



19.2.2021

Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi

Lausuntopyyntö 21.1.2021

LAUSUNTO LUONNOKSESTA VALTAKUNNALLISEKSI LIIKENNEJÄRJESTELMÄ- SUUNNITELMAKSI VUOSILLE 2021 – 2032 JA SUUNNITELMALUONNOKSEN VAIKUTUSARVIOINNISTA

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa otsikon aiheesta. Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021-2032 on strateginen suunnitelma liikennejärjestelmän kehittämisestä. Suunnitelman laatiminen perustuu maanteistä ja liikennejärjestelmästä annettuun lakiin. Suunnitelmassa käsitellään kaikki liikennemuodot, henkilö- ja tavaraliikenne, liikenneverkot, palvelut ja liikennejärjestelmän tukitoimet. Suunnitelmaa valmistellaan parlamentaarisesti ja vuorovaikutteisesti sidosryhmien kanssa.

Valtioneuvoston on tarkoitus antaa valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021-2032 selontekona eduskunnalle keväällä 2021. Eduskuntakäsittelyn jälkeen valtioneuvosto päättää suunnitelmasta.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriön edustaja on ollut jäsenenä suunnitelman valmisteluryhmässä. Työryhmätyöskentelyssä esitettyjä näkemyksiämme, perustuen mm. lakiin liikennejärjestelmästä sekä maanteistä (503/2005), ei ole kauttaaltaan huomioitu. Tästä johtuen suunnitelman sisältö on osittain ristiriidassa edellä mainitun lainsäädännön kanssa. Esimerkiksi luvussa 1.1 todetaan: ”Suunnitelman linjauksia toteutetaan mm. julkisen talouden suunnitelmasta ja valtiontalousarviosta päätettäessä.” Seuraavaksi luvussa 1.2 todetaan lainsäädäntöä ja tarkemmin pykälää 15 b lainaten: ”Kunkin hallituskauden alussa liikennejärjestelmäsuunnitelma tarkistetaan ja sovitetaan yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa sekä tarvittaessa tarkistetaan julkisen talouden suunnitelman muuttuessa.”

Kyseisen lain pykäläperusteluissa todetaan: ”Selvyyden vuoksi säädettäisiin lisäksi nimenomaisesti, että valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma olisi tarkistettava ja sovitettava yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa kunkin hallituskauden alussa. Julkisen talouden suunnitelman muuttuessa olisi suunnitelma tarkistettava muulloinkin. Julkisen talouden suunnitelma muodostaa rahoituskehityksen 3 momentissa tarkoitettulle ohjelmalle [rahoitusohjelmalle], luo todellisuuspohjaa toteutusaikataululle ja jaksottaa valtion vuosittaisen rahoituksen toimenpiteille. Näin ollen sen merkitys on keskeinen ohjelman ja liikennejärjestelmäsuunnitelman toteutuksen kannalta.”

Kohdassa 1.3 todetaan suunnitelman yhteys muuhun lainsäädäntöön, jota rahoituksen osalta ovat mm. talousarviolaki, laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä sekä asetus julkisen talouden suunnitelmasta. Talousarvion osalta on huomautettava myös perustuslaista, jonka mukaisesti eduskunta päättää valtion talousarviosta varainhoitovuodeksi kerrallaan.

Edelleen valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan lakia liikennejärjestelmästä ja maanteistä tulisi soveltaa suunnitelmassa nykyistä selkeämmin, erityisesti sen rahoitusta käsittelevissä osioissa. Jotta suunnitelman teksti ei olisi ristiriidassa pykälän 15 b sen pykäläperusteluiden kanssa, tulisi tämä huomioida luvun 5 alussa ja useita tekstimuotoiluja rahoituksen osalta liudentaa. Esi-merkkeinä mainittakoon vain muutamia kohdistuen luvun 5.2.1 perusväylänpiintoon ja väyläverkon kehittämiseen:

- Lukuun 5.2.1, s. 27

*”Kaikkien väylämuotojen hoidossa ja korjauksissa **pyritään huomioimaan** vuodesta 2025 alkaen kustannustason nousu. Viimeisimpien kymmenen vuoden aikana kustannustason nousu on ollut noin 2,5 % vuodessa. Valtio **pyrkii lisäämään** liikennejärjestelmään talousarviossa kohdistettuja määrärahoja kehyskauden (vuoden 2024) jälkeen arvioidun perusväylänpidon kustannustason nousun verran (kehyslisäys). Perusväylänpidon määräraharatarve vuonna 2032 olisi arviolta noin 1,67 mrd. euroa (suunnittelukaudella lisäys yhteensä noin 966 miljoonaa euroa).”*

Edellä mainittuun linjaukseen liittyen toimintaa tulisi pystyä tehostamaan hintojen korotusten myötä, kuten toimitaan monien muiden valtion menomomenttien osalta.

- Lukuun 5.2.1 s. 28

*”Väyläverkon korjausvelkaa **pyritään vähentämään** suunnitelman mukaisella määrärahojen kohdistamisella suunnittelukaudella 2,8 mrd. eurosta 2,2 mrd. euroon. ”*

*”Perusväylänpidon rahoituksesta **pyritään kohdistamaan** maanteille... ”*

Vastaavia korjauksia tulisi lisätä kauttaaltaan luvun 5 alalukuihin ja linjauksiin.

Huomiot lukuun 5.5.1 hankeyhtiöistä

Suurille ratahankkeille tämän hetkisen tilanteen mukaan perustetut kaksi suunnittelu-yhtiötä eivät tuota valtiolle tai muille omistajilleen mitään rahallista hyötyä. Niiden rahoitus eli pääomitus perustuu täysin valtion ja muiden omistajien budjetointipäätöksiin, joista on etukäteen sovittu perustamisen yhteydessä. Rahoitus on muilta osin, kuin mitä ministeriölle on tähän tarkoitukseen myönnetty keväällä 2019 osakkeina, osa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnon-alan kehukseen kuuluvaa rahoitusta eikä sitä siksi voi irtaannuttaa liikenteen rahoituskokonaisuudesta, ikään kuin kustannus ei kuuluisi liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Eduskunnan päätösvalta hankeyhtiöihin budjetoitavien määrärahojen mittaluokasta tulee turvata.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa todetaan liikennepolitiikan näkökulmasta asetettaviksi reunaehdoiksi hankeyhtiöille ja suhteesta infran omistamiseen seuraavasti: *Valtio omistaa keskeisen infran*. Siten hankeyhtiöiden osalta tulee huolehtia, että Väyläviraston pystyy asianmukaisesti hoitamaan tätä tehtävää. Raideliikennelain 108 §:n mukaan rataverkon omistaja (hallitusohjelman mukaisesti Väylävirasto) voi ulkoistaa tehtäviä, mutta rataverkon haltijana se kuitenkin vastaa toiminnoista ja niiden valvonnasta.

Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset

Luonnoksessa käsitellään valtion ja kaupunkiseutujen välisiä sopimuksia, joista keskeisin väline muodostuu maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksista. Luonnoksessa, luvussa 5.5.5, esitetään muun muassa, että sopimukset päivitettäisiin vasta valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistumisen jälkeen. On sinänsä myönteistä, että liikennealan tavoitteita ja lähtökohtia sopimusneuvotteluihin pohditaan laaja-alaisesti valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteydessä. Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusmenettely on kuitenkin tätä laajempi poikkihallinnollinen kokonaisuus, jossa sopimusneuvottelujen tavoitteena on mm. parantaa kolmen toisiinsa vahvasti vaikuttavan osa-alueen keskinäistä yhteensovittamista. Kukin hallitus linjaa erikseen valtion tahtotilan sopimusten toteuttamiseen ja päivittämiseen, ja rahoituspanoksista linjataan erikseen. Valtiovarainministeriö korostaa, että MAL-sopimusneuvottelu ei ole alisteinen valtakunnalliselle liikennejärjestelmäsuunnitelmalle, eikä myöskään liikennejärjestelmäsuunnitelmasta annetun lain mukaan tämä ole tarkoitus.

