

## LAUSUNTO VALTAKUNNALLISESTA LIIKENNEJÄRJESTELMÄSUUNNITELMASTA VUOSILLE 2021–2032

22/00.04.00.02/2021

**Maakuntahallitus 08.02.2021 § 31**

Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta valtakunnalliseksi liikennejärjestelmäsuunnitelmaksi vuosille 2021–2032 sekä sen vaikutusten arvioinnista, johon sisältyy viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukainen ympäristöarviointi. Suunnitelman laatiminen perustuu lakiin liikennejärjestelmästä ja maanteistä.

Valtakunnallisella liikennejärjestelmäsuunnittelulla tavoitellaan pitkäjänteistä, yli hallituskausien jatkuvaa ennakoitavaa toimintaa liikennejärjestelmän kehittämiseksi. Suunnitelma tulee ohjaamaan koko liikenteen hallinnonalan toimintaa osoittamalla valtion yhtenäisen tahtotilan valtakunnallisen liikennejärjestelmän kehittämisestä. Suunnitelma laaditaan kerrallaan kahdeksitoista vuodeksi. Hallituskausittain suunnitelma päivitetään tarvittavilta osin sekä suunnitellaan seuraavat neljä vuotta eteenpäin. Linjauksia toteutetaan mm. julkisen talouden suunnitelmasta ja valtion talousarviosta päätettäessä ja LVM:n hallinnonalan tulosohjauksella. Valtakunnalliselle liikennejärjestelmäsuunnitelmalle on asetettu kolme tavoitetta, jotka ovat rinnakkaisia ja jotka kaikki pyrkivät hillitsemään ilmastonmuutosta. Tavoitteet koskevat liikennejärjestelmän saavutettavuutta, kestävyyttä ja tehokkuutta.

Kyseessä on strateginen suunnitelma liikennejärjestelmän kehittämisestä ja suunnitelmassa käsitellään kaikki liikennemuodot, henkilö- ja tavaraliikenne, liikenneverkot, palvelut ja liikennejärjestelmän tukitoimet. Suunnitelmaa on valmisteltu parlamentaarisesti ja vuorovaikutteisesti sidosryhmien kanssa. Valtioneuvoston on tarkoitus antaa valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021–2032 selontekona eduskunnalle keväällä 2021. Eduskuntakäsittelyn jälkeen valtioneuvosto päättää suunnitelmasta.

Asian on valmistellut suunnittelupäällikkö Jaana Martikainen p. 044 371 9467.

**Maakuntajohtaja:**

Maakuntahallitus päättää antaa valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman luonnoksesta sekä sen vaikutusten arvioinnista seuraavan sisältöisen lausunnon:

**"Pitkäjänteinen suunnitelma tervetullut – idän suunnan rata vastoin yleistä linjaa**

Suunnitelmaluonnoksen vision mukaan vuonna 2050 Suomen liikennejärjestelmä toimii ympäristöllisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävästi ja takaa riittävän saavutettavuuden ihmisille ja elinkeinoelämälle. Visio liikennejärjestelmän kehittämiselle on hyvä ja kunnianhimoinen. Myös suunnitelman tavoitteet liikennejärjestelmän saavutettavuudesta, kestävyydestä ja tehokkuudesta ovat kannatettavia ja vision mukaisia.

Suunnitelman tavoitteita tarkentavat strategiset linjaukset ovat osittain ristiriitaisia keskenään. Tämä ei ole vältettävissä, sillä vaatimus tehokkuudesta asettaa rajoituksia muiden linjausten edistämiseksi. Rajallisten resurssien järkevän kohdentamisen vuoksi on välttämätöntä, että toteutetaan ensisijaisesti tehokkaimpia ja vaikuttavimpia toimenpiteitä. Varsinkin kestävä liikenteen edistämistoimenpiteiden yhteiskunnallisia hyötyjä tulee kuitenkin arvioida tässä tapauksessa laajemmin kuin nykyinen hyöty-kustannusanalyysi mahdollistaa. Vaikka tehokkuutta painotetaan

suunnitelmaluonnoksessa hyvin voimakkaasti, suunnitelmassa toisaalta linjataan, että kaikkien yritysten tyytyväisyyttä liikennejärjestelmään parannetaan. Yritysten tyytyväisyys on hyvä mittari liikennejärjestelmän toimivuudelle, mutta kaikkien yritysten tyytyväisyyden parantaminen lienee mahdotonta ilman, että tehokkaampien toimenpiteiden toteuttamisesta joudutaan tinkimään.

