

Asia: LVM/1354/01/2019

## **Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021–2032 – Suunnitelmaluonnos ja vaikutusten arviointi**

### Suunnitelmaluonnos

#### **Mitkä ovat tärkeimmät toimenpiteet suunnitelman tavoitteiden saavuttamiseksi?**

Tarve pitkäjänteiselle liikennejärjestelmäsuunnitelmalle on tunnistettu laajasti ja se on koettu tarpeelliseksi välineeksi ohjata valtakunnan liikennejärjestelmää kokonaisuutena ja pitkäjänteisesti yli hallituskausien. Pohjois-Suomen keskeiset tavoitteet liittyvät elinkeinoelämän tarpeiden ennakoimiseen ja saavutettavuuteen. Myös muut valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa (Liikenne 12) tunnistetut strategiset tavoitteet, kestävyys ja tehokkuus, ovat perusteltuja.

Liikenne 12 -suunnitelmassa kuvataan kattavasti liikennejärjestelmän yleiset lähtökohdat, nykytila ja toimintaympäristö sekä strategiset tavoitteet. Kuitenkin Liikenne 12 -suunnitelman kokonaisuuden hallinta vaatisi vielä selkiyttämistä. Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnan yhteydessä on toteutettu lukuisia liikennejärjestelmää tarkentavia ja toimeenpanevia osahankkeita ja suunnitelmia, joista merkittävimmät ovat liikenneverkon strateginen tilannekuva, fossiilittoman liikenteen tiekartta ja valtiovarainministeriön liikenteen verotuksen uudistaminen. Nämä olisi syytä kytkeä selkeästi yhdeksi kokonaisuudeksi. Lisäksi liikennejärjestelmään ja liikkumiseen vaikuttava maankäytön suunnittelu on jäänyt suunnitelmassa varsin periaatteelliselle tasolle.

Toimenpideohjelma ei tunnista toimenpiteitä yksityiskohtaisesti tai konkreettisella tasolla, vaan toimeenpano suunnitellaan liikenneverkon strategisen tilannekuvan perusteella erillisessä prosessissa Väyläviraston valmistelemassa investointiohjelmassa seuraavaksi 6–8 vuodeksi. Liikenne 12 -suunnitelman toimeenpanoa ohjaa keskeisesti rahoitus. Suunnitelman lähtökohta on, että julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021–2024 toimii valtakunnallisen liikennejärjestelmä-suunnitelman taloudellisena raamina ensimmäisten suunnitelmavuosien osalta. Tavoitteena on, että valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vaikuttaa julkisen talouden suunnitelmaan ja valtion talousarvioesityksiin valmistumisensa jälkeen. Toimenpiteiden toteuttamisessa kriittisiä kysymyksiä ovat:

1. Valtion väyläverkolla tarvittavien investointien ja kehittämistoimenpiteiden suunnitelmavaranto.

2. Pitkän aikavälin rahoitustaso sekä infrarahoituksen vastuut ja osuudet. Liikenne 12 -suunnitelmassa esitetään valtion rahoitusosuudeksi 30–50 % investoinnin kustannuksista, mutta kuntien ja mahdollisesti elinkeinoelämän osallistumista toimenpiteiden rahoitukseen tai toteuttamiseen ei ole kuvattu käytännössä lainkaan. Liikenne 12 -suunnitelman yhteisrahoitusmalli / hyötyjä maksaa -periaate ei ole perusteltu kuntien rahoituksen kantokyvyn tai hankevalinnan kannalta, koska se asettaa kunnat keskenään eriarvoiseen asemaan liikennehankkeiden valtakunnallisessa toteutuksessa. Selkeänä lähtökohtana ja periaatteena tulee olla, että valtio vastaa lähtökohtaisesti valtion väyläverkon kunnostamisen ja kehittämisen rahoituksesta. Poikkeuksen voivat muodostaa esimerkiksi isot hankekokonaisuudet, joissa kaupunki ja valtio sopivat erikseen rahoitusvastuista.

3. Selkiyttämistä ja konkretisoimista vaatisi vielä suunnitelman tavoite, jonka mukaan “valtio vahvistaa, selkeyttää ja monipuolistaa sopimuksellista yhteistyötä myös muiden kuin MAL-sopimuksessa mukana olevien kuntien kanssa infrahankkeiden rahoituksessa.”

