



Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi

Lausuntopyyntönnö VN/7835/2019

Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021–2032, Suunnitelmaluonnos ja vaikutusten arviointi

Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta valtakunnalliseksi liikennejärjestelmäsuunnitelmaksi vuosille 2021-2032 sekä sen vaikutusten arvioinnista, johon sisältyy viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) mukainen ympäristöarviointi.

Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021-2032 on strateginen suunnitelma liikennejärjestelmän kehittämisestä. Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatiminen perustuu maanteistä ja liikennejärjestelmästä annettuun lakiin. Suunnitelmassa käsitellään kaikki liikennemuodot, henkilö- ja tavaraliikenne, liikenneverkot, palvelut ja liikennejärjestelmän tukitoimet.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (myöhemmin ELY-keskukset) antavat suunnitelmasta yhteisen lausunnon. ELY-keskusten kommentit on kerätty yhdeksän liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualueen kautta ja käsitelty liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualueiden johtajien kokouksessa. ELY-keskusten ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueet antavat omat suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) mukaiset lausuntonsa.

Lausuntoja toivotaan ensisijaisesti lausuntopalvelun kautta, missä on myös esitetty kysymyksiä mihin toivotaan vastauksia. ELY-keskukset ovat päättäneet antaa erillisen lausunnon, koska valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma koskee laajasti ELY-keskusten toimintaa.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinta, visio ja tavoitteet

ELY-keskukset pitävät hyvänä, että valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa laaditaan. Tarve valtakunnalliselle, riittävän pitkälle eteenpäin katsovalle liikennejärjestelmäsuunnitelmalle on jo pitkään ollut ilmeinen. Liikenneverkon strateginen tilannekuva ei ole osa lausuttavana olevaa aineistoa. Strategisella tilannekuvalla on kuitenkin niin merkittävä rooli valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa, että ELY-keskukset ottavat kantaa tässä lausunnossaan myös strategiseen tilannekuvaan.

ELY-keskukset pitävät suunnitelmaa (ml. strateginen tilannekuva) varsin ansiokkaasti laadittuna. Lausunnossa halutaan kuitenkin nostaa esiin tiettyjä osia, joissa ELY-keskukset erityisesti kokevat haasteita ja esittävät näiltä osin

muutostarpeita huomioitavaksi suunnitelman viimeistelyssä tai viimeistään suunnitelman päivityskierroksella. ELY-keskukset haluavat nostaa esiin lausunnossaan myös niitä asioita, jotka ovat erityisen hyvin valmisteltu ja jotka kannattaa pitää jatkovalmistelussakin mukana.

Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa esitetyn vision mukaan vuonna 2050 Suomen liikennejärjestelmä toimii ympäristöllisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävästi ja takaa riittävän saavutettavuuden ihmisille ja elinkeinoelämälle. Liikenne toimii päästöttömästi ja liikkumisen ja logistiikan kustannukset ovat pienentyneet. Liikenneverkon rahoitusta koskevat haasteet on onnistuttu ratkaisemaan. Uudet ja nopeat liikenne- ja viestintäyhteydet luovat uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja tehostavat resurssien hyödyntämistä koko maassa. Työmatkaliikkuminen tapahtuu kaupungeissa, työssäkäyntialueilla ja kaupunkiseutujen välillä pääasiassa kestäväillä kulkutavoilla. ELY-keskukset toteavat, että visio nojaa vahvasti kasvaviin kaupunkiseutuihin talouskasvun vetureina. **Kaupunkiseutujen liikkumiselle suunnitelmassa esitetyt toimenpiteet antavatkin varsin hyvät toteutumisedellytykset.** Harvaan asutuista alueista visiossa todetaan, että myös siellä on vuonna 2050 käytössä nykyistä parempaa palvelutasoa tarjoavia ja ihmisten tarpeisiin vastaavia liikkumispalveluita. **Harvaan asutuille alueille suunnitelmassa ei kuitenkaan juuri ole esitetty konkreettisia, saavutettavuutta parantavia toimenpiteitä, vaikka esim. elinkeinoelämän kuljetuksista tärkeä osa kulkee näiden alueiden tieverkolla.** Tämän voidaan katsoa vaarantavan myös liikkumisen tasa-arvon. **Liikenneturvallisuuden osalta viitataan nollavisioon,** jonka mukaan kenenkään ei tarvitse kuolla tai loukkaantua vakavasti liikenteessä. **Tälle visiolle suunnitelma ei anna riittävästi toteuttamismahdollisuuksia.**

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman vision mukaan vuonna 2050 Suomessa on siirrytty tietotyössä merkittävilta osin etätyöskentelyyn. Koronapandemian myötä etätyö on lisääntynyt jo nyt tietotyössä voimakkaasti ja monin paikoin se tullee olemaan laajasti käytössä myös koronarajoitusten purkamisen jälkeen. Etätyön, -opiskelun ja -palvelujen lisääntyessä liikkuminen muuttaa muotoaan ja mahdollisuudet liikkumistarpeen vähentymiseen ja kestävämpien liikkumismuotojen käyttöön kasvavat. Viestintäverkkojen tasapuolinen ja maanlaajuinen kehittäminen on tärkeää liikennejärjestelmän kehittämisen sekä monipaikkaisen asumisen, etätyön ja digitaalisten palvelujen hyödyntämisen kannalta. Viestintäverkkoja kehittämällä voidaan vaikuttaa ihmisten liikkumistarpeeseen ja -suoritteisiin vähentävästi.

Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa asetetut tavoitteet ovat oikeansuuntaiset ja kaikki kolme tavoitetta pyrkivät hillitsemään ilmastonmuutosta, mikä on hyvä lähtökohta. **ELY-keskukset huomauttavat, että liikenneturvallisuus ei näy tavoitteissa siinä määrin, kuin esimerkiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 15 a §:ssä on esitetty liikennejärjestelmäsuunnittelun tavoitteista.** Kuten ilmastonmuutoksen hillitseminen on esitetty tavoitteissa kaiken perustaksi, voitaneen myös liikenneturvallisuuden huomioiminen ja parantaminen nähdä samanlaisena lähtökohtana liikennejärjestelmäsuunnittelussa. **ELY-keskukset esittävät tavoitteiden täsmentävistä näiltä osin.**

ELY-keskukset kiinnittävät huomiota myös siihen, että tavoitteita tarkentavissa strategisissa linjauksissa on moninkertainen määrä saavutettavuutta koskevia linjauksia verrattuna kestävyteen ja tehokkuuteen. Liikennejärjestelmäsuunnitelmalle asetetuista

kolmesta tavoitteesta saavutettavuus alkaa siten painottua, kun siirrytään tavoitteista strategiaan linjauksiin.

Yhtenä strategisena linjauksena valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteissa on mainittu väylaverkon pullonkaulojen ratkaiseminen ensisijaisesti kevyemmin ratkaisuin, esim. liikenteen hallinnan keinoin. **ELY-keskukset pitävät hyvänä sitä, että liikenteen hallinta nähdään todellisena keinona liikenneongelmien ratkaisemiseksi. Oikeaan aikaan, riittävän varhaisessa vaiheessa, liikenteen hallinnalla voidaan siirtää isojen infrahankkeiden toteuttamista eteenpäin tulevaisuuteen.**

ELY-keskukset esittävät, että kestävyystavoitteen alla olisi hyvä linjata myös pyrkimyksestä vähentää liikenteen ympäristöhaittoja. Nykyisellään suunnitelma ei sisällä toimenpidekokonaisuuksia, jotka tähtäisivät liikenteen ympäristöhaittojen vähentämiseen CO₂-päästöjen vähentämistä lukuun ottamatta. Näitä ympäristöhaittoja ovat melu, tärinä sekä ilmanlaadun, pohjavesien laadun ja luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen. Näitä kohteita ei ole mahdollista parantaa ilman erillistä investointirahoitusta, mikäli väylille ei ole muita kehittämishankkeita luvassa.

Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma on yli hallituskausien ulottuva suunnitelma, jonka tarkoitus on edistää pitkäjänteistä liikennepolitiikan valmistelua ja toteutusta. **ELY-keskukset pitävät erittäin hyvänä, että koko liikennejärjestelmän kattava suunnitelma toimenpideohjelmiseen ja vaikutustarkasteluineen on nyt ensimmäistä kertaa saatu valmisteltua.** Toimenpideohjelma tuo myös näkyväksi mm. sen, mistä kaikesta perusväylänpidon iso kokonaisuus koostuu ja mitkä ovat mahdollisuudet lisätä rahallista panostusta eri kokonaisuuksiin.