Suunnitelmassa käytetään useita tulkinnanvaraisia tai epämääräisiä ilmauksia. Esimerkiksi kaupunkiseutuja luokitellaan useilla tavoilla, kuten "suuret kaupunkiseudut", "suurimmat kaupunkiseudut", "keskisuuret kaupunkiseudut" ja "kasvavat kaupunkiseudut". Selkeämmin yksilöidään vain maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimusmenettelyn piirissä nykyisin olevat ja neuvotteluja käyvät kaupunkiseudut. Jää myös lukijan tulkittavaksi, mitä ovat työssäkäynnin kannalta tärkeät tai merkittävät yhteydet erilaisten keskusten välillä ja mikä on merkittävää pendelöintiä. Määrittelemättömät ilmaukset eivät selkeytä suunnitelman tavoitteita tarkentavia strategisia linjauksia. Käytettävät käsitteet ja luokitukset tulee suunnitelmassa määritellä yksiselitteisesti.

Erittäin kannatettavaa on, että suunnitelmaluonnoksen mukaan verovaroin toteutetaan vain yhteiskuntataloudellisia liikennehankkeita, joiden yhteiskunnalliset hyödyt ovat suurempia kuin niiden investointikustannukset. Lisäksi suunnitelmassa korostetaan tietoon pohjautuvaa päätöksentekoa. Se on myös vaikutusten arvioinnin tavoitteena ja pidämme painotusta erittäin tärkeänä.

Räikeä ristiriita suunnitelman yleislinjausten ja harvojen mainittujen hankkeiden välillä on itäisen ratasuunnan kohdalla. On käsittämätöntä, että hankeyhtiövalmistelua jatketaan yhteiskuntataloudellisesti kannattamattomaksi todetun Lentorata–Porvoo–Kouvola-linjauksen pohjalta. Suunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden ja linjausten mukaan nykyisen liikenneverkon hyödyntäminen maksimoidaan ja puutteiden korjaamiseksi toteutetaan tehokkaimpia ja vaikuttavimpia toimenpiteitä. Näiden linjausten perusteella itsestään selvä ja ainoa vaihtoehto idän suunnan raideliikenteen nopeuttamiseksi on nykyisen rataverkon parantaminen. Vaikka hankkeiden toteutusta vietäisiin eteenpäin hankeyhtiön kautta, julkisella rahoituksella on erittäin merkittävä rooli ja hankkeiden toteutuksen edellytyksenä tulee olla yhteiskuntataloudellinen kannattavuus. Pidämme erittäin tärkeänä, että linjaus itäisen suunnan hankeyhtiöstä ei sulje pois muiden idän suunnan liikenneyhteyksien kehittämistä tulevaisuudessa.

### **Etelä-Suomen liikennestrategia pääosin huomioitu**

Etelä-Suomen maakuntien – Päijät-Hämeen, Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Kymenlaakson – yhteistyössä laatima Etelä-Suomen liikennestrategia on pääosin otettu huomioon valtakunnallisessa suunnitelmassa. Kuten suunnitelmaluonnoksessa on todettu, Etelä-Suomella on erityinen rooli valtakunnallisessa liikennejärjestelmässä muiden muassa kansainvälisen lentoaseman ja suurten satamien vuoksi. Tämän roolin tulee näkyä suunnitelman ratkaisuihin. Turku–Helsinki–Tampere-kasvukolmion korostaminen on näkökulmana kapea, sillä merkittäväksi liikennekäytäväksi on selvityksissä tunnistettu Helsinki–Lahti–Kouvola-yhteys, joka tavaraliikenteen merkityksellä arvioituna on tasavertainen Helsinki–Tampere-välin kanssa ja kaksinkertainen Helsinki–Turku-käytävään nähden.