Huomiot kuntatalouden näkökulmasta

Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa esitetään aiempaa sitovammaksi toimintatavaksi hyötyjä maksaa –periaatetta, joka näyttäytyy yhteisrahoitusmallina. Se pääsääntöisesti tarkoittaisi kuntien nykyistä suurempaa osallistumista valtion väylillä tapahtuviin hankkeisiin.

Kunnat ovat etenkin tällä vuosituhanella osallistuneet valtion verkolla tapahtuviin suuriin hankkeisiin tapauskohtaisesti ja sopimusperusteisesti. Rahallisesti merkittävimmät kustannustenjakosopimukset liittyvät MAL-neuvotteluissa sovittuihin hankkeisiin. MAL-sopimukset ovat vakiintunut sopimusmenettely kaupunkiseutujen ja valtion välillä, eikä sopimuksissa sovittuja käytäntöjä voi sellaisenaan soveltaa muihin liikenteen hankkeisiin. Jos tämänkaltaisen kustannustenjakomalli otettaisiin käyttöön toteutettavissa hankkeissa, olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, että toteutettavaksi tulevat aina parhaat hankkeet tasapuolisesti, eikä maksajan löytyminen ohita muita kriteerejä toteutuksessa.

Kunnille tulevia hankkeen hyötyjä tulisi pystyä selvittämään ja osoittamaan selvemmin kuin mitä suunnitelmassa nyt on esitetty. On myös seurattava toimintatavan vaikutuksia MAL-sopimuksiin ja niiden merkitykseen. Yhteisrahoituksesta todetaan myös, että määrärahoja voi jäädä käyttämättä, jos kunnat eivät pysty rahoittamaan hankkeita. Tämä herättää epäilyjä siitä, ettei malli tuottaisi koko maan kannalta parasta ja tasapuolisinta lopputulosta.

Suunnitelman ehdotuksista on pääteltävä, että kuntien menot liikenteestä kasvaisivat suunnittelukaudella. Kuntien ja etenkin kasvavien kaupunkiseutujen talouteen vaikuttaa lähivuosina koronavuosiin mahdolliset palvelualoihin jättämät jäljet sekä sote-uudistus, jonka on arvioitu vaikuttavan heikentävästi kuntien rahoitusasemaan. On hyvin todennäköistä, että nämä yhdessä vähentävät kaupunkiseutujen taloudellisia mahdollisuuksia liikenneinfraan ja joukkoliikenteeseen panostamiseen.

Suunnitelmassa ei ole tunnistettu kaupunkistrategiaa asiaan vaikuttavana strategiana, vaikka kaupunkien rooli liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on hyvin merkittävä.

Työmatkojen pidentyminen on suunnitelmassa havaittu. Kasvun ja työllisyyden kannalta on tärkeää, että työvoiman liikkuvuus ei heikkene. Henkilöliikenteen

suoritteiden tavoitteissa ei saa syntyä tilannetta, jossa liikkuvuus heikkenee ja heikentää taloudellisen kasvun edellytyksiä. Liikenteen kustannuksia tarkastelu myös eri asukasryhmien näkökulmasta olisi hyvä lisä suunnitelmaan.

Liikenneinvestointeja arvioitaessa tulisi huomioida myös väestökehitys pidemmällä aikavälillä. Liikenneinvestointien käyttöikä on huomattavan pitkä ja niiden käyttöiän aikana tarpeet ehtivät muuttua huomattavasti väestökehityksen myötä.

Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma tulisi käsitellä kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sen kuntatalousvaikutusten vuoksi.