ELY-keskusten rooli liikennejärjestelmätyössä ja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnassa

ELY-keskukset ovat valtionhallinnon alueellisia toimijoita ja merkittäviä liikennejärjestelmän kehittäjiä omilla toimialueillaan. ELY-keskukset suunnittelevat ja toteuttavat liikenneverkon toimenpiteitä, useimmiten yhteisrahoitteisesti kuntien kanssa. ELY-keskukset myös hankkivat joukkoliikennettä yhdessä kuntien kanssa. Maankäytön yhteistyössä ELY-keskukset välittävät kuntien suuntaan valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteita ottaen huomioon kaikki liikennemuodot. Liikennejärjestelmäsuunnittelun ja MAL-yhteistyön kehittämistarpeena on kaikkien väylänpidon teemojen ottaminen mukaan käsiteltäviksi. Maantieverkon korjaustarpeet ovat tyypillisesti teemoja, joita vain ELY-keskus pitää esillä, vaikka välttämättömät korjaushankkeet saattavat edellyttää merkittävääkin rahoitusta ja teiden pitäminen liikennöitävässä kunnossa on elinehto alueiden toiminnalle.

Eri toimijoiden tiiviinä yhteistyönä tehtävälle liikennejärjestelmäsuunnittelulle on alueilla pitkät perinteet ja ELY-keskuksilla on merkittävä rooli mm. vahvana asian- ja paikallistuntemuksen tuojana, koordinoijana ja rahoittajana. **ELY-keskusten rooli liikennejärjestelmätyössä tulisi huomioida valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassamassa nykyistä huomattavasti voimakkaammin.**

Yhteistyön tekeminen, niin liikennehallinnon sisällä kuin muidenkin toimijoiden kanssa, on liikennejärjestelmäsuunnittelussa avainasemassa. Yhteistyötä tulisi nykyisestään

tiivistää kaikkien valtion liikennehallinnon toimijoiden kesken, koska toimijakenttä valtion toimijoiden osalta on laaja. Tällä mahdollistettaisiin valtion eri toimijoiden yksiääninen viesti liikenteeseen liittyvissä asioissa. **ELY-keskukset esittävätkin, että eri toimijoiden roolia kirkastettaisiin ja liikennejärjestelmätyötä tehostettaisiin selkeyttämällä yhteistyötapoja valtionhallinnon osalta.**

Suunnitelmassa on mm. esitetty, että valtio kehittää yhteistyömallia valtakunnallisen ja alueellisen tason välillä perustamalla liikennejärjestelmäfoorumin, joka perustuu maakuntaliittojen ylimaakunnalliseen liikennejärjestelmätyöhön perustuvien alueiden mukaisesti. ELY-keskusten mielestä foorumin perustaminen on tervetullut ajatus, mutta toteaa, että valtakunnallisen suunnitelman kanssa keskeisesti synkronoitavat suunnitelmat tulisivat olla alueiden kehittämislain mukaisesti maakuntakohtaiset liikennejärjestelmäsuunnitelmat mukaan lukien tarvittaessa niitä täydentävät kaupunkikohtaiset suunnitelmat. **ELY-keskukset ovat mielellään mukana käytävissä keskusteluissa ja osassa Suomea jo toimiikin ELY-keskus vetoisia ylimaakunnallisia ryhmiä. ELY-keskukset esittävät myös näkemyksensä siitä, että Suomen jakaminen neljään osaan ei välttämättä ole toimiva ratkaisu huomioiden jo nyt toimivat ylimaakunnalliset ryhmät.**

ELY-keskukset esittävät myös, että kun suunnitelmaprosessia tulevaisuudessa tarkennetaan, olisi hyvä pystyä tarkastelemaan alueita valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa esitettyä aluejakoa pienempinä kokonaisuuksina esimerkiksi alueellisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien kautta tai useamman maakunnan muodostamien liikennestrategia-alueiden mukaisesti. Näin tarkasteltuna saataisiin alueiden tarpeet ja erityispiirteet näkyvämmiin esiin ja osaksi valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa.

ELY-keskukset esittävät erityisesti suurten kaupunkiseutujen osalta harkittavaksi omaa vastaavanlaista foorumia. Maakunnallisten suunnitelmien nivoutuminen ja synkronointi valtakunnalliseen suunnitelmaan ja sen päivityksiin tulisi myös selkeästi kuvata rooleineen ja aikatauluineen. **Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa ei käy ilmi, miten alueelliset liikennejärjestelmäsuunnitelmat näkyvät hankkeiden ja muiden toimenpiteiden priorisoinnissa.** Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman suhdetta MAL-sopimukseen ja kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmiin olisi myös hyvä kokonaisuutena selkeyttää. Vastaavasti liikennejärjestelmän käyttäjien näkemyksien asiakaslähtöiseen huomioimiseen tulee kiinnittää huomiota. Ylimaakunnallisten suunnitelmien keskeinen huomioiminen ei ole perusteltua maakunnallisten suunnitelmien sijaan niin kauan kuin niiden laatimista ei ohjeisteta yksityiskohtaisesti.

ELY-keskukset ovat olleet yhtenä sidosryhmänä suunnitelman laadinnan aikaisessa kommentoinnissa mukana, saaristoliikenteen osalta myös valmistelemissa itse suunnitelmaa. Suunnitelmassa ELY-keskusten rooli yhtenä liikennejärjestelmätoimijana näkyy joissain kohtaa suunnitelmaa valitettavan vähän ja joissain kohdin jopa puutteellisenä. ELY-keskukset ovat alueensa vahvoja asiantuntijoita, alueellisia tienpidosta vastaavia valtionhallinnon edustajia, joukkoliikenteen toimivaltaisia viranomaisia sekä keskeisiä liikennejärjestelmätoimijoita. **ELY-keskukset ovat valtion toimijoita alueillaan. ELY-keskukset ovat mielellään mukana valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnassa huomattavasti enemmän yhtenä valtion toimijana jatkossa. ELY-keskukset tuottavat mielellään myös lähtötietoa**

esimerkiksi liikennejärjestelmäanalyysiin sekä liikenneverkon strategiseen tilannekuvaan.

Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa todetaan suunnitelman toimeenpanosta, että se edellyttää riittävien resurssien takaamista liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle sekä Väylävirastossa, Liikenne- ja viestintävirastossa että ELY-keskuksissa. **ELY-keskukset näkevät lisäresursoinnin erittäin tarpeelliseksi alueellisen liikennejärjestelmätyön ja perusväylänpidon painotuksen kasvaessa.**

Liikenneverkon strateginen tilannekuva

Liikenneverkon strateginen tilannekuva on tekninen asiantuntijaselvitys, joka perustuu mm. tilastoihin, olemassa oleviin selvityksiin, valtakunnallisiin liikenne-ennusteisiin, yhtenäisiin arviointikriteereihin sekä laajaan näkemykseen liikennejärjestelmän nykyisistä ja tulevista tarpeista. Strategisen tilannekuvan osalta ei ole toteutettu varsinaista kuulemista, muutamia täsmäkeskusteluja lukuun ottamatta.

ELY-keskukset pitävät hyvänä liikenneverkon strategisen tilannekuvan laatimista ja se nähdään erittäin tärkeänä lähtökohtana valtakunnalliselle liikennejärjestelmäsuunnitelmalle ja investiohjelmalle. Tilannekuva antaa hyvän näkemyksen liikenneverkon nykytilasta ja puutteista. On hyvä, että tilannekuva on laadittu teknisenä erilaisiin tilastoihin ja tunnuslukuihin perustuvana paperina, jollaisena sen soisi myös jatkossa kehittyvän.

Liikenneverkon strategista tilannekuvaa on tarkoitus päivittää ja kehittää niin, että strategisesta tilannekuvasta on johdettavissa niin valtion kuin muidenkin toimijoiden verkolla olevat kehittämistarpeet valtakunnallisella tasolla. Tämän voidaan katsoa olevan hyvä tavoite, joka osaltaan luo ennustettavuutta ja pitkäjänteisyyttä liikenneverkon kehittämiseen.