Etelä-Suomi on neljästä maakunnasta muodostuva kokonaisuus, jonka joukkoliikennettäkin tulee suunnitella kokonaisuutena. Pääkaupunkiseudun raideliikenteen ratkaisut heijastuvat koko maahan ja sujuvan raideliikenteen turvaaminen Helsingin ja Pasilan välillä Pissaradan avulla edistää koko maan junaliikenteen ennakoitavuutta. Suomen rautateiden kuljetuksista ja henkilöliikenteestä valtaosa sijoittuu Etelä-Suomeen. Myös kansainväliset yhteydet sekä länteen että itään ovat tärkeitä ja ne tulisi mainita Etelä-Suomen erityisominaisuutena.

## **Rahoituksen lisääminen kannatettavaa – käytäntöjen muodostuminen huolehtaa**

Suunnitelmaluonnoksessa esitetty tavoite, että liikennejärjestelmän rahoitustason tulisi olla sidottu bruttokansantuotteeseen, on hyvä ja selkeä. Myös perusväylänpidon rahoituksen sitominen kustannustasoon edistää pitkäjänteisyyttä ja korjausvelan esitetään vähenevän 2,8 miljardista eurosta 2,2 miljardiin. Päijät-Hämeen liikennejärjestelmäsuunnitelmassa perusväylänpidon rahoitustason nosto ja korjausvelan vähentäminen on myös nähty tärkeinä. Liikenneverkon kehittämistarpeet ylittävät kuitenkin edelleen esitetyn rahoitustason. Lisäksi rahoitusta luvataan kasvattaa seuraavien hallitusten puolesta ja suunnitelman ensimmäisinä vuosina rahoitustaso on niukempi. Jää arvailujen varaan, miten rahoitustason nostoon seuraavalla hallituskaudella suhtaudutaan, kun koronasta aiheutuva poikkeustilanne on kasvatanut valtion velkataakkaa huomattavasti. Koronasta johtuvat tukitoimet sekä muista suunnitelmista ja ohjelmista mahdollisesti aiheutuvat lisäkustannukset eivät toivottavasti vähennä tässä suunnitelmassa esitettyä rahoitusta.

Suunnitelmassa on tunnistettu, että kuntien osuus liikenteen kehittämisinvestointien kustannuksista on ollut valtiota suurempi. Valtio kerää liikenteen erityisverot ja hyötyy eniten siitä, että liikennejärjestelmä toimii, joten sen tulee vastaisuudessaakin kantaa päävastuu väyläverkosta, myös verkon kehittämisinvestoinneista. Valtion tienpidon kustannuksista ei pidä myöskään lähteä hakemaan säästöjä siirtämällä maanteitä kaduiksi tai yksityisteiksi vastoin kuntien tahtoa. Yhteisesti rahoitetuissa kehittämishankkeissa sovellettavan ns. hyötyjä maksaa -mallin periaate on reilu, mutta edellyttää käytännössä enemmän avoimuutta ja keskustelua osallisten kanssa. Liikennehankkeista koituvien hyötyjen tarkka mittaaminen ja kohdistaminen on hankalaa, eikä mallista saa tulla automaatio, jolla jo nyt liikennejärjestelmän kehittämishankkeista yli puolet ja joukkoliikenteen hankinnoista valtaosan maksavien kuntien kustannusosuudet kasvavat entisestään. Yhteisrahoituksen lisääminen ei saa johtaa tilanteeseen, jossa liikennejärjestelmää osaoptimoidaan maksuhallukoiden ja -kykyisten ehdoilla, vaan liikennejärjestelmää on kehitettävä valtakunnallisesti yhtenäisenä tarpeet ja yhteiskuntataloudellinen tehokkuus huomioiden.

