusvastaavuudesta. Liikenne 1983:2.

SOU (1978)

Trafikpolitik - kostnadsansvar och avgifter. Statens offentliga utredningar 1978:31. Kommunikationsdepartementet, Stockholm.

Suomen Taloushistoria 3 (1983)

Historiallinen tilasto. Tammi. Helsinki 1983.

Suomi 1995 (1981)

Kansantalouden kehittämisperusta. Taloudellinen suunnittelukeskus. Helsinki 1981.

Valtionrautatiet (1983)

Lausunto liikelaitostyöryhmän mietinnöstä. VR. 30.08. 1983

Valtionrautatiet (1985)

Valtionrautateiden kuukausikatsaus tammi-lokakuu/1985. Rautatiehallituksen Taloustoimisto. Helsinki.

Valtion tilintarkastajain kertomus vuodelta 1973-84. Helsinki 1975-85.

Valtion tulo- ja menoarviot vuosilta 1970-84. Helsinki 1970-84.

Virkkunen Paavo (1977)

Laskelmat hataralla pohjalla, ensin yhtenäistettävä laskentaperusteet. Kuljetus 1977:10.