

28.8.2020

Liikenne12 -suunnitelmaversio 2 vaikutusten arviointi

Liikenne12 -suunnitelmaversio vaikutusten arviointi on tiedoksi parlamentaarille työryhmälle. Muistiossa on kuvattu arvioinnin lähtökohdat, suunnitelmaversio vaikutukset ja suosituksia jatko-työhön. Suunnitelmaversio 2 arvioinnissa ei ole huomioitu Covid-19-tartuntatauti-epidemian vaikutuksia, mutta se liitetään jatkossa osaksi arviointia. Vaikutusten arvioinnin tuloksia esitellään parlamentaarille työryhmälle 4.9.2020 kokouksessa.

1 Vaikutusten arvioinnin lähtökohdat

Liikenne12 - liikennejärjestelmäsuunnitelman toimenpiteillä on toteutuessaan vaikutuksia esimerkiksi ihmisten liikkumiseen, elinkeinoelämän kuljetuksiin ja ympäristöön. Vaikutusten arvioinnilla lisätään ymmärrystä liikennejärjestelmän kehittämisen vaikutuksista ja tuetaan suunnittelua ja päätöksentekoa kuvaamalla vaikutusten suuntaa ja suuruutta. Arvioinnilla tehdään suunnitteluratkaisusta läpinäkyvämpiä. Toimenpiteitä voidaan tarkentaa ja suunnata uudelleen.

Liikenne12 -valmistelussa arvioidaan valtakunnalliselle liikennejärjestelmäsuunnitelmalle asetettujen tavoitteiden toteutumista. Parlamentaarisen työryhmän asettamat strategiset linjaukset tarkentavat suunnitelman tavoitteita.

Valtakunnalliselle liikennejärjestelmäsuunnitelmalle on asetettu kolme rinnakkaista tavoitetta, jotka kaikki pyrkivät hillitsemään ilmastonmuutosta:

Saavutettavuus:

Liikennejärjestelmä takaa koko Suomen saavutettavuuden ja vastaa elinkeinojen, työssäkäynnin ja asumisen tarpeisiin.

Kestävyys:

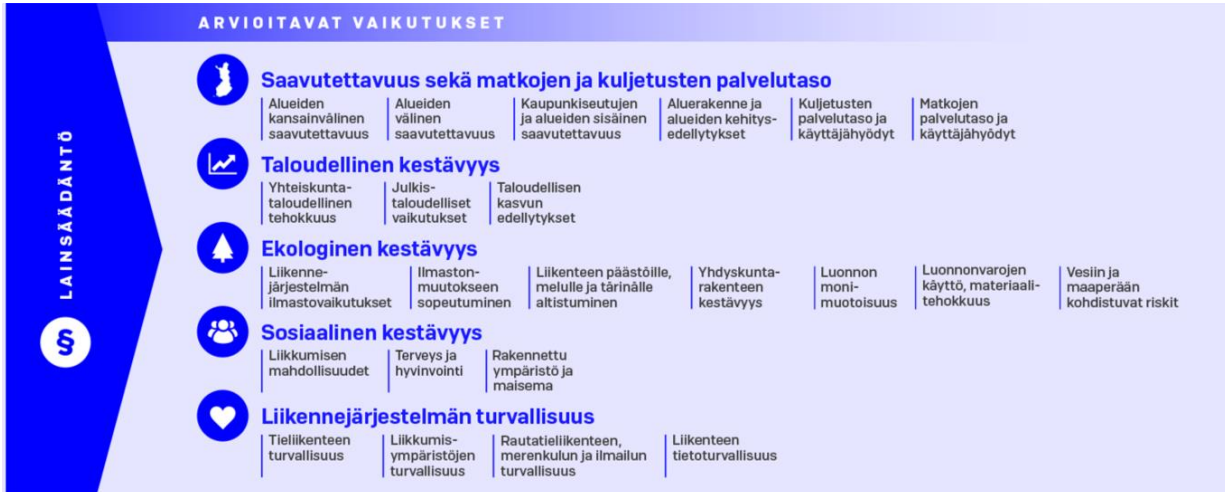
Ihmisten mahdollisuudet valita kestävämpiä liikkumismuotoja paranevat - erityisesti kaupunkiseuduilla.

Tehokkuus:

Liikennejärjestelmän yhteiskuntataloudellinen tehokkuus paranee.

2 Liikenne12 -tavoitteiden ja vaikutustarkastelujen kytkökset

Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelman vaikutusten arviointiohjelmassa (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2019:10) on kuvattu arviointikehikko ja menetelmät, joihin Liikenne12 -suunnitelman ja sen eri suunnitelmaversioiden vaikutusten arviointi perustuu.



Kuva 1. Liikenne 12 -suunnitelman arviointikehikko.

Saavutettavuus-tavoitteen toteutumisessa korostuvat alueiden kansainvälinen, alueiden välinen sekä kaupunkiseutujen ja alueiden sisäinen saavutettavuus. Tärkeinä näkökulmina ovat aluerakenteeseen ja alueiden kehitysedellytyksiin, kuljetusten ja matkojen palvelutasoon sekä käyttäjähöyötyihin kohdistuvat vaikutukset. Saavutettavuudella on vahva kytkös liikennejärjestelmän kestävyteen ja tehokkuuteen.

Kestävyys-tavoitteen toteutumiselle on tärkeää, miten toimenpiteet edistävät liikkumista kävellen, pyöräillen, joukkoliikenteellä ja muilla kestävillä kulkutavoilla etenkin kaupunkiseuduilla. Tärkeitä näkökulmia arvioinnissa ovat muutokset liikkumisen mahdollisuuksissa ja toimenpiteiden vaikutukset ihmisten terveyteen ja elinoloihin sekä liikenteen kasvihuonekaasupäästöihin.

Tehokkuus-tavoitteen toteutumiselle keskeisiä ovat yhteiskuntataloudellinen tehokkuus sekä taloudellisen kasvun edellytysten toteutuminen. Liikennejärjestelmän käyttäjien saaman hyödyn ja saavutettavuuden muutosten arviointi ovat tärkeässä osassa.

3 Suunnitelmaversio 2 vaikutukset

Tässä luvussa on kuvattu suunnitelmaversio 2 vaikutuksia. Alussa on tiivis yhteenveto vaikutuksista suunnitelman tavoitteiden mukaisesti. Sen jälkeen vaikutuksia on kuvattu yksityiskohtaisemmin tavoitteittain.

Suunnitelmaversio 2 toimenpiteet tukevat **kohtuullisen hyvin saavutettavuus-tavoitteen toteutumista**. Toimenpiteet edistävät erityisesti kuljetusten palvelutason parantamista sekä kaupunkiseutujen ja alueiden sisäistä saavutettavuutta. Vaikutukset alueiden väliseen sekä kansainväliseen saavutettavuuteen ovat kuitenkin melko vähäisiä. Tämän vuoksi vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen ja taloudellisen kasvun edellytyksiin jäävät melko vähäisiksi, mutta kuitenkin positiivisiksi.

Suunnitelmaversio 2 toimenpiteet tukevat **kohtuullisen hyvin kestävyys-tavoitteen saavuttamista**. Ihmisten mahdollisuudet valita kestävämpiä liikkumismuotoja paranevat erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla ja jonkun verran muilla alueilla. Pitkillä matkoilla joukkoliikenteen käyttö on helpompaa. Suunnitelman toimenpiteet vähentävät liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä kuitenkin marginaalisesti.

Suunnitelmaversio 2 toimenpiteet **edistävät hyvin tehokkuus-tavoitteen toteutumista**. Yhteiskuntataloudellista tehokkuutta lisää erityisen suotuisasti perusväylänpidon korotettu määrärahasoikeus koko suunnitelmakauden aikana. Tavoitteen toteutumista edistävät myös suotuisat kuljetusten palvelusvaikutukset sekä niistä seuraavat hyödyt elinkeinoelämälle. Suunnitelmakauden aikana toteuttavien kehittämishankkeiden oletetaan olevan tehokkaita. Koska alueiden välinen saavutettavuus ja kansainvälinen saavutettavuus eivät parane merkittävästi, ovat vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen ja taloudellisen kasvun edellytyksiin melko vähäiset.

Saavutettavuus: Liikennejärjestelmä takaa koko Suomen saavutettavuuden ja vastaa elinkeinon, työssäkäynnin ja asumisen tarpeisiin.