MAL-kaupunkiseutujen kanssa yhteisrahoitettuihin uusiin sopimusluonteisiin hankkeisiin suunnitelmaluonnoksessa esitetty rahoitus on riittämätön. Luonnoksessa todetaan valtion sitoutuvan neljän suurimman kaupunkiseudun kanssa solmittujen MAL-sopimusten mukaisiin toimenpiteisiin ja suunnitelmaluonnoksessa sekä rahoituksessa tulee huomioida myös uudet MAL-kaupunkiseudut Lahti, Jyväskylä ja Kuopio. Korostamme, että neuvotteluja MAL-sopimuksesta käyvät uudet kaupunkiseudut tulee nähdä tasavertaisina ns. vanhojen MAL-seutujen (Helsinki, Turku, Tampere, Oulu) kanssa myös liikennehankkeiden rahoituksen näkökulmasta.

EU:n rahoituskanavien, kuten Verkkojen Eurooppa -välineen parempi hyödyntäminen liikennehankkeissa on hyvä tavoite. Tällaisen lisärahoituksen saaminen edellyttää suunnitelmavalmiuden parantamista. On silti tervettä realismia, ettei EU-rahoituksen varaan lasketa liikaa. Hankeyhtiöiden perustaminen uusien nopeiden raideyhteyksien suunnittelua ja toteutusta varten on hyvä käytäntö, jos sillä saadaan hankkeille ulkoista rahoitusta. Hankeyhtiöiden käyttö ei saa kuitenkaan johtaa ratojen yksityistämiseen, vaan väylien täytyy pysyä julkisessa omistuksessa. Hankeyhtiöiden toiminnan tulee olla yhtä läpinäkyvää kuin julkinen hallinto. Korostamme tässäkin, että hankeyhtiömallilla rahoitettavien raideliikennehankkeiden tulee olla yhteiskuntataloudellisesti kannattavia.

Suunnitelman mukaan hankeyhtiöiden vastuulla olevien ratayhteyksien kehittämisen rahoitus ei sisälly tämän suunnitelman talousraamiin niiden merkittävien kustannusarvioiden vuoksi. Onkin vakavan pohdinnan paikka, mistä rahoitus kaikkiin esitettyihin hankeyhtiöihin järjestyy samalla, kuin liikenteeseen osoitettua rahoitusta aiotaan kasvattaa aiemmasta.

## Suunnitelman tavoitteet ohjaavat liikennejärjestelmän kehittämistä

Suunnitelmaluonnoksen toimenpideohjelmassa kuvataan väylänpidon rahoitustaso ja rahoituksen jakautuminen eri väylä- ja liikennemuotojen kesken. Edistettävät liikennehankkeet konkretisoituvat vasta Väyläviraston vastuulla olevissa suunnittelu- ja investointiohjelmissa, joka laaditaan 6–8 vuodeksi. Investointiohjelma onkin työn keskeinen asiakirja, johon kiinnostus jatkossa kohdistuu. Suunnittelu- ja investointiohjelmien valmistelussa tulee huomioida tämän suunnitelman tavoitteet kestäväydestä, tehokkuudesta ja saavutettavuudesta.

Pääverkon priorisointi sekä tehokkaimpien toimenpiteiden tunnistaminen ohjaavat rajallisia resursseja oikeisiin paikkoihin sekä korjausten, hoidon että investointien osalta. Palvelutasotavoitteiden määrittely sekä tie- ja rataverkolle että joukkoliikennepalveluille on välttämätöntä, että toimenpiteet saadaan kohdistettua oikein. Suomi on sitoutunut rakentamaan TEN-T-ydinverkon valmiiksi vuoteen 2030 mennessä. Palvelutasotavoitteen määrittely vain TEN-T-ydinverkkokäytävien teille ja radoille ei kuitenkaan riitä, vaan palvelutasolle on määriteltävä tavoitteet vähintään runkoverkkoasetuksen mukaisille pääväylille.

Jo laaditut liikenneverkon luokitukset toimivat hyvin toimenpiteiden tehokkuuden varmistamisen yhtenä työkaluna. Pääsääntöisesti on hyvä, että luokituksiin ei puututa. Pääväyläverkon ulkopuolellakin on kuitenkin vilkkaasti liikennöityjä väyliä, joiden valtakunnallinen merkittävyys on tarpeen arvioida esimerkiksi niiden palvelualueiden väestönkasvun tai raskaan liikenteen kasvun vuoksi.