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan hallituskaudella tarkastellaan uudelleen pääväyläasetusta. Pääväyläasetus vaikuttaa elinkeinoelämän vientikuljetuksiin, pitkänmatkaiseen liikenteeseen ja kuntien maankäyttöön. Pääväyläasetuksen tieverkon määrittelyn kriteereissä painotetaan maakuntakeskusten välisiä yhteyksiä, kansainvälisiä yhteyksiä (raja-asemille ja satamiin) ja verkollista periaatetta. Oulu-Kajaani-Vartius välillä kulkeva valtatie 22 on näiden kriteerien puolesta selkeä puute pääväyläasetuksen tieverkolla. Pääväyläasetuksen laajentaminen valtatiellä 22 Oulun ja Kajaanin välillä on perusteltua pääväyläasetuksen kriteereillä. Pohjois-Suomen maakunnat painottavat yhdessä myös valtatie 5 jatkamista Kajaani–Kuusamo–Sodankylä -välillä pääväyläasetukseen. Valtatie on merkittävä matkailulinkeinin, biotalouden ja elinkeinoelämän yhteys.

Myönteistä on, että Suomen valtion kanta TEN-T-verkon uudistamiseen (ydinverkkokäytävien laajennus) ja EU-rahoituksen hyödyntämiseen (Verkkojen Eurooppa -väline) on kuvattu selkeästi suunnitelmassa. Pohjois-Pohjanmaan liitto pitää erityisen kannatettavina esitettyjä kirjauksia, joiden mukaan EU:n CEF-rahoitusta voidaan hakea pääradalla mm. Ylivieska-Oulu-ratayhteyden kehittämiseen. Hankkeisiin pyritään yhdistämään myös ratapihojen kehittäminen mm. Oulussa. Kannatettavaa on myös se, että digiradan toteutuksessa on tarkoitus hyödyntää täysimääräisesti CEF-rahoitusta. Pohjois-Pohjanmaan liitto painottaa myös TEN-T-kriteerien täyttämistä valtatiellä 4 vuoteen 2030 mennessä. Liikenne 12 -suunnitelman viimeistelyssä ja erityisesti liikenneverkon strategisen tilannekuvan päivityksessä on tarpeellista ottaa huomioon TEN-T ydinverkolla Tampere-Oulu ja Oulu-Laurila tarveselvitysten tulokset sekä valtatiekäytävän 4 ja 29 kehittämisen periaatteet välillä Helsinki-Tornio/Haaparanta -suunnitelma. Pohjois-Pohjanmaan liitto painottaa myös pohjoista Urban Nodea. Perämeren satamien kuljetukset ja Oulun lentoaseman matkustajamäärä (v. 2019) ylittää EU:n TEN-T-asetuksen Urban Noden kriteerit. Tämä on huomioitava liikennejärjestelmän kansainvälisessä osiossa.

Toimenpiteiden osalta Pohjois-Pohjanmaan liitto kiinnittää huomiota myös seuraaviin tekijöihin:

- Painopisteen siirtäminen perusväylänpidossa ja väyläverkon kehittämisessä rataverkkoon on perusteltua. Toimenpiteiden suunniteltuun keston on kiinnitettävä erityistä huomioita.
- Perusväylänpidon rahoitustason korottaminen on kannatettava tavoite korjausvelan vähentämiseksi. Alempi tieverkko on tärkeässä asemassa Pohjois-Suomessa saavutettavuuden ja elinkeinoelämän kuljetusten vuoksi. Tärkeä on painottaa myös itä-länsi-suuntaisten tieyhteyksien toimivuutta ja kehittämistä elinkeinoelämän kuljetuksina esimerkiksi Perämeren satamiin.
- Lentoasemien kehitystavoitteissa pitää painottaa kansainvälisenä lentoasemana muitakin kuin Helsinki-Vantaan lentoasemaa. Oulun lentoasema on Suomen toiseksi vilkkain lentoasema. Suorat kansainväliset lentoyhteydet palvelevat Oulun lentoasemalla erityisesti liikematkailua ja Kuusamon lentoasemalla kansainvälistä matkailua.
- Joukkoliikenteen sekä kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden kehittäminen on erityisen tärkeää taajamien ja matkailukeskusten liikennejärjestelmän kehittämisen kannalta. Joukkoliikenteen matkustajamäärät ovat vähentyneet vuonna 2020 koronapandemian vuoksi, ja vaikutus joukkoliikenteeseen jatkuu edelleen vuonna 2021. Joukkoliikenne tarvitsee koronatukea vuonna 2021 ja mahdollisesti vielä vuonna 2022, jotta matkustajamäärien kehitys voidaan palauttaa.
- Liikenne 12 -suunnitelman tavoitteet liikennejärjestelmätyön kehittämiseksi ovat oikeansuuntaisia.