Liikenneverkon strategisessa tilannekuvassa on ollut erityisesti tavoitteena tunnistaa valtakunnallisesti merkittävimmät haasteet sekä pullonkaulat liikenneverkon toimivuuden kannalta, keskittyen valtakunnallisesti merkittävimmän liikenneverkon ja sen tärkeimpiin solmukohtiin. **ELY-keskukset toteavat, että strategisen tilannekuvan painotus pääväyliin on oikeansuuntainen. ELY-keskukset haluavat kuitenkin muistuttaa, että pääväylien lisäksi on olemassa myös muita merkittäviä maanteitä, joilla on esimerkiksi liikenneturvallisuuden tai elinkeinoelämän kuljetuksiin liittyviä palvelutasopuutteita. Alueet – ja siten myös liikenne - Suomessa ovat keskenään hyvin erilaisia ja tämän tulisi näkyä myös liikenneverkon strategisessa tarkastelussa.**

ELY-keskukset toteavat, että tieverkon osalta tilannekuvassa on hyvin huomioitu mm. TEN-T-teille asetetut vaatimukset, joilla tulisi olla suuri merkitys kansallisessa päätöksenteossa. Nykyisen ydinverkkokäytävän osalta tulee huolehtia EU:n asettamien palvelutasovaatimusten aikaansaamisesta tieverkolle vuoteen 2030 mennessä. ELY-keskukset toteavat, että TEN-T verkolle tehdyt suunnitelmat ja niissä esitetyt ratkaisut ei ole tehty TEN-T ydinverkon kriteerien pohjalta, vaan ratkaisut perustuvat todettuun liikenteen tarpeeseen. TEN-T-ydinverkolla on hyvin erilaisia väyläosuuksia, eikä joillain osilla TEN-T ydinverkkoa ole tarpeellista tavoitella TEN-T ydinverkon kriteerien edellyttämää tasoa vuoteen 2030 mennessä, koska se ei ole hyöty-kustannussuhteensa

puolesta perusteltavissa. ELY-keskukset haluavat myös tuoda esiin, että TEN-T kattavaan verkkoon tulisi esittää lisättäväksi valtatie 21, joka on myös osa pääväyläverkkoa.

TEN-T-ydinverkkokäytävien kuvausten osalta suunnitelman ja strategisen tilannekuvan kirjauksia tulisi täsmentää. Toistaiseksi ainoa ydinverkkokäytävä Suomessa on Scandinavian-Mediterranean -käytävä.

Tilannekuvassa on myös hyvin huomioitu asetus maanteiden pääväylien palvelutasoluokista ja niiden karkeista palvelutasotavoitteista. Pääväyläasetuksen palvelutasovaatimusten huomioiminen, niiden konkretisointi ja niistä tehtävät johtopäätökset tulisi olla yksi keskeinen tekijä tiestön kehittämistarpeita priorisoitaessa.

Liikenneverkon strategisessa tilannekuvassa liikenneturvallisuuden ongelmakohtat on määritelty siten, että niissä on kohonnut todennäköisyys (ajokilometriä kohden) joutua henkilövahinkoon johtavaan onnettomuuteen ja lisäksi henkilövahinko-onnettomuuksia tapahtuu paljon (tiekilometriä kohden). Kohonnut todennäköisyys joutua henkilövahinkoon johtavaan onnettomuuteen ajokilometriä kohden (eli yksittäisen autoilijan riski) toimii mittarina ainoastaan hyvin samanlaisilla teillä mukaan lukien liikennemäärät. Eli mikäli liikennettä on vähän, nousee onnettomuuden todennäköisyys helposti, kun taas vilkkaimmilla pääväylillä riski ei nouse kovin korkeaksi. **ELY-keskukset esittävät tilannekuvan ja käytettävien kriteerien tarkistamista onnettomuusanalyysien osalta.**

ELY-keskus huomauttaa, että liikenneverkon strateginen tilannekuva sisältää osittain vanhentunutta tietoa raskaan liikenteen taukopaikkojen tilanteesta. Tilannekuva on tarpeen päivittää ajantasaisilla tiedoilla raskaan liikenteen taukopaikkojen tilanteesta. Liikenneverkon strategisessa tilannekuvassa olisi myös syytä painottaa raskaan liikenteen taukopaikkojen haasteita. Nyt ne eivät näy osiossa, jossa vedetään yhteen tieverkon haasteet. Raskaan liikenteen taukopaikkaverkosto on välttämätön valtakunnallisen tavaraliikennejärjestelmän toimivuudelle, joten asia on syytä nostaa omaksi kohdaksi tieverkon haasteisiin.

Liikenneverkon strategisessa tilannekuvassa on TEN-T-ydinverkon osalta todettu, että TEN-T-suuntaviiva-asetuksen levähdysaluekriteeri täyttyy, kun otetaan kaikki levähdysalueet ja huoltoasemat huomioon. Kriteerin täyttymistä tulisi arvioida uudelleen. Kaikkia levähdysalueita ei voida pitää asianmukaisina ja asiaankuuluvan turvallisina ja varmoina pysäköintialueina etenkin ammattiliikenteelle. Taukopaikkoja on myös aivan liian vähän siellä, missä kysyntä on suurinta.

Liikenneverkon strategista tilannekuvaa on hyvä selkeyttää HCT-kuljetusten sekä sallittujen mittojen ja massojen osalta. Jo aiemmin tapahtuneiden mittojen ja massojen muutosten sijaan strategisessa tilannekuvassa olisi selkeämpää keskittyä tämän hetken tilanteeseen. Nyt aineistosta ei ole helppo hahmottaa sitä, mitkä ovat tällä hetkellä sallitut ajoneuvoyhdistelmän maksimimita ja -massa, ja mitkä sallittua pitempiä ja raskaampia kuljetuksia (HCT-kuljetuksia).

ELY-keskukset kiinnittävät huomiota siihen, että liikenneverkon strategisessa tilannekuvassa lentoasemia koskevissa kirjauksissa on tarkistamisen tarvetta mm. käytettyjen lähtötietojen osalta.

Liikenneverkon strategisessa tilannekuvassa ei ole käsitelty kriittisiä tieverkon painumakohteita. **ELY-keskukset esittävät, että painumakohteiden tilanne on tarpeen lisätä liikenneverkon strategiseen tilannekuvaan.**

Liikenneverkon strategisessa tilannekuvassa pääkaupunkiseudun pääväylien palvelutasopuutteita kuvaavien karttojen olisi hyvä olla alueellisesti laajempia siten, että niissä näkyisi myös valtatie 25.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman rahoitustaso

Parlamentaarinen ohjausryhmä on asettanut valtakunnallisen liikennejärjestelmän rahoitustason yleiseksi tavoitteeksi, että rahoitustason olisi pitkällä aikavälillä hyvä myötäillä keskimäärin yhden prosentin osuutta bruttokansantuotteesta. Lisäksi suunnitelmassa on todettu, että perusväylänpidon rahoituksessa huomioidaan vuodesta 2025 alkaen kustannustason nousu.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman isoimmat kysymysmerkit liittyvät rahoituksen tasoon, jota ei voida suunnitelmassa sitovasti koko suunnitelmakaudelle määrittää. Rahoitustaso ei ole myöskään riittävä huomioiden kaikki tiedossa olevat tarpeet ja puutteet maantieverkolla, joten rahoitustaso asettaa tiukat reunaehdot valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman toteuttamiselle. Rahoitukseen liittyvä epävarmuus huomioiden, ELY-keskukset esittävätkin, että rahoituksen osalta tehtäisiin erilaisia skenaarioita, joissa huomioitaisiin erilaisten rahoitustasojen vaikutukset tavoitteiden saavuttamisen realismiin.

Perusväylänpito

Hoito, ylläpito ja korjausvelka

Perusväylänpidon toimenpiteillä pyritään varmistamaan päivittäinen turvallinen ja sujuva liikenne koko maassa. Suunnitelman mukaan perusväylänpitoon osoitettavaa rahoitusta lisätään ja siten mm. vähennetään väylien korjausvelkaa 2,8 miljardista eurosta 2,2 miljardiin euroon. **ELY-keskukset korostavat, että tämä on erittäin tarpeellinen toimenpide väyläverkon kunnosta huolehtimisen ja suunnitelman yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden näkökulmasta.** Myös rahoituksen suuntaaminen kunnossapitoa painottavaksi on oikean suuntainen: nykyisen väyläverkon liikennöitävyyden ja väylien kunnan turvaaminen on ensisijainen toimi. Hyvää on myös se, että yleinen kustannustason nousu otetaan ainakin osittain huomioon rahoitustasossa vuodesta 2025 alkaen. Ilmastomuutokseen sopeutumisessakin juuri väyläverkon kunto- ja kuivatuspuutteiden korjaaminen ja korjausvelan pitkäjänteinen vähentäminen ovat keskeisessä roolissa.