Ennakoiva kunnonhallinta vähentää tilanteita, joissa väylän kunto pääsee heikkemään kestävämmän paljon. Tehokkuuden kannalta on erittäin hyvä, että ensisijaisesti pyritään parantamaan kunnossapitoa, lisäksi kehittämishankkeet tulisi myös nähdä yhtenä vaihtoehtona ratkoa valtakunnallisia haasteita yhteiskuntataloudellinen tehokkuus huomioiden. Laajennusinvestoinnit on perusteltua rajata hankkeisiin, joiden toteuttaminen edistää kestäviä rakenteita.

Rajallisten resurssien käytön kannalta on viisasta, että joukkoliikenteen rahoitus kohdistetaan niille kaupunkiseuduille, joilla nykyinen tai piilevä kysyntä on suurinta. Peruspalvelutaso on kuitenkin taattava myös muualle. Kulunvalvonnan kehittämisellä rataverkon kapasiteettia saadaan kasvatettua tehokkaasti. Suunnitelmassa on todettu, että joukkoliikenteen kehittäminen edellyttää monen eri tahon yhteistyötä ja eri tavoin tuotettujen palveluiden yhteensovittamista. Matkaketjuihin, joukkoliikenteen solmukohtiin, matkustajainformaation saatavuuteen sekä lippu- ja maksujärjestelmien yhteensopivuuteen on kiinnitetty huomiota. Näihin panostaminen on tehokas tapa edistää joukkoliikenteen houkuttelevuutta. Samalla tulee tunnistaa valtion rooli henkilöliikenteen solmukohtien kehittämisessä kuntien rinnalla erityisesti raideliikenteeseen tukeutuvien solmupisteiden osalta. Joukkoliikennepalveluiden yhteensovittamisesta on kuitenkin hyötyä vain, jos palvelut ovat kunnossa. Joukkoliikenteen järjestäminen ensisijaisesti markkinaehtoisessa on hyvä lähtökohta. Etenkin syrjäisillä alueilla on kuitenkin harvinaista, että liikkumispalvelut syntyvät markkinaehtoisesti. Täydentävän palvelun hankintaan on kuitenkin oltava riittävästi rahoitusta, jotta voidaan varmistaa yhteysvälien palvelu ilman katkoja siinäkin tapauksessa, että markkinaehtoista palvelua ei jostain syystä synny tai se lakkaa.

Nykyisen lainsäädännön mukaan liikkumispalveluiden on synnyttävä markkinaehtoisesti tai kuntien tulee järjestää ne suorahankintana. Kuntien mahdollisuuksia täydentää markkinaehtoista joukkoliikennettä tulee kehittää niin, että kuntalaisten käytössä olevat joukkoliikennepalvelut paranevat. Tämä edellyttää myös yhtenäisen maksu- ja lippujärjestelmän kehittämistä.

Yksi raideliikenteen lisäämistä rajoittava tekijä on käytettävissä olevan kaluston

määrä. Nykyisen raideliikennekaluston romuttaminen tulisi keskeyttää ja muodostaa valtion omistama kalustoyhtiö, jonka kalustoa uusien operaattorien on mahdollista käyttää.

### **Liikennejärjestelmäsuunnittelu on yhteistyötä**

Liikennejärjestelmäsuunnittelun kehittämiseksi esitetyt toimenpiteet ovat hyviä ja kannatettavia. Liikenneverkon strateginen tilannekuva sekä laadittava aluerakenteen pitkän aikavälin kehityskuva ovat hyviä seurannan välineitä ja tieto on tarpeen myös maakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnittelussa. Esitämme kuitenkin huolestamme siitä, että usealle eri tasolle pirstoutuva liikennejärjestelmän suunnittelu voi heikentää resursseja hankkeiden toteutukselta.