Alueiden kansainvälinen saavutettavuus parantuu hieman merenkulun toimintaedellytyksiin sekä matkustajainformaatioon osoitettujen toimien myötä. Rataverkolla pääväylille kohdistuvat toimenpiteet yhdessä solmupisteiden kehittämisen kanssa edistävät maltillisesti **alueiden välistä saavutettavuutta**. Suunnitelmaversio 2 toimenpiteiden yhteisvaikutukset **aluerakenteeseen ja alueiden kehitysedellytyksiin** ovat lievän myönteisiä. Panostukset kestävästä liikkumisesta palvelemaan infrastruktuuriin ja henkilöliikenteen palveluihin parantavat **kaupunkiseutujen ja alueiden sisäistä saavutettavuutta**. Vaikutukset kohdistuvat lähinnä suurimmille kaupunkiseuduille ja näiden reuna-alueille.

Suunnitelmaversiolla on erityisen myönteiset vaikutukset **kuljetusten palvelutasoon ja käyttäjähyötyihin**. Siihen vaikuttavat erityisesti saavutettavuutta säilyttävä perusväylänpidon lisärahoituksen kohdentuminen elinkeinoelämän ja työssäkäynnin kuljetus- ja matkustustarpeisiin sekä tieverkon paremman toimivuuden varmistamiseen. Vaikutukset **matkojen palvelutasoon ja käyttäjähyötyihin** ovat myös myönteiset liikenneverkon paremman kunnon myötä, mutta vaikutukset ovat kuitenkin astetta vähäisemmät kuin kuljetusten palvelutasoon kohdistuvat vaikutukset.

Saavutettavuuden muutoksiin kiinteästi liittyvät **taloudellisen kasvun edellytykset** parantuvat maltillisesti. Siihen vaikuttavat kasautumista edistävät suurille ja keskisuurille kaupunkiseuduille kohdistuvat toimenpiteet sekä aluetalouteen suotuisasti vaikuttavat perusväylänpidon ja yksityistierahoituksen lisääntyminen.

Kestävyys: Ihmisten mahdollisuudet valita kestävämpiä liikkumismuotoja paranevat - erityisesti kaupunkiseuduilla.

Kaupunkiseutujen sisäistä saavutettavuutta parantavat erityisesti kestävästä liikkumisesta palveleva infrastruktuurin rahoitus ja henkilöliikenteen palveluihin kohdistuva rahoitus. Suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen tuet ja matkaketjutoimenpiteet parantavat joukkoliikenteen palvelutasoa. Lisäpanostus kävely- ja pyöräilyväyliin lisää kestävästä liikkumisesta ja siten saavutettavuutta paikallisesti. Kaupunkiseutujen lisäksi myös muiden **alueiden sisäinen saavutettavuus** kestäväillä kulkutavoilla paranee toimenpiteiden vaikutuksesta jonkin verran.

Liikenneverkkojen, erityisesti kävelyn ja pyöräilyn reittien, liikenteen solmukohtien sekä henkilöliikenteen palveluiden kokonaisuudet parantavat kestävästä **liikkumisen mahdollisuuksia**. Kestävästä liikkumisesta edellytysten tukeminen on erityisen kannatettavaa myös **sosiaalisen kestävyden** kannalta.

Toimenpiteiden ansiosta on helpompaa valita kestävämpiä liikkumismuotoja myös pidemmällä matkoilla. Raideliikenteessä kaukojunaliikenteen ostoilla ja solmupisteiden kehittämisellä sekä matkustajainformaation kehittämisellä on myönteistä vaikutusta muun muassa alueiden välisen saavutettavuuden kehittämiseen. Resurssien kohdentaminen vilkkaimmille rataosuuksille sekä kulunvalvonnan tehostaminen (digirata) hyödyttävät matkustajia koko rataverkolla ja edistävät junaliikenteen kilpailukykyä.

Suunnitelman toimenpiteillä luodaan edellytyksiä **kestävälle yhdyskuntarakenteelle** ja rakenteen tiivistämiselle etenkin kaupunkiseuduilla. Sitä tukevat muun muassa panostukset joukkoliikenteeseen, kävelyn ja