

17.02.2021

Asia: LVM/1354/01/2019

Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021–2032 – Suunnitelmaluonnos ja vaikutusten arviointi

Suunnitelmaluonnos

Mitkä ovat tärkeimmät toimenpiteet suunnitelman tavoitteiden saavuttamiseksi?

Pirkanmaa on kasvava ja elinvoimainen maakunta, joka toimii Suomen liikennejärjestelmässä keskeisenä solmupisteenä niin henkilöiden kuin tavaroiden liikkeessä. Pirkanmaalla yhdistyvät päätieverkon ja raideliikenteen pääsuunnat. Tämän lisäksi Tampereen seutu on maamme toiseksi suurin keskittymä, jonka väestö on kasvava. Pirkanmaan merkitys suomalaiselle liikennejärjestelmälle on vielä kokoaankin suurempi. Esimerkiksi henkilöjunaliikenteessä Tampereen asema on keskeinen aikataulurakenteen solmupiste, jossa yhteydet linkittyvät toisiinsa tarjoten sujuvat matkaketjut ympäri maata. Myös tieverkolla yhdistyvät niin etelä-pohjois- kuin länsi-itä-suuntaiset pääväylät muodostaen logistiikan pääsuoniston. Seuraavassa esiin nostettavat tarpeet liikennejärjestelmälle eivät siis ole yksinomaan Pirkanmaan, vaan niissä on peilattu vahvasti maakunta- ja myös valtion rajat ylittäviä matka- ja kuljetusketjujen tarpeita.

Pirkanmaan liitto pitää merkittävänä saavutuksena parlamentaarisesti valmisteltua näkemystä liikenteen rahoituksen kasvusta tulevaisuudessa. Tämä on tärkeää niin korjausvelan lyhentämisen kuin liikenteen kehitysinvestointien näkökulmasta. Kestävyyden ja saavutettavuuden tavoitteiden saavuttamiseksi huomattava rahoitustason nosto on tarpeellinen. On ilahduttavaa, että myös suunnitelmavarannon parantaminen on tunnistettu suunnitelmassa toimenpiteenä. Pirkanmaan liitto pitää tätä pitkäjänteisen ja ketterästi reagoivan suunnittelu- ja investointijärjestelmän pohjana.

Pirkanmaan liitto toteaa, että Traficomien laatima liikenneverkon strateginen tilannekuva antaa erinomaisen katsauksen liikenneverkon tekniseen kuntoon. Kokonaisuus on ansiokas ja sen jatkuva ylläpitäminen on tietopohjaiselle päätöksenteolle tärkeää. Pirkanmaan liitto kuitenkin painottaa, että teknisen tarkastelun rinnalla on tunnistettava myös tavoitteellisia kehitystarpeita liikenneverkolle. Tilannekuva ei voi olla suunnittelua määräävästi ohjaava dokumentti, vaan on keskeistä tarkastella liikennejärjestelmän kehittämisen tavoitteita ja investointien suuntaamista sinne, missä muutoksia halutaan ensisijaisesti saada aikaiseksi.

Pirkanmaan liitto korostaa, että suunnitelman pohjalta laadittavat suunnitteluohjelma ja investointiohjelma ovat erittäin merkittävässä roolissa. Vasta näiden myötä suunnitelma kohdentuu hanketasolle. Koska suunnittelu- ja investointiohjelmien merkitys on suuri, on myös niiden osalta syytä kuulla alueita ja kuntia.

Suomen tärkeintä pääratana ei voi ulkoistaa valtakunnallisesta suunnittelusta. Tämä asettaa kyseenalaiseksi aidon kokonaiskuvan muodostumisen. Pirkanmaan liitto pitää ongelmallisena sitä, että suunnittelujärjestelmä päätöksineen ja tavoitteineen hajautuu eri asiakirjoihin. Esimerkiksi ratojen hankeyhtiöt ja samaan aikaan laadittu fossiilittoman liikenteen tiekartta ovat irrallisia valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta, vaikka niiden voisi olettaa tavoittelevan samaa pitkän aikavälin tavoitetta. Myös suunnitelman suhde muun muassa muutoksessa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin jää epäselväksi. Liikenteen osalta on kriittistä tunnistaa kiinteä suhde maankäytön kehitykseen.