Tiestön hoidolla varmistetaan tiestön päivittäinen liikennöitävyys ja alueellinen saavutettavuus kaikissa olosuhteissa. **ELY-keskukset toteavat, että maanteiden talvihoidon rahoitustasoa on korotettu viime vuosien aikana ja on erinomaista, että suunnitelmassa sitoudutaan tähän korotetun tason ylläpitämiseen myös tulevaisuudessa.**

Maantieverkon kunnan osalta tilanne ei kuitenkaan etene aivan toivotusti. Vaikka rahoitusta perusväylänpidon kokonaisuuteen lisätäänkin, laskee tienpidon suhteellinen osuus perusväylänpidon kokonaisuudesta kaksi prosenttiyksikköä. **ELY-keskukset tuovat esiin huolensa siitä, että näin ollen perustienpidon rahoitus kasvaa todellisuudessa vain hieman. Käytännössä tämä tarkoittaa, että maanteiden korjausvelkaa ei pystytä torjumaan tai vähentämään toivotulla tavalla.**

Tieverkon osalta **ELY-keskukset esittävät huolensa erityisesti päällysteiden ja siltojen huonosta kunnosta.** Kuntopuutteet painottuvat varsinkin alemmalle tieverkolle, mutta myös pääväylillä ja muilla vilkkaasti liikennöidyillä teillä on ongelmia. Huonokuntoiset päällysteet heikentävät kuljetusten turvallisuutta ja toimintavarmuutta ja lisäävät myös polttoainekulutusta ja siten liikenteen päästöjä. Huonokuntoisten ja kantavuuspuutteisten siltojen vuoksi maanteille joudutaan asettamaan rajoituksia, jotka vaikuttavat erityisesti elinkeinoelämän kuljetuksiin ja toimintaedellytyksiin. Siltoja joudutaan nykyään rahoituksen vähäisyyden vuoksi yhä useammin käyttämään ns. loppuun, eli korjaamisen sijaan siltoja joudutaan uusimaan kokonaan. Tämä on tehotonta. **ELY-keskukset ovatkin tyytyväisiä, että suunnitelmassa on tunnistettu kriittisten siltojen kustannustehokkaan parantamistoimet, joiden rahoittaminen normaalin korjausohjelman puitteissa ei ole mahdollista. Kokonaisuutena korjausvelan kasvu aiheuttaa kuitenkin vakavia ongelmia tienpidolle.**

Parantamishankkeet

ELY-keskuksilla on tiedossa suuri määrä maantieverkon parantamisen kriittisiä tarpeita. Pääväyläverkon ulkopuoliselle maantieverkolle kohdistuvia tarpeita ja puutteita ei ole osana valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa määritelty tai priorisoitu. Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman mukaan rahoitusta kohdennettaisiin kävelyä ja pyöräilyä edistäviin kohteisiin, tieverkon alueellisiin elinkeinoelämän kuljetusten kipupisteisiin, liikenneturvallisuutta parantaviin kohteisiin sekä liityntäpysäköintiin. **ELY-keskukset toteavat, että nämä kohteet ovat erinomaisia ja tärkeitä. Tarpeisiin nähden rahoitus tämäntyyppisille erityisen kustannustehokkaille kohteille jää kuitenkin harmillisen niukaksi ja osa niistä vasta pitkällä tulevaisuudessa tapahtuviksi.**

ELY-keskukset korostavat, että myös pienemmille ja keskisuurille parantamishankkeille tarvitaan pitkäjänteisyyttä perusväylänpidon rahoitukseen siten, että suunnittelu ja toteutus etenevät johdonmukaisesti. Vaihtoehtona on luoda useampia pienempiä toimenpiteitä sisältäviä matka- ja kuljetusketjujen hankekokonaisuuksia rahoitettavaksi kerralla isompina kehittämishankkeina tietyllä yhteysväylillä. Tällä voitaisiin saada hankkeille myös parempaa vaikuttavuutta kuin yksittäisiä pieniä parantamistoimia toteuttamalla. **ELY-keskukset esittävät vielä arvioitavaksi valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman viimeistelyssä, miten turvataan ELY-keskusten mahdollisuudet toteuttaa niitä lukemattomia tarpeellisia pieniä ja keskisuuria parantamishankkeita, joita suunnitelman tavoitteiden mukaan tulisi edistää.**

Parantamishankkeille on viime vuosina saatu ajoittain lisärahoitusta esimerkiksi lisätalousarvioista, korjausvelkaohjelmista, eduskunnan jakovararahankkeina, KÄPY-rahoituksena ja MAL-sopimusten kautta. Lisärahoitus onkin tullut tarpeeseen, mutta sen satunnaisuus ja erilaiset ehdot (tietty teema, rajattu alue, kuntarahoitusosuus, hankkeen

hinta) vaikeuttavat pitkäjänteistä suunnittelua, eivätkä rahoitusta saaneet kohteet ole aina pitkäjänteisen väylänpidon kannalta optimaalisimpia.

ELY-keskukset esittävät, että perusväylänpidon rahoituksella toteutettavat maantieverkon parantamishankkeet tulee voida muodostaa ja päättää valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa esitettyjen linjausten perusteella alueilla ELY-keskuksille myönnettävän rahoituksen kautta ja rahoitustasoa tulisi korottaa esitetystä. ELY-keskukset ovat alueensa vahvoja valtion toimijoita, joilla on laaja asian- ja paikallistuntemus alueidensa elinkeinoelämän ja kansalaisten tarpeista. ELY-keskukset suunnittelevat ja toteuttavat liikenneverkon toimenpiteitä, useimmiten yhteisrahoitteisesti kuntien kanssa, jo nykyisinkin.

Kehittäminen

ELY-keskukset pitävät valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman pääväyläverkko-painotteisuutta hyvänä ja tarpeellisena linjauksena. Kuitenkin tulee huomioida, että myös pääväyläverkon ulkopuolisella maantieverkolle verkolle kohdistuu merkittäviä kehittämisen tarpeita.

Suunnitelmassa esitetään, että maantieverkon kehittämisrahoitusta kohdistetaan pääväylien merkittävimpiin kohteisiin ja palvelutason parantamiseen pistemäisissä kohteissa ympäri Suomen liikenneverkon strategisen tilannekuvan mukaisesti. Liikenneverkon strateginen tilannekuva keskittyy pääväyläverkkoon ja samoin myös kehittämisinvestoinnit painottuvat valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman mukaisesti pääväylille. **ELY-keskukset pitävät pääväyläpainotteisuutta erittäin hyvänä ja kannatettavana.**

Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa kehittämishankkeille osoitettu rahoitus niin lähivuosille kuin suunnitelmakauden loppupuolelle on esitetty kuitenkin suhteellisen pienenä. **Maantieverkon kehittämisen vuosittainen rahoituskehys jää suunnitelmassa niin pieneksi, että se ei mahdollista käytännössä kuin yhden tai korkeintaan kahden pääväylähankkeen käynnistämisen vuosittain.** Saavutettavuustavoitteen toteutumisen ja elinkeinoelämän kuljetusten toimivuuden osalta onkin odotettavissa haasteita, jos kehittämishankkeita ei ole mahdollista rahoittaa enempää. Tieverkon kehittämiselle odotukset kaikilla ELY-keskuksen sidosryhmillä ovat huomattavan paljon korkeammat kuin mille suunnitelman rahoitustaso tarjoaa mahdollisuuden. Tämä on myös todettu valtakunnallisessa suunnitelmassakin selkeästi ”Pelkästään maanteiden pääväylien merkittävimmät investointitarpeet ovat noin 2-3 mrd. euroa seuraavan noin 10 vuoden aikana.”

Pääväyläpainotuksen rinnalla ELY-keskukset kuitenkin nostavat esiin sen, että pääväyläverkon ulkopuolelle jää merkittävä määrä maantieverkkoa, joilla on esimerkiksi liikenneturvallisuuden tai elinkeinoelämän kuljetuksiin liittyviä merkittäviäkin palvelutasopuutteita. Pääväyläasetuksen ulkopuolella on suuri joukko monesti vilkasliikenteisiäkin maanteitä, joilla on keskeinen rooli alueiden välistä saavutettavuutta, alueiden sisäistä saavutettavuutta ja matkojen ja erityisesti elinkeinoelämän kuljetusten palvelutasoa ja kestävästä liikkumisesta koskevien linjausten toteutumiseen. Toisaalta on syytä huomioida, että edellä kuvattu matkojen kategorisointi esim. alueiden väliseen tai alueiden sisäiseen

saavutettavuuteen on keinotekoinen. Matka- ja kuljetusketjut muodostuvat kokonaisuuksista, joissa tyypillisesti yhdistetään usean em. kategorian matkatyyppiä. **Liikennejärjestelmää kehittäviä investointeja valittaessa on siis tarpeen ottaa huomioon kaikenlaisien väylien kehittämistarpeet osana matka- ja kuljetusketjuja.**

Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on kirjaus, että elinkeinoelämän näkökulmasta pääväylät ovat kuljetusten palvelutason kannalta keskeisessä roolissa, mutta kuitenkin todetaan (s. 9), että tieverkolla merkittävimmät kehityskohteet löytyvät pääväylien ulkopuolelta. Tämä kirjaus vaatii selkeyttämistä huomioiden valtakunnallisen liikennejärjestelmän kirjaukset kehittämishankkeiden suuntaamisesta pääväylille. Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa (s.9) on myös maininta, että pääteiden liikenteen sujuvuus on hyvällä tasolla lukuun ottamatta suurimpien kaupunkiseutujen sisääntuloväyliä ja kehäteitä, joilla ruuhkaisuus on kasvanut. Tämä kirjaus vaatii selkeyttämistä, koska strategisessa tilannekuvassa on tunnistettu sujuvuuspuutteita myös linjaosuuksilla sekä myös muualla kuin suurimmilla kaupunkiseuduilla.