### **Onko toimenpiteiden rahoitus kokonaisuutena oikein suunnattu taloudellisen raamin sisällä?**

- **Liikenneverkko ja solmukohdat**
- **Henkilö- ja tavaraliikenteen palvelut**
- **Liikennejärjestelmän tukitoimet**
- **Muut toimenpiteet**

Toimenpiteiden rahoitus on suunnattu pääosin oikein rahoituskehyksen taloudellisen raamin sisällä. Kuitenkaan Liikenne 12 -suunnitelman kokonaisrahoitustasoa ei voida pitää riittävänä alueellisten tavoitteiden, kuten kehittämisinvestointien ja korjausvelan vähentämisen, toteuttamisessa.

Lisäksi merkittäviä valtakunnallisia hankkeita ja niiden vaikutuksia liikennejärjestelmään ei ole tarkasteltu riittävän kattavasti esim. valtiovarainministeriön liikenteen verotuksen uudistamista selvittävän työryhmän, hankeyhtiöiden ja fossiilittoman liikenteen tiekartan näkökulmasta. Näiden kokonaisuuksien vaikutukset liikennejärjestelmän palvelutasoon, investointitarpeisiin ja rahoitusmahdollisuuksiin tulisi kuvata ja arvioida tarkemmin osana Liikenne 12 -suunnitelmaa. Myöskään vaikutusten arvioinnissa ei ole otettu kantaa rahoituksen vaikuttavuuteen toimenpiteiden vaikutusten ja vastaavuuden näkökulmasta suhteessa tavoitteisiin.

## **Sisältääkö vuoteen 2050 ulottuva visio liikennejärjestelmän kehittämiseksi oikeat asiat?**

Visio on uskottava ja sisältää keskeisiä liikennejärjestelmän tulevaisuuteen vaikuttavia tekijöitä. Siihen sisältyy keskeiset liikennejärjestelmästä ja maanteistä (15 a §:n) annetun lain tavoite edistää toimivaa, turvallista ja kestävästä liikennejärjestelmää. Visiota olisi mahdollista terävöittää vielä esimerkiksi käyttäjälähtöisen palvelutason ja erityisesti aluekehityksen näkökulmilla.

## **Viekö toimenpideohjelma kokonaisuutena kehitystä vision suuntaan?**

Toimenpideohjelman kytkentä suunnitelman visioon ja tavoitteisiin jää joiltakin osin vajaaksi johtuen suunnitelman toimenpiteiden lyhyemmästä aikajänteestä ja heikosta kytköksestä mm. suuraluekohtaisiin aluekuvauksiin. Suunnitelmassa voisi kuvata myös paremmin, miten ja minkälaisilla toimenpiteillä ja muutosnopeudella liikennejärjestelmää voidaan kehittää kohti vision tavoitetilaa. Konkreettisimmin tämä liittyy jatkuvaan liikennejärjestelmän kehittämiseen ja vaikutusten arviointiin.

## **Vaikutusten arviointi**

### **Onko vaikutusten arviointia täydennettävä viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain näkökulmasta?**

Arviointi on tehty pääasiassa laadullisilla menetelmillä ja käytettävissä olevaa tietopohjaa hyödyntämällä. Vaikutukset on arvioitu pääasiassa vuoteen 2032 asti, mutta arvioinnissa on tunnistettu myös merkittäviä pidemmän aikavälin vaikutuksia. Suunnittelun aikana muutosten kuvaaminen suhteessa vertailuvaihtoehtoihin on ollut haastavaa, koska määrällistä arviointitietoa ei ole saatavissa kattavasti koko liikennejärjestelmästä. Määrällisten arviointitietojen puute asettaa selkeän rajoitteen arvioinnin raportoinnissa.