Tampereen seudun MAL-sopimukseen 2020-2023 on kirjattu, että tietyt valtakunnallisella tasolla linjattavat kehityshankkeet tulevat käsiteltäväksi valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa. Nyt kuitenkin näyttää siltä, että näitä ei käsitellä kuin geneerisinä koko valtiota koskevinä otsikkotasoina Näihin on syytä vastata aiemmin sovitun mukaisesti ja lisätä suunnitelmaan selvästi mm. pääradan kehittäminen sisältäen Tampereen seudun lähijunaliikenteen sekä raidelogistiikan ratkaisut, valtatieverkoston kehittämistarpeet sekä Tampere-Pirkkalan lentoaseman kehittäminen tunnistuen vientivetoisen kaupunkiseudun ja maakunnan tarpeet.

Pirkanmaan liiton näkemyksen mukaan suunnitelmassa käsitellään puutteellisesti Suomen kytkeytyminen kansainväliseen liikenneverkkoon ja rajat ylittäviin arvoketjuihin. Suunnitelman on syytä kiinnittää huomiota sekä TEN-T-yhteyksiin Eurooppaan että lentoasemien kansainvälisiin kytkentöihin. Ydinverkon kuvauksessa olisi syytä tuoda esiin ne väylät, jotka kuuluvat siihen. Lisäksi TEN-T-ydinkäytävän Pohjanmeri–Itämeri laajentaminen pohjoiseen tulisi olla selvästi kirjattuna ja esitettynä. Vaikka CEF2 ei olekaan lopullisesti hyväksytty, on Suomen kanta asiaan oltava yksiselitteinen. On haitallista, mikäli asia jää nyt tunnistamatta seuraavien 4 vuoden osalta. Lisäksi pääradan solmupisteet (Tampere, Oulu ja Seinäjoki) on syytä tunnistaa ydinkäytävään kuuluvina solmupisteinä.

Suunnitelmassa esitetty valtion ja kuntien yhteisrahoitusmalli on vajavaisella valmistelulla laadittu, eikä se ole hyväksyttävissä tässä muodossa. Pirkanmaan liitto pitää kannatettavana, että liikenteen toimenpiteiden rahoituksen takaamiseksi tarkastellaan erilaisia ratkaisuja. Yhteisrahoitusmalli on joissakin tilanteissa hyvä tapa saada yhdessä tärkeäksi tunnistettuja hankkeita eteenpäin. Ajatus ”hyötyjästä maksajana” on kuitenkin monissa tilanteissa erittäin hankala, sillä monille keskeisille yhteiskunnallisille tavoitteille on käytännössä mahdotonta tunnistaa suoraa hyötyjä, eikä esimerkiksi maan arvonnousu ole automaattisesti realisoitavissa sellaisenaan. Valtion osallistumisen prosenttiosuuksien määrittäminen suhteessa kuntien rahoitukseen ei Pirkanmaan liiton käsityksen mukaan perustu kuntien kanssa saavutettuun yhteiseen lopputulemaan. Tällaisiin linjavetoihin olisi syytä päätyä yhteistyössä muiden osapuolien kanssa.

Suunnitelmassa esitetään hyvin vähän konkreettisia hankkeita. Sinänsä hyvät toimenpiteet eivät kohdennu maantieteellisesti, vaan kyseessä on enemmänkin kooste erilaisia teemakokonaisuuksia. Tästä johtuen toimenpiteiden aito arviointi on hankalaa. Pirkanmaan liitto haluaa kuitenkin nostaa esiin Digirata-hankkeen hyvänä esimerkkinä laajasti järjestelmään vaikuttavasta kehityshankkeesta. Tämä on tärkeä kehitysaskel ja avaa rautatiejärjestelmälle kehityspolkua eteenpäin. Digirata-hankkeessa kaupallisena pilottiratana tulee tarkastella ensisijaisesti LVM:n omassa Digirata-selvityksen loppuraporttissakin esitettyä Pori/Rauma-Tampere-yhteysväliä, joka pystyy tarjoamaan aidon monipuolisen rataympäristön, ja jolla hanke toisi samalla oleellisia parannuksia nykytilaan.