Toimenpideohjelmaa ei vielä tässä vaiheessa ole konkretisoitu investointiohjelmalla, vaan sen laatiminen on vasta Väylävirastossa käynnistetty. Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa investointiohjelman laatimista ohjataan toteamalla, että ohjelmaa laadittaessa tulee huomioida valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteet, kriteerit ja rahoitustaso sekä väylälaeissa asetetut laatuvaatimukset. Edelleen suunnitelmassa on todettu, että ensisijaisesti keskitytään yhteysväleihin, joilla on useita pääväyläasetuksen mukaisia puutteita palvelutasossa. Em. kirjaukset antavat hyvän lähtökohdan investointiohjelman laadinnalle.

Valtakunnan isojen raidehankkeiden käsittely on jäänyt varsin pintapuoliseksi niin valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa kuin fossiilittoman liikenteen tiekartassa. Kyseessä on kuitenkin merkittävät valtakunnalliset liikennejärjestelmän kehittämishankkeet, joihin olisi ollut luontevaa ottaa kantaa valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa huomioiden myös CEF-rahoitusmahdollisuudet. Hankeyhtiöiden suhde valtakunnalliseen liikennejärjestelmätyöhön näyttäytyy nyt epäselvänä.

Yhteisrahoitus

Kuntien ja muiden tahojen osallistumisesta valtion väyläverkon investointien kustannuksiin on esitetty suunnitelmassa uusia linjauksia (yhteistyörahoitusmallit tietyntyyppisissä hankkeissa). **ELY-keskukset toteavat, että tienpidon osalta ei ole tarvetta muuttaa nykykäytäntöjä.** Valtio vastaa valtion liikenneverkosta ja kunnat katuverkostaan huomioiden kuitenkin hyötyjä maksaa -periaatteen ja mm. pitkämatkaisen liikenteen tarpeet tarkoituksenmukaisella tavalla. **Valtakunnallisesti yhteisistä periaatteista sopiminen on tärkeää, ja periaatteiden on oltava molemmin puolin selkeät ja kohtelu tasapuolista sekä oikeudenmukaista.** Todellisuudessa yhteisrahoitusmalli-hankkeisiin saatetaan saada mukaan vain suurempia kuntia, joiden taloudellinen tilanne on hyvä. Pienemmissä kunnissa näihin hankkeisiin osallistumismahdollisuuksia ei ole. Jos kaikki valtion väylillä tehtävät pienet parantamishankkeet ja kävelyä ja pyöräilyä edistävät hankkeet edellyttävät 50 %

kuntarahoitusta, ei liikennejärjestelmäsuunnitelman mukaiset tavoitteet ole näiltä osin saavutettavissa.

ELY-keskus esittää, että valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan on tarpeen täsmentää, mitä tarkoitetaan sillä, että valtio osallistuu yhteisrahoitteisesti ja sopimusperusteisesti muiden kuin MAL-seutujen kuntien elinkeinoelämän kehittämisen ja maankäytön tukemiseen. Suunnitelman mukaan hankkeista sovitaan erikseen ja näille hankkeille on varattu suunnittelukaudella yhteensä 200 miljoonaa euroa. Suunnitelmasta ei kuitenkaan selviä, millä perusteilla sopimuksia solmitaan ja mitkä valtion toimijat ovat niissä sopijaosapuolina.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman suhde muihin suunnitelmiin ja strategioihin

Samanaikaisesti valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnan kanssa on ollut käynnissä fossiilittoman liikenteen tiekartta, liikenteen verotuksen uudistamista koskeva työ sekä liikenneturvallisuusstrategian laadinta. Näiden kaikkien suunnitelmien yhteen kytkentä lienee ollut haasteellista ja seuraavalla liikennejärjestelmäsuunnitelman päivityskierroksella yhteen kytkentään onkin paremmat mahdollisuudet. Samalla on tarpeen arvioida myös muita yhteiskunnallisia tekijöitä, joilla on selkeää kytkentää liikennejärjestelmään. Tällaisia ovat mm. alueiden kehittämisen painopisteet ja matkailustrategia. **ELY-keskukset esittävät, että em. käynnissä olevat suunnitelmat ja strategiat huomioidaan valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman viimeistelytyössä paremmin ja niissä esitetyt tulokset huomioidaan ja yhteensovitetaan suunnitelman kirjauksiin.**

Liikenteen päästötavoitteiden mukaisesti liikenteen päästöt tulee puolittaa vuoteen 2030 mennessä. **Näin ollen suunnitelman kytkentä fossiilittoman liikenteen tiekartan toimenpide-ehdotuksiin tulee olla tiivis ja johdonmukainen. Vastaavasti tämä kytkös tulee näkyä kaikessa väylänpidon ohjauksessa aina asetuksista suunnitteluohjeisiin ja hankearviointeihin.**

Liikenneturvallisuuden osalta valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa viitataan pitkälti valmisteilla olevaan liikenneturvallisuusstrategiaan. Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman mukaan valtio laatii pitkäjänteisen liikenneturvallisuusstrategian, jolla sitoudutaan liikenneturvallisuuden nollavisioon vuoteen 2050 mennessä ja tavoitellaan vuoteen 2030 mennessä tilannetta, että liikenteessä loukkaantuisi tai menehtyisi alle sata henkilöä vuodessa. **ELY-keskukset pitävät em. sitoutumista todella tärkeänä, ja esittävätkin huolensa siitä, että liikenneturvallisuuden parantaminen ja liikenneturvallisuuden parantamiseen tähtäävät toimenpiteet jäävät valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa liian vähälle huomiolle.**

ELY-keskusten näkemyksen mukaan infrastruktuuriin liittyvät liikenneturvallisuustoimenpiteet eivät näy tällä hetkellä riittävästi valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa eikä valtakunnallisessa liikenneturvallisuusstrategiassa. **ELY-keskukset esittävät, että valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa tulisi määritellä ne liikenneinfran toimenpiteet ja rahoitus, joilla valtakunnalliseen ja hallitusohjelman mukaiseen liikenneturvallisuustavoitteeseen päästään.** Liikenneturvallisuuden osalta tarkasteluun olisi hyvä ottaa valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa pääteiden kohtaamisonnettomuuksien vähentäminen, jalankulku- ja

pyöräilyonnettomuuksien vähentäminen sekä ajonopeuksien hillitseminen. Kussakin em. päätoimenpiteessä on mahdollista toteuttaa monia toimenpiteitä, jotka tukevat toinen toisiaan ja soveltuvat monen muunkin tieliikenteen turvallisuusongelman torjumiseen. Asetettujen turvallisuustavoitteiden saavuttaminen rajallisilla resursseilla edellyttää keskittymistä toimenpiteisiin, joilla pitkällä aikavälillä voidaan tehokkaimmin puuttua tieliikenteen turvallisuusongelmiin. Pelkällä liikenneturvallisuusviestinnällä, digitalisaatiolla, automaatiolla ja autokannan uusiutumisella tavoitteisiin ei päästä.

Nostoja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman kirjauksista

Edellä mainittujen huomioiden lisäksi ELY-keskukset haluavat vielä nostaa seuraavia teemakohtaisia näkökohtia esiin.