Pohjois-Pohjanmaan liitto tahtoo huomauttaa jo ennakkoon, että Liikenne 12 -suunnitelman investointiohjelman hankkeiden arvioinneissa ei pidä korostaa liikaa yksittäisen hankkeen tehokkuustavoitetta, koska käytössä olevat H/K-laskentamenetelmät ja arviointityökalut voivat johtaa tilanteeseen, joissa laskennallisina yhteiskunnallisina hyötyinä korostuvat pääasiassa tiheästi asuttujen alueiden väylähankkeet. Tärkeä on arvioida hankkeita kokonaisuutena ottaen huomioon myös valtakunnalliset ja alueelliset toimintaympäristön muutokset ennakoivasti saavutettavuuden, kestävyden ja elinkeinojen kehittämisen näkökulmista.

Lisäksi hankekohtaisissa arvioinneissa on otettava huomioon erityisesti Euroopan unionin sisä- ja ulkorajat ylittävän liikenteen vaikutuksissa erityisesti Suomen ja Ruotsin välillä ja suhdetta naapurimaiden kansallisiin liikennejärjestelmäsuunnitelmiin Euroopan laajuisen TEN-T-ydinverkon, Barentsin alueen liikenteen (BEATA) ja esimerkiksi Koillisväylän datakaapelin näkökulmasta. Datakaapeli on merkittävä mannerten välinen yhteys Aasian ja Euroopan välillä ja sillä merkittäviä aluetalouteen ja -kehitykseen vaikuttavia tulevaisuustekijöitä digitalisaatioissa. Datakaapelin toteuttaminen Suomen kautta voidaan mahdollistaa valtion omistajaohjauksella.

## **Antaako vaikutusten arviointi riittävän hyvän kuvan suunnitelman vaikutuksista?**

Vaikutusten arviointi kuvaa suunnitelman vaikutuksia pääasiassa suhteessa suunnitelman tavoitetilään ja toimenpideohjelmaan. Kuitenkin suunnitelmaversioiden arviointeja olisi jatkossa kehitettävä alkuperäisen työohjelman tavoitteiden mukaisesti jatkuvasti täydentyvällä tietopohjalla.

Tavoitteet arviointimenettelyn kehittämiseksi ovat perusteltuja ja keskeisiä tietoon perustuvassa pitkäjänteisessä liikennejärjestelmäsuunnittelussa. Vaikutusten arvioinnissa suunnitelman seurannalla voidaan kehittää vaikutusten arviointikokonaisuutta oikeaan suuntaan. Tärkeä on kehittää saavutettavuuden seuranta koskemaan aluerakenteen keskeisten liikennejärjestelmän solmupisteiden (mm. aluekeskukset, lentoasemat, rautatieasemat ja Pohjois-Pohjanmaan satamat Kalajoella, Raahessa ja Oulussa sekä laajemmin Perämeren alueella) saavutettavuutta eri kulkumuodoilla ja kansainvälisesti rajat ylittävistä näkökulmista.

## **Yleistä**

### **Miten valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun prosessia (vuorovaikutus, viestintä ja vaikutusten arviointi mukaan lukien) tulisi kehittää?**

Parlamentaarinen ohjaus on edellytys pitkäjänteiselle liikennejärjestelmäsuunnittelulle ja toimeenpanolle yli hallituskausien. Parlamentaarisen ohjausryhmän rooli on ollut hyvin ohjaava. Sen sijaan Liikenne 12 -suunnitelman yhteistyöryhmän rooli suunnitelman laatimisessa on ollut pääasiassa informatiivinen. Vuorovaikutusta eri tahojen kanssa on järjestetty suunnitelman eri vaiheissa. Viestintä on ollut monipuolista ja ajantasaista tietoa on ollut saatavissa hankeikkunassa monipuolisesti. Kuitenkaan osallistujien kommenttien tai annettujen lausuntojen vaikutuksia suunnittelutyöhön ei ole arvioitu suunnitteluprosessin aikana.

Lopulta Liikenne 12 -suunnitelman toteuttamisen ja vaikuttavuuden kannalta tärkein tekijä on Väyläviraston johdolla laadittava investointiohjelma. Ohjelma on laadittava yhteistyössä kuntien, elinkeinoelämän ja alueellisten toimijoiden kanssa siten, että vuoropuhelu on aidosti osallistavaa, läpinäkyvää ja tietopohjaista.

Kiviniemi Olli  
Pohjois-Pohjanmaan liitto