Pirkanmaan liitto painottaa, että erityisesti rataverkon osalta tarvitaan kauaskantoisia tarkasteluja kokonaisuudesta ja kehitystavoitteista. Pääradan Helsinki-Tampere -yhteysvälin kehittäminen tulee ottaa keskeiseksi Suomen liikennejärjestelmän kehittämisen tavoitteeksi riippumatta hankeyhtiön tuloksista. Työssä on syytä ottaa huomioon raideliikennejärjestelmän verkostomainen luonne sekä pitkälti alihyödynnetyt poikittaiset ratayhteydet. Lisäksi olisi tarpeen tarkastella standardiraidelevyyden käyttämistä osalla Suomen rataverkkoa erityisesti linkittyen maan rajat ylittäviin yhteyksiin niin Ruotsiin kuin jatkossa mahdollisesti Tallinnan tunnelin kautta Rail Balticalle. Liikennejärjestelmän nykytilan kannalta olisi tärkeää tunnistaa myös junien järjestelykapasiteetti ja sen kehittämismahdollisuudet Suomessa.

Ratojen kapasiteettiongelmiensa listalta puuttuu päärata Tampereelta pohjoisen suuntaan Parkanoon. Tällä rataosalla välityskyvyltään puutteellinen yksiraiteinen päärata aiheuttaa pullonkaulan ja lisää häiriöherkkyyttä koko rataverkolla.

Pirkanmaan liitto haluaa nostaa esiin merkittävät ristiriidat järjestelyratapihojen ja raakapuun lastauspaikkojen sekä maankäytön välillä. Tampereen järjestelyratapiha sijaitsee aivan ydinkeskustan tuntumassa aiheuttaen vaarallisten aineiden kuljetuksista ja järjestelystä aiheutuvan suuronnettomuusriskivyyhykkeen aivan Tampereen ydinkeskustaan asti. Tämä niin kutsuttu VAK-vyöhyke vaikuttaa myös tarkoituksenmukaisen yhdyskuntarakenteen kehittämiseen, kun aivan ydinkeskustan tuntumassa ei voida tiivistää rakennetta. Vastaavasti raakapuun lastaus yhdyskuntarakenteen keskeisillä sijainneilla ei ole valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteiden valossa toimiva ratkaisu. Keskustoihin sijoittuvien järjestelyratapihojen ja raakapuun lastauspaikkojen osalta olisi syytä laatia viipymättä suunnitelmat toimintojen siirtämisestä, jotta alueet voidaan hyödyntää kestävästi liikunnan tukemiseen.

Lähijunaliikenteen kehittämisessä on syytä panostaa ensisijaisesti niille alueille, joissa työssäkäyntialueen koko ja matkustajavolyymi tukevat kehitystä. Tampereen seudun ja laajemmin Pirkanmaan lähijunaratkaisua on syytä yhä tukea ja jatkokehittää tiiviissä yhteistyössä alueen toimijoiden kanssa.

Alueellisten lentoasemien rooli paikallistaloudelle ja yritystoiminnalle on kriittinen. Lentoliikenteen osalta suunnitelma keskittyy Helsinki-Vantaan kansainväliseen saavutettavuuteen. Alueellisten lentokenttien yhteydet suoraan ulkomaille on tunnistettava. Pirkanmaan liitto pitää tärkeänä, että jatkossa Pirkkalan lentokentältä on saatavilla kattavia yhteyksiä keskeisiin hubeihin Suomen ulkopuolella. Pirkanmaan liitto toteaa, että Suomen kyky toimia nousevilla talousmarkkinoilla on puutteellinen ja sitä tulisi tukea kehittämällä lentoyhteyksiä myös Euroopan ja Aasian ulkopuolelle. Koronapandemia on vaikuttanut lentotoimialaan vahvasti ja toipumisen tukena on tunnistettava niin alueelliset tarpeet kuin myös kestävän ilmailun edistäminen.