Kestävän liikkumisen edistäminen

ELY-keskukset pitävät erittäin hyvänä lisärahoitusta ja panostusta kestävän liikkumisen toimenpiteisiin. Rahoituksen esitetään vuodesta 2025 lähtien painottuvan kasvavasti kuntien katuverkolle suunnattaviin valtionavustuksiin, kun taas pienempi osuus kohdistuisi valtion maantieverkon kävelyn ja pyöräilyn infrastruktuuriin. Kaupunkiseutujen liikennejärjestelmän näkökulmasta kunnille osoitettava valtionavustus on toki positiivinen, mutta monesti erityisesti MAL-kaupunkiseutujen ulkopuolisten kuntien alueella kehittämistarpeet ovat suurimmat nimenomaan valtion infran parantamiselle. Lisäksi valtionavustusten merkityksen ylikorostuminen saattaa asettaa kunnat eriarvoiseen asemaan hankkeiden toteuttamismahdollisuuksien suhteen.

Suunnitelmassa esitetty valtion ja kuntien yhteisrahoitusmalli kävelyä ja pyöräilyä edistävissä maantieverkon hankkeissa on käytössä jo laajalti ja perustuu tyypillisesti kuntien kehittyvään maankäyttöön. Toisaalta valtionavustusmallin laajentaminen saattaa tehdä koko rahoitusjärjestelmästä vaikeasti hahmotettavan. **ELY-keskukset esittävät harkittavaksi kokonaisuuden yksinkertaistamista ja rahoituksen tasapainottamista siten, että esitettyä suurempi osuus, esimerkiksi puolet suunnitelmassa teemalle varatusta rahoituksesta, kohdistettaisiin valtion infran parantamiseen.**

Väyläverkoston kehittämisen ohella kävelyn ja pyöräilyn edistämässä olennaista on nykyisen väyläverkoston palvelutason varmistaminen: mm. päällysteiden kunto, laadukas talvihoito, kulkumuotojen erottelu jne. Erityisesti tämä korostuu kaupunkiseutujen tärkeimmillä väylillä, joilla myös työmatkapotentiaali on merkittävä, mutta ei myöskään tule unohtaa väyläverkoston merkitystä esim. maaseudun koulumatkojen turvaajana. **Kaiken kaikkiaan kävelyn ja pyöräilyn kulkutapaosuuden kasvattaminen edellyttää laajaa toimenpidejoukkoa aina maankäytön ja palvelurakenteen suunnittelusta infratoimiin ja liikkumisen ohjaukseen.** Kestävän liikkumisen painoarvon lisäys edellyttää myös ELY-keskuksilta lisäresursseja näiden erityistehtävien hoitamiseen.

Joukkoliikenteen osalta suunnitelma on positiivinen ja siinä esitetään kiittävästi konkreettisia toimia joukkoliikenteen kehittämiseksi. Tukea osoitetaan sekä suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetukeen, että ELY-keskusten järjestämään linja-autoliikenteeseen. **ELY-keskukset toteavat, että kestävyystavoitteet edellyttäisivät kuitenkin lisärahoitusta edelleen ja haasteen joukkoliikenteen kehittämiseksi aiheuttaa myös koronapandemia:** joukkoliikenteen matkustajamäärät ovat vähentyneet vuonna 2020 covid19-pandemian vuoksi, ja sen vaikutus

joukkoliikenteeseen jatkuu edelleen vuonna 2021. Koronan vaikutukset joukkoliikenteen järjestämiseen ja määrärahatasoon tulee kuitenkin huomioida jo ennen vuotta 2025, koska peruspalvelutason säilyminen täytyy varmistaa ELY-keskusten ostopalveluilla. Asiakkaiden luottamus joukkoliikenteeseen tulee palauttaa, jotta peruspalvelutaso pystyttäisiin säilyttää ja jotta matkustajamäärien kehityssuunta voidaan palauttaa pandemiaa edeltävään tilanteeseen.

Suunnitelman mukaan valtio määrittelee vuosien 2021–2022 aikana palvelutasotavoitteet maakuntakeskusten välisten keskeisimpien työssäkäynti- ja työasiayhteyksien kaukoliikenteen palveluille. **ELY-keskukset toteavat, että tämä on kannatettavaa erityisesti, kun se tehdään kytköksissä alueellisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien valmisteluun.** Valtio myös sitoutuu toteuttamaan määriteltyä kaukoliikenteen palvelutasoa vuodesta 2025 lähtien, mikäli palvelutaso ei toteudu markkinaehtoisesti. Varsinkin harvempaan asutuilla alueilla ELY-keskusten ostama liikenne on hyvin merkittävää maakunta- ja kuntakeskusten välillä työ-, koulu- ja opiskelumatkoilla. Jatkossa myös juna- ja bussiliikenteen yhteensovittamiseen ja matkaketjujen sujuvuuteen tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota.

Linja-autoliikenteen osalta hankinnat kerrotaan toteutettavan ELY-keskusten yhteishankinnoin. Tämä ei välttämättä ole kaikissa tilanteissa oikea linjaus, koska maakuntakeskusten väliset yhteydet saattavat sijaita yksinomaan kuntien muodostamien, seudullisten toimivaltaisten viranomaisten alueilla. Tällaisissa tapauksissa rahoitusvastuuta pitää jakaa myös kunnallisille toimivaltaisille viranomaisille. Joka tapauksessa ELY-keskusten järjestämisvastuulla olevan linja-autoliikenteen rahoituksessa tulee ottaa huomioon kaukoliikenteen järjestämisen edellyttämä lisärahoitus, mikäli liikenne edellytetään hankittavaksi ELY-keskusten yhteishankinnoin. Tähän valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman luonnos ei vielä ota selkeästi kantaa.

Lippu- ja maksujärjestelmien yhtenäistämisen välttämättömyys kuntien, joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten ja markkinaehtoisten liikenteenharjoittajien yhteistyöllä on tunnistettu suunnitelmassa. Tähän liittyen tarvitaan kilpailuviranomaisen näkemys siitä, mitä markkinaehtoisesti toimivat yritykset saavat tehdä yhteiskäyttöisten lippujen käyttöönottoisissa. **ELY-keskukset esittävät, että toimenpideohjelmaan lisätään toimenpiteeksi lippu- ja maksujärjestelmien yhteiskäyttöisyyden lainsäädännöllisten edellytysten selvittäminen.**

Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa esitetään, että valtion roolia liityntäpysäköinnin kehittämisessä kasvatetaan. **ELY-keskukset toteavat, että liityntäpysäköinnin edistäminen on kannatettavaa ja edellyttää pikaisesti suunnitelmavalmiuden parantamista yhteistyössä eri toimijoiden kanssa.** Infrahankkeiden lisäksi on syytä kiinnittää edelleen huomiota myös eri toimijoiden välisen vastuunjaon selkeyttämiseen liityntäpysäköinnin kokonaisuudessa.

Raskaan liikenteen erityiskysymykset

Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on todettu, että yhteistyössä valtion toimijoiden, kuntien ja yritysten kanssa laaditaan suunnitelma valtakunnallisen raskaan liikenteen taukopaikka- ja siirtokuormausalueverkon kehittämisestä. Tämän pohjalta laaditaan toteuttamissuunnitelma, jossa määritetään verkon kehittämistarpeiden lisäksi muun muassa yhteistoimintamalli eri osapuolten roolista ja huomioidaan mahdollisuudet reaaliaikaisen informaatiojärjestelmän kehittämiseksi. Taukopaikka- ja

siirtokuormausalueverkon kehittämistä toteutetaan siellä, missä tarve on suurin ja suunnitelmat valmiita. Raskaan liikenteen taukopaikkojen osalta liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on syytä korostaa maankäytön suunnittelun roolia ongelmalliseksi muodostuneen tilanteen ratkaisemisessa. Pääkaupunkiseutu on valtakunnallisen tavaraliikenteen ehdoton keskus ja taukopaikkojen puute akuutti ja paheneva ongelma. Pullonkaulaksi on muodostunut se, ettei taukopaikkoja sisällytetä maakunta-, yleis- ja asemakaavoihin. Asiaan on pyritty pitkään etsimään ratkaisua, mutta ratkaisemista on estänyt kuntien haluttomuus osoittaa alueita taukopaikkakäyttöön. Tämän vuoksi raskaan liikenteen taukopaikkojen määrää ei saada lisättyä. **ELY-keskukset pitävät hyvänä ja erittäin tarpeellisena valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman mukaisen valtakunnantason selvityksen laatimista pikaisella aikataululla.** Selvityksessä on syytä nostaa vahvemmin käsittelyyn pääkaupunkiseudun kaavoituksen ongelma taukopaikka-asian ratkaisemisessa.