Huomiot liikennejärjestelmäsuunnitelman vaikutusten arvioinnista

Valtiovarainministeriö on aiemmin lausunut liikennejärjestelmäsuunnitelman vaikutusten arvioinnista ja toistaa aiemmasta lausunnostaan seuraavaa. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että liikennejärjestelmäsuunnitelman vaikutuksia arvioidaan systemaattisesti. Vaikutusten laaja ja perusteellinen arviointi on tarpeen valtakunnallisen liikennejärjestelmän kehittämisessä, koska toimenpiteet jäävät vaikuttamaan hyvin pitkäksi aikaa. Hyvä arviointi antaa myös hyvän lähtökohdan vertailla eri toimintavaihtoehtoja.

Liikennesuunnitelman vaikutusarviossa on määritelty verrokki, eli mitä oletetaan tapahtuvaksi ilman suunnitelmaa. Tämä on vaikutusarvion ehdoton ensimmäinen edellytys ja se toteutuu suunnitelmassa hyvin.

Näin laajasta kokonaisuudesta ei ole tarkoituksenmukaista tehdä määrällistä vaikutusarviota. Laadullisessa vaikutusarviossa on kuitenkin ongelmana, että pienenkin määrärahalisäyksen voidaan arvioida vaikuttavan positiivisesti, mutta nämä positiiviset vaikutukset voivat käytännössä olla niin pieniä, että pyörivät nolliin. Tämä kannustaa ripottelemaan määrärahalisäyksiä suhteessa vertailuvaihtoehtoon, jolloin suunnitelman laadullinen vaikutusarvio saa suunnitelman näyttämään erityisen vaikuttavalta. Tästä syystä verrokki olisikin hyvä määritellä kustannusvaikutukseltaan samaan tasoon kuin itse suunnitelma jolloin suunnitelman vaikutukset johtuisivat suunnitelmassa määritellyistä toimenpiteistä, eivätkä pääasiassa määrärahalisäyksistä.

Laadullisessa vaikutusarviossa tulisi listata kunkin arvioidun vaikutuksen yhteyteen ne toimenpiteet jotka aiheuttavat arvioidun vaikutuksen. Tämä auttaisi vaikutusten potentiaalisten mittaluokkien hahmottamisessa.

Liikennejärjestelmäsuunnitelma ei sisällä nopeita raideyhteyksiä (nopeamman yhteyden Helsingistä Turkuun ja Helsingistä Tampereelle). Hankearviointien perusteella erityisesti nopean yhteyden rakentaminen Turkuun maksaa huomattavasti enemmän kuin sen tuottamat hyödyt ovat ja Tampereen nopea yhteys samoin, tosin riippuen enemmän toteutusvaihtoehdosta. Suunnitelman vaikutukset yhteiskuntataloudelliselle tehokkuudelle on arvioitu positiivisiksi:

”Liikenneverkkoihin ja liikenteen solmuihin kohdistuvien toimenpiteiden vaikutukset ovat kokonaisuutena myönteiset. Suunnitelma mahdollistaa kuitenkin myös liikennejärjestelmän tehokkuuden lisääntymisen. Tähän on kaksi syytä: perusväylänpidon lisärahoitus mahdollistaa elinkaari- ja elinkaaritehokkaamman kunnossapidon, ja investointikohteiden valinta osana liikenneverkon strategista tilannekuvaa ohjaa rahoitusta tehokkaisiin kohteisiin.”

Nopeiden ratayhteyksien rakentamiskustannukset ovat suuret suhteessa koko muun suunnitelman toteuttamiskustannuksiin verrattuna, jolloin näiden ansiosta koko suunnitelman vaikutukset yhteiskuntataloudelliselle tehokkuudelle olisivat negatiiviset. Samoin vaikutukset julkiselle taloudelle olisivat huomattavan negatiiviset.

Suunnitelma tulee käsitellä raha-asiainvaliokunnassa ennen sen antamista selontekona eduskunnalle.

Valtiovarainministeriöllä ei ole muuta huomautettavaa suunnitelma- ja arviointiluonnoksiin.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikön sijaisena,
budjettineuvos,
apulaisbudjettipäällikkö

Annika Klimenko