Lentoliikenteen osalta on tärkeää tunnistaa, että kokonaisuus muodostuu oleellisesti laajemmista tekijöistä, kuin vain matkustajamääristä. Tampere-Pirkkalan lentokentän funktio on oleellisesti laajempi, kuin vain matkustajavirrat: se toimii myös maanpuolustuksen ja suomalaisen lentokoulutuksen alustana. Tampereen seutu on Suomen toiseksi merkittävin asutuskeskittymä. Tampere-Pirkkala ei ole maakuntakenttä, jolta tarvittaisiin varsinaisesti yhteyksiä pääkaupunkiseudulle, vaan kenttä palvelee ensi sijassa globaalia liiketoimintaa, jossa olennaista ovat yhteydet kansainvälisiin hubeihin.

Pirkanmaan liitto on tyytyväinen pitkämatkaisen joukkoliikenteen palvelutasotavoitteiden nostamisesta esiin suunnitelmassa. Tämä on pitkään odotettu ja toivottu prosessi. Lisäksi panostukset joukkoliikenteeseen niin kaupunkiseuduilla kuin ELY:jen toimivalta-alueella ovat tarpeellisia niin ekologisesti kuin sosiaalisesti kestävän liikennejärjestelmän luomisessa. Lippu- ja maksujärjestelmien kehitys on erittäin tärkeää, jotta käyttäjäystävälliset ovelta-ovelle matkaketjut ovat mahdollisia. On hyvä, että haja-asutusalueen tarpeet on tunnistettu. Pirkanmaan liitto haluaa kuitenkin tuoda esiin, että toimenpiteenä yhteistyön toivominen ei ole riittävää, vaan valtakunnallinen lippu- ja maksujärjestelmien kehitys vaatii tuekseen isännän ja rahoitusta. Pelkällä yhteistyöllä asia ei ole edennyt. Tähän tulee tarttua konkreettisilla valtakunnan tason toimenpiteillä.

Henkilökuljetusten osalta suunnitelmassa esitetään hyviä ja akuutteja toimenpiteitä liittyen kuljetusten yhdistelyn mahdollistamiseen. Pirkanmaan liitto pitää tätä erittäin kannatettavana ja haluaa tuoda esiin maakunnan alueella jo tehdyt selvitykset ja kokeilut aiheeseen liittyen.

Länsi-Suomi ja sen osana Pirkanmaa on ventialuetta, jolla on laaja-alainen vientiteollisuuden ja palveluiden toimijakenttä. Tämä on erittäin potentiaalinen kohde erilaisille logistiikkajärjestelmän piloteille. Pirkanmaan liitto toivoo logistiikan kysymyksissä yhä tiiviimpää yhteistyötä niin julkisten kuin yksityisten toimijoiden kanssa. Tätä tukemaan maakunnassa on myös olemassa älyliikenteen verkosto ITS Factory.

Pirkanmaan liitto pitää hyvänä, että viestintäverkkojen rooli liikennejärjestelmän kehittämisessä ja ihmisten erilaisten asumis- ja työskentelyratkaisujen mahdollistamisessa on tunnistettu.

Lisäksi Pirkanmaan liitto haluaa painottaa, että vaikka koronapandemia onkin muuttanut radikaalisti liikkumista maailmanlaajuisesti, tulee akuutin vaiheen jälkeen liikenne vähitellen suurelta osin palautumaan. Monipaikkaisuus ja etätyöt ovat vain osan saatavilla. On tärkeää, että nyt tehdään kaikki tarvittavat toimenpiteet, jotta liikenteen palautuminen tapahtuu mahdollisimman kestävästi. Siirtymää kumipyöriltä raiteille, joukkoliikenteeseen ja lihasvoimaiseen liikkumiseen tulee tukea järjestelmällisesti.