HCT-kuljetusten näkökulmasta toimenpideohjelmassa esitetty tavoite siitä, että katuverkko ei muodosta tärkeimmillä HCT-rekkojen ja erikoiskuljetusten reiteillä esteitä sujuville kuljetuksille, on hyvä. HCT-yhdistelmien liikennöinnin mahdollistaminen vaatisi lisäksi muun muassa siirtokuormausalueverkon kehittämistä. Yksinkertaisimmillaan tämä tarkoittaisi ainoastaan perävaunujen tilapäisen pysäköinnin mahdollistamista erityisesti kaupunkien reuna-alueilla.

ELY-keskukset pitävät hyvänä, että valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on esitetty kuljetus- ja matkaketjujen toimivuuden varmistamista solmupisteisiin saakka. Tavaraliikenteen kannalta tärkeitä ovat yhteydet muun muassa satamiin. Tämä on vastuutettu kuntien yhdessä satamien ja valtion kanssa toteuttamaksi toimenpiteeksi. Kuljetusketjuajattelun vahvistaminen matkaketjuajattelun lisäksi on olennaista liikennejärjestelmän kehittämisessä

Saaristo- ja vesiliikenne

Varsinais-Suomen ELY-keskus vastaa saaristoliikenteen valtakunnallisesta kehittämisestä ja liikenteen hankinnasta ja on osallistunut suunnitelman laadintaan saaristoliikenteen kokonaisuuden osalta. ELY-keskukset pitävät suunnitelmassa esitettyjä toimenpiteitä hyvinä ja tavoiteltavina. Esitettyjen toimenpiteiden vaikutettavuuden osalta tavoitteet ovat yhtenevät koko suunnitelman tavoitteiden kanssa: saavutettavuus (lauttaliikenteen painorajoituksettomuus, yhteysalusliikenteen järjestämisperusteet), kestävyys (kaluston hiilijalanjäljen pienentäminen), tehokkuus (taloudellinen ja energiatehokkuus) ja myös turvallisuus (kaluston uudistaminen, teknologinen kehittyminen).

Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa (s. 16) on maininta, että ”sisävesien 10 tavaraliikenteen satamaa sijaitsevat Saimaan järviolueella”. Kirjauksessa tulisi huomioida, että em. satamien kautta kulkee myös kansainvälistä kauppamerenkulkua. Suunnitelman kappaleessa 5.5.2 mainitaan, että Saimaan kanavan kautta kulkeva liikenne on kansainvälistä vesiliikennettä. Kappale 5.5.2 koskee sisävesiliikennettä. Em. kirjauksia on hyvä selventää.

Maanteiden toiminnallinen luokitus

Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on esitetty, että maanteiden toiminnallinen luokitus päivitetään liikenne- ja viestintäministeriön johdolla vastaamaan

nykytarpeita ja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteita vuoden 2022 loppuun mennessä. **ELY-keskukset pitävät esitystä hyvänä ja tarpeellisena tehdä koko valtakunnan tasolla**, mutta valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman kirjauksessa olisi hyvä selvittää, mitä tarkoitetaan sillä, että em. yhteydessä tarkastellaan erityisesti maantie- ja yksityistieverkkojen rajapintoja yksityisteiden yhteiskunnallinen merkitys huomioiden sekä maanteiden ja katuverkon rajapintoja. **ELY-keskus esittää myös, että toiminnallisen luokituksen tarkistamisen yhteydessä on syytä arvioida nykyistä kevyempiä menetelmiä luokituksen muutoksiin suunnittelu- ja toteutushankkeiden yhteydessä tapahtuvien muutosten osalta, joka on nyt mahdollista vain asetusmuutosten kautta.**

Yksityistiet

Yksityisteihin liittyvää valtion rahoitusta esitetään suunnitelmassa nostettavaksi lähes kaksinkertaiseksi. Lisäksi todetaan, että yksityistieavustusten avustusprosenttia korotetaan. Tosin hiukan epäselväksi jää, onko muita kuin lauttapaikkojen avustusprosentteja vielä määritetty. **ELY-keskukset toteavat, että rahoitustason nosto mahdollistaa pitkäjänteisen avustustoiminnan ja järkevöittää tiekuntien mahdollisuutta valmistella korjaushankkeita.** Viimeisen viiden vuoden aikana talousarvioissa yksityisteille osoitettava määrärahataso on suuresti vaihdellut, mikä on näkynyt yksityistiekuntien avustushakemuksien vähäisenä määränä. Haasteena avustushankkeiden määrän kasvulle nähdään yksityistiekuntien omarahoitusosuudet, joiden kokoaminen voi olla tiekunnalle vaikeaa ja hidasta.

Vaikutusten arviointi

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on tehty ansiokasta vaikutusten arviointityötä. Vaikutuksia on jouduttu osin arvioimaan tehtyjen painotusten tai tietyille toimenpidealueille kohdennettujen rahoitusten kautta. Tämä lienee tehnyt vaikutusten arvioinnista äärimmäisen haastavaa. Vaikutusten arviointi jääkin monilta osin hyvin yleispiirteiselle tasolle ja osittain vaikutuksia voidaan arvioida vasta tarkemmassa suunnittelussa, kuten hankesuunnittelussa.

Kuten ELY-keskukset ovat tässä lausunnossaan aiemmin todenneet, ovat suunnitelman tavoitteet oikeansuuntaiset. Se miten hyvin tavoitteet lopulta pystytään saavuttamaan, riippuu käytettävissä olevasta rahoituksesta sekä valtion että kuntien osalta sekä siitä, miten ja mihin toimenpiteet kohdistetaan.

Vaikutusten arvioinnin mukaan valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma toteuttaa kaikkia kolmea sille asetettua tavoitetta. Suunnitelman toimenpiteiden arvioidaan toteuttavan hyvin kestävyys- ja tehokkuustavoitteiden toteutumista ja melko hyvin saavutettavuustavoitteen toteutumista. Vaikutusten suuruuteen suhteessa vertailuvaihtoehtoon liittyy myös epävarmuutta, sillä vertailuvaihtoehdon oletuksena on, että jo päätettyjen kehittämisinvestointien lisäksi koko tarkastelujaksolla (2021–2032) ei tehtäisi päätöksiä uusista kehittämisinvestoinneista. **Vaikutusten arvioinnissa on kaiken kaikkiaan käytetty vertailuvaihtoehtoa, jossa tienpidon rahoitustaso on ollut vielä viime vuosiakin alhaisempi. Näin ollen suunnitelman toimia ei tosiasiallisesti verrata nykytilanteen kaltaiseen tilanteeseen vaan tilanteeseen, jossa rahoitustaso kurjistuisi nykyisestä.** Vaikutusten arvioinnissa todetaankin, että oletus ei ole realistinen suhteessa aiempiin käytäntöihin, joten muutokset suunnitelman ja vertailuvaihtoehdon välillä näyttävät todellista suurempina. Tämän vuoksi on vaikea

arvioida, kuinka suuren muutoksen valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma todellisuudessa tuo verrattuna siihen, että edettäisiin totutulla tavalla.

Kaikki valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteet pyrkivät hillitsemään ilmastonmuutosta, mutta vaikutus liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähenemiseen arvioidaan marginaaliseksi vaikkakin myönteiseksi. Arvioinnin mukaan kestävien kulkumuotojen suorite kasvaa toimenpiteiden vaikutuksesta hieman, mutta siirtymä henkilöautoilusta on vähäinen suhteessa henkilöautoilun kokonaissuoritteeseen. Toimenpiteiden ilmastovaikutus on vähäinen arvioinnin tarkastelujaksolla 2021–2032. **Tämä on erityinen huoli, sillä liikenteen päästöt tulee puolittaa vuoteen 2030 mennessä.** Näin ollen suunnitelman kytkentä fossiilittoman liikenteen tiekartan toimenpide-ehdotuksiin tulee olla tiivis ja johdonmukainen.

Koska investointiohjelma ei sisälly valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan, eikä tiedetä mihin toimenpiteet alueellisesti kohdistuvat, ei voida vaikutuksia arvioida alueiden näkökulmasta. Ei voida myöskään arvioida vaikutusten suuruutta, koska ei tiedetä millä aikataululla ja missä toimenpiteitä saadaan edistettyä. Tämä on tunnistettu myös vaikutusten arvioinnissa riskinä, kun siinä on todettu, että ”Investointien rahoituksesta päätetään lopulta vuosittain talousarviossa. Päätökset voivat olla erilaisia kuin valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman ja sen pohjalta tehdyn investointiohjelman ehdotukset. Toisaalta tietopohjan ja arviointimenetelmien kehittyminen, hankearvioinnin entistä kattavampi ulottaminen kaikkiin kehittämis- ja parantamishankkeisiin sekä jatkuvan liikennejärjestelmätyön prosessi parantavat edellytyksiä tehdä tehokkaita valintoja”. Vastaavasti mahdolliset muutokset tulevien vuosien rahoituksessa vaikuttavat vaikutusten arviointiin.