On hyvä, että valtio kehittää sopimuksellista yhteistyötään kaupunkiseutujen kanssa. Suunnitelmaluonnoksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, millainen valtion ja kaupunkiseutujen välinen sopimusprosessi olisi ja mitä kaupunkiseutuja tällainen koskisi. Maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskeva MAL-sopimusmenettely yksilöi sen piirissä olevat kaupunkiseudut, mutta muut mahdolliset menettelyt mainitaan esimerkinomaisesti. Kaupunkiseuduilla tulee olla mahdollisuus suoraan vuoropuheluun valtion kanssa. Myös suurimpien kaupunkikeskusten ulkopuolisille alueille on pyrittävä kehittämään oma kuntia kannustava kumppanuuteen perustuva sopimusmalli, jolla edistetään rakenteen eheytyä sekä siirtymää kestävämpiin liikennemuotoihin. Kestävien liikkumis- ja kuljetusmuotojen kehittäminen myös suurimpien kaupunkiseutujen ulkopuolisissa taajamissa on tärkeää, vaikka keinot ovat erilaisia. Lisäksi investointeja tarvitaan muun muassa elinkeinoelämän edellytysten turvaamiseen myös alueilla, joilla asukasmäärä ei kasva.

### **Vuorovaikutuksessa parantamista**

Suunnitelmaprosessin vuorovaikutus ollut niukkaa ja sisällön kommentointi on useimmille tahoille ollut mahdollista vasta prosessin loppumetreillä. Valmisteluun nimitetyn yhteistyöryhmän merkitys on jäänyt epäselväksi ja rooli kevyeksi. Yhteistyöryhmän avulla aitoa vuorovaikutusta olisi ollut mahdollista järjestää prosessin aikana, mutta nyt rooli jäi tiedonjakokanavaksi parlamentaarisen ryhmän linjauksista. Vaikka joitakin kuulemistilaisuuksia on järjestetty, on valmistelusta jäänyt vaikutelma, että alueita on kuultu, muttei kuunneltu. Toteutettu vuorovaikutus sekä sen vaikutus suunnitelman laadintaan ja sisältöön olisi hyvä kuvata esitettyä laajemmin.

Suunnitelmaa konkretisoiva Väyläviraston laatima investointiohjelma tulee laatia paremmassa vuorovaikutuksessa sidosryhmien kanssa ja investointiohjelman päivittämisen tulee vastaisuudessa sisältyä valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmisteluun. Pidämme tärkeänä, että ELY-keskusten liikennevastuualueiden paikallistuntemus saa riittävän suuren painoarvon, kun valtion yhtenäistä ääntä etsitään.

### **Vaikutusten arviointi kehitty seuraavalla kierroksella**

Suunnitelmaluonnoksen vaikutusten arviointi jää yleiselle tasolle, mikä on ymmärrettävää suunnitelman yleispiirteisyys huomioiden. Vaikutuksia julkiseen talouteen olisi kuitenkin ollut syytä arvioida esitettyä tarkemmin, koska suunnitelmassa luvataan kasvattaa liikenteen rahoitusta aiemmasta. Useassa kohdassa todetaan, että vaikutukset tarkentuvat suunnittelun edetessä, joten suunnitelman seurannalla on tärkeä rooli jatkossa. Tarvitaankin kattava tilannekuva ja hyvät mittarit kuvaamaan suunnitelman toteutumista ja sen vaikutuksia. Vaikutusten arvioinnin kehittämisen tarve on tunnistettu ja arviointia tulee kehittää siten, että se palvelee myös alueellista liikennejärjestelmäsuunnittelua.

Riskiksi on tunnistettu, että toteutukseen voi päätyä hankkeita, jotka eivät paranna palvelutasopuutteita eivätkä ole yhteiskuntataloudellisesti kannattavia. Pidämme merkittävänä uhkana, että kannattamattomaan hankkeeseen ohjattu määräraha syrjäyttää jonkin tarpeellisen investointikohteen. Toteutettavien hankkeiden valintaa tulisi ohjata suunnitelman mukaisesti yhteiskuntataloudellinen kannattavuus ja tietoon perustuva päätöksenteko."

**Päätös:**

Ehdotus hyväksyttiin.