Onko toimenpiteiden rahoitus kokonaisuutena oikein suunnattu taloudellisen raamin sisällä?

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

Tulevien liikennehankkeiden rahoituksessa tulee valtakunnanverkolla suhtautua kriittisesti esitettyyn yhteisrahoitusmalliin. Pirkanmaa on valtakunnallinen liikenteen solmupiste, jolla tehtävät investoinnit vaikuttavat matkaketjuihin laajalle muualle Suomeen. Hyötyjen tunnistamisessa tulee käyttää suurta harkintaa, jottei tilanne ole kohtuuton solmupisteseasemassa olevalle alueelle.

Vaikka rahoitustasoa on vuodesta 2024 alkaen suunnitelmassa nostettu, eivät taloudellinen ja toiminnallinen kokonaisuus silti tunnu olevan balanssissa. Pirkanmaan liitto esittää huolensa siitä, ovatko suunnitelman tavoitteet aidosti saavutettavissa esitetyllä rahoitus pohjalla. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää erilaisten EU:n rahoitusinstrumenttien hyödyntämiseen.

Pirkanmaan liitto toteaa, että Verkkojen Eurooppa -välineen saannon vertaaminen aiempaan ei ole oikea tapa arvioida asiaa. Verkko on Suomessa laajentumassa ja on tosiasia, että Suomi on hakenut välineen kautta vain vähäisesti rahoitusta. Tulevalla kaudella Suomen tulisi hakea rahoitusta myös rakentamiseen, eikä ainoastaan suunniteluun. Hakukelpoisia kohteita on myös jatkossa enemmän, kuin aiemmin. Lisäksi Pirkanmaan liitto haluaa tuoda esiin, että EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen hyödyntämistä infrahankkeisiin tulisi vielä harkita. Myös tämän rahoitusvälineen kautta voidaan edistää siirtymää kohti kestävämpää liikennettä.

Keskeinen näkökulma myös rahoituksen kannalta on tunnistaa toimenpiteiden prioriteetit. Erityisesti EU-rahoituksen osalta on tunnistettava, milloin kyseessä on ns. missing link. Tämä on otettava huomioon myös suunnittelujärjestystä priorisoitaessa, jotta hakukelpoisuus on mahdollisimman hyvällä tasolla ajoissa.

Pirkanmaan liitto ei pidä tarkoituksenmukaisena isoimpien investointikohteiden, eli isojen ratahankkeiden, jättämistä kokonaan rahoitustarkastelun ulkopuolelle. Hankeyhtiömalli ei poista valtion merkittävää roolia näissä keskeisissä investoinneissa ja ne tulisi ottaa huomioon myös valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman kokonaisuudessa.

Pirkanmaan liitto korostaa, että talouden näkökulmasta olisi ensisijaisen tärkeää tunnistaa laajempi talouden kokonaisuus ja liikenteen rooli siinä. Esimerkiksi metsäteollisuuden tai viennin tulevien tarpeiden tunnistaminen asettaisi myös rahoituspuhjan oikeaan mittaluokkaan.

Sisältääkö vuoteen 2050 ulottuva visio liikennejärjestelmän kehittämiseksi oikeat asiat?

Pirkanmaan liitto toteaa, että visiossa esitetyt asiat hyviä ja oikeita, mutta näkemys aidosta sisällöstä puuttuu. Pirkanmaan liitto haluaa muistuttaa, että esimerkiksi maakuntakaavojen aluevaraukset tähtäävät tällä hetkellä pääosin vuosiin 2040-2050. Mikäli valtakunnallisen liikennejärjestelmän yhteydessä ei oteta kantaa pidemmän aikavälin tavoitetilaan, aluetasolla tehdään myös jatkossa pitkäjänteisempää liikennejärjestelmään vaikuttavaa suunnittelua kuin valtakunnallisesti.

Viekö toimenpideohjelma kokonaisuutena kehitystä vision suuntaan?

Toimenpideohjelma sisältää hyviä elementtejä, mutta ne ovat varsin epätarkalla tasolla ja kohdentumattomia. Suunnittelu- ja investointiohjelma vasta näyttävät aidosti suunnan ja tehtävien toimenpiteiden vaikuttavuuden. Vahva vuorovaikutus on siis myös näiden osalta tarpeen.

Vaikutusten arviointi

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

Vaikutusten arvioinnin keskeinen haaste on, että arvioitava suunnitelmaa antaa lähinnä toimintalinjoja ja suuntia, eikä varsinaisia kehityskohteita, joita voisi arvioida ja verrata. Liikenteen välilliset vaikutukset ovat monen vaikutusmekanismin kannalta merkittävämpiä kuin suorat vaikutukset. Tällaisesta esimerkkinä vaikutus luonnon monimuotoisuuteen. Näihin on syytä kiinnittää enemmän huomiota jatkossa.

Antaako vaikutusten arviointi riittävän hyvän kuvan suunnitelman vaikutuksista?

Pirkanmaan liitto toteaa, että aineistosta jää epäselväksi, miten vaikutusten arviointi on ohjannut suunnitelman sisältöön tehtyjä valintoja. Arvioinnista ei myöskään selviä, miten haitallisia vaikutuksia on pyritty ehkäisemään, tai anneta suosituksia lieventävistä toimenpiteistä.

Koska toimenpiteitä ei ole kohdennettu edes suuralueen tarkkuudella, on niissä käytännössä niin paljon liikkumavaraa, että vasta toteutus näyttää vaikuttavuuden. Tämä on strategisessa suunnittelussa tyypillinen vaikutusten arvioinnin haaste. Pirkanmaan liitto painottaakin huolellista riskiarviointia, jota vaikutusten arvioinnissa on myös tehty. Riskeissä kriittiseksi muodostunevat rahoitusriski sekä sitoutuminen toimenpiteiden toteuttamiseen yli vaalikausien.

Yleistä

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

Pirkanmaan liitto painottaa, että vuorovaikutus myös jatkossa on erittäin tärkeää. Luonteva ja vaikuttava vuorovaikutuksen tapa löytyy ajan kanssa, kun kaikilla osapuolilla on tahtoa etsiä ratkaisuja. Nyt esitetty toimintamalli on hyvä alku.

Suunnitelmaluonnoksessa esitetään, että säännöllisessä vuorovaikutuksessa ylimaakunnalliseen liikennejärjestelmäyhteistyöhön pohjautuvat alueet ovat tärkeä osapuoli. Länsi-Suomen kuusi maakuntaa ovat tehneet viime vuosina hyvää keskinäistä yhteistyötä, jonka tuloksena valmistui syksyllä 2020 Länsi-Suomen liikennestrategia. Pirkanmaan liitto näkee, että sekä maakuntien keskinäistä että ko. suuralueen ja valtion välistä yhteistyötä ja tavoitteiden saavuttamista tukisi, jos valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa kohdistettaisiin rahoitusta maakuntien yhteisille toimille. Näitä löytyy kirjattuna Länsi-Suomen yhteiseen liikennestrategiaan ja ne ovat pyrkimyksiltään sellaisia, että ne tukevat myös valtakunnallisen kehittämisen tavoitteita.

Lopuksi Pirkanmaan liitto haluaa muistuttaa riittävän lausuntoaajan merkityksestä lausunnonantajille. Vaikka SOVA-laki esittää lausuntoaajalle minimikeston, on hyvän tavan mukaista antaa lausunnonantajille hieman enemmän aikaa, jotta hallinnolliset käsittelyt on mahdollista tehdä asianmukaisesti. Päätävien elinten kokousaikataulu on usein sovittu pitkäksi ajaksi eteenpäin ja huonosti ajoitettu lausuntoaika voi tarkoittaa, ettei huolelliseen valmisteluun ole mahdollisuutta. Tämä on syytä ottaa huomioon tulevilla lausuntokierroksilla.

Scarpellini Elisabet
Pirkanmaan liitto