Asetetun rahoitustason takia valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa joudutaan tekemään priorisointia ja valintoja toimenpiteiden osalta. Koko liikennejärjestelmää ei voida kehittää, vaikka tunnistetaan, että tarpeita ja puutteita on. **ELY-keskukset esittävätkin, että vaikutusten arvioinnissa olisi hyvä arvioida sitä, millaisia vaikutuksia tulee alueille, joilla parantamistoimenpiteitä ei esitetä tehtäväksi.**

ELY-keskukset kiinnittävät huomiota myös siihen, että huolimatta voimakkaasti ratapuolen painotuksesta, ei palvelutaso erityisesti henkilöliikenteen puolella kehity suunnitelmakaudella odotetusti. Tämä johtuu rahoitusraamista. Valtakunnallisen saavutettavuuden turvaamiseksi valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on hyvä arvioida vielä tarkemmin, miten lentoliikenteenkin tarjoamat mahdollisuudet kytketään osaksi suunnitelmaa.

Suunnitelman vaikutustarkasteluista ei käy ilmi, onko perusväylänpidon keskinäisestä rahoitusjaon muutoksesta tehty vaikutustarkastelua, joka olisi tarpeen mm. logistiikkakustannusten optimoinnin kannalta.

Tieliikenteen turvallisuuden arvioidaan parantuvan ja myönteistä kehitystä tapahtuu sekä taajamissa että haja-asutusalueilla. Turvallisuusvaikutusten arviointi on kuitenkin osittain hankalaa, koska investointiohjelma ei sisälly suunnitelmaan. Näin ollen on tässä yhteydessä mahdotonta arvioida päästäänkö suunnitelmalla vuoden 2030 tavoitteeseen ja kohti liikenneturvallisuuden nollavisiota.

Vaikutusten arvioinnissa on huomioitavaa myös se, että vaikutuksia kuvataan pelkästään vain positiivisten tekijöiden kautta. On selvää, että osa vaikutuksista on kuitenkin negatiivisia tai jäävät hyvin yleiselle tasolle. Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (15 a §) asettaa liikennejärjestelmäsuunnittelulle kolme tavoitetta (toimiva, turvallinen, kestävä) joiden osalta vaikutusten kuvaus on jäänyt osin suppeaksi. **ELY-keskukset esittävät suunnitelman vaikutusten arvioinnin täydentämistä em. osalta sekä esittää, että vaikutustarkasteluissa tulisi ottaa kantaa myös korjausvelan yksityiskohtaisempaan toteutumiseen väylämuodoittain.**

Vaikutusten arviointi -raportista ei selviä, miten vaikutusosioita on arvioitu ja priorisoitu keskenään suunnitelman teon eri vaiheissa muutoin kuin kahden suunnitelmaversioon ja vertailuversion välillä ja miten ne ovat vaikuttaneet suunnitelman lopputulokseen.

Vaikutusten arvioinnissa todetaan, että määrällisten tavoitetasojen asettaminen tavoitteiden tueksi voisi olla perusteltua seuraavilla suunnittelukierroksilla, jos suunnitelman tarkkuustaso ja arvioinnin tapa tukevat tavoitteiden määrällistä arviointia. ELY-keskukset pitävät esitystä kannatettavana, koska määrälliset tavoitteet lisäisivät konkretiaa tavoiteltaviin vaikutuksiin ja niiden avulla olisi mahdollista saada tarkempi käsitys siitä, miten suunnitelman tavoitteiden toteutuminen etenee.

Liikenteen päästöille, melulle ja tärinälle altistumisen vähentämiseksi todetaan, että perusväylänpidon investointien suunnittelussa ja priorisoinnissa sekä hankinnan kehittämisessä tulisi huomioida kansallisten ohjelmien, kuten kansallisen ilmansuojeluohjelman tai meluntorjuntasuunnitelmia, toimet ja tavoitteet. Meluntorjuntasuunnitelmien toimien ja tavoitteiden huomioiminen on jo osa ELY-keskuksen normaalia toimintaa, joten esitettyä haitallisten vaikutusten ehkäisemis- ja lieventämistoimenpidettä on tarpeen korjata. Meluntorjuntaa ELY-keskus taas voi nykyisellään toteuttaa ainoastaan siinä määrin kuin valtion talousarviossa osoitetaan sille erillisrahoitusta.

Vaikutusten arvioinnin mukaan suunnitelman toimenpiteet tukevat hyvin tehokkuustavoitteen toteutumista. Käyttäjähöytyjen kasvu on keskeinen vaikutus, mutta samalla tulee varmistaa, että hyödyt jakautuvat taloudellisesti ja sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla. ELY-keskukset toteavat myös, että yhteiskunnallisten hyötyjen laskentatapa on haasteellinen eikä ota huomioon kaikkia investoinneista aiheutuvia hyötyjä.

Kokoluokaltaan suuremmista infrahankkeista tehdään hankearviointi ja hyötykustannus- eli H/K-laskelma. **Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman kirjausten mukaisesti hankearviointi tullaan laajentamaan kaikkiin kehittämis- ja parantamishankkeisiin. Tätä kirjausta on syytä tarkentaa parantamishankkeiden osalta siten, että varmistuisi minkä sisältöisiä parantamishankkeita tarkoitetaan.** Sinänsä monipuolinen ja hankkeiden keskinäiseen vertailuun soveltuva menetelmä ei ota huomioon laajempia vaikutuksia liikennejärjestelmään ja yhdyskuntarakenteeseen. Myös liikenneverkon sekä ratojen ja teiden rakentamisen ja ylläpidon elinkaari- ja ilmastovaikutuksia tulisi selvittää lisää ja käydä avoimempaa keskustelua myös muista kuin liikennesuoritteista ja kulkumuotojen päästöistä. Kaikki uusi infrastruktuuri edellyttää ylläpitoa ja hoitoa, mikä on otettava huomioon ilmastovaikutuksissa ja rahoituksessa. Esimerkiksi Väyläviraston kehittämällä PRIO-työkalulla voidaan aiempaa paremmin vertailla hankearviointeja suhteessa liikennejärjestelmälle asetettuihin tavoitteisiin. Vastaavaa hankearviointimenetelmää pienemmistä parantamishankkeista

tai vakiintunutta tapaa arvioida niiden ilmastovaikutuksia ei ole käytettävissä. Tämä edellyttää menetelmäkehittämistä. Vaikutustenarviointimenetelmien kehittämisessä tulee huomioida laskentamenetelmien läpinäkyvyys.

Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa esitetyt toimenpiteet liikennejärjestelmän tilan seurannasta ovat kannatettavia. Jatkossa laaditaan valtakunnallinen liikennejärjestelmäanalyysi, joka sisältää säännöllisesti päivitetävän liikenneverkon strategisen tilannekuvan. Lisäksi liikennejärjestelmäanalyysi tulee sisältämään valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman seurantamallin. On myös erittäin myönteistä, että vaikutusten arvioinnin menetelmiä kehitetään. ELY-keskukset esittävät, että väylähankkeiden ja perusväylänpidon parantamishankkeiden vaikutusten arvioinnin lisäksi tämä sisältäisi myös liikennejärjestelmätason vaikutusten arvioinnin kehittämisen. Vaikutusten arviointiin olisi hankkeesta riippuen hyvä kehittää myös nykyistä hieman kevyempiä menetelmiä. Sekä liikennejärjestelmän tilan seuranta että entistä parempi vaikutusten arviointi edistävät tietoon pohjautuvaa päätöksentekoa.

ELY-keskukset kiittävät mahdollisuudesta lausua valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta. ELY-keskukset näkevät, että valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma tuo kauan kaivattua pitkäjänteisyyttä liikennejärjestelmän kehittämiseen. ELY-keskukset ovat mielellään mukana suunnitelman laadinnassa yhtenä valtion alueellisena toimijana, tuoden vahvan paikallis- ja asiantuntemuksensa suunnitelman laadintaan.

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt Yksikönpäällikkö Minna Immonen ja ratkaissut Ylijohtaja Jukka Lehtinen.

Liitteet
Jakelu
Tiedoksi

-
Liikenne- ja viestintäministeriö
ELY-keskukset, Väylävirasto

Tämä asiakirja KEHA/4000/2019 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/4000/2019 har godkänts elektroniskt

Immonen Minna 23.02.2021 09:05

Lehtinen Jukka 23.02.2021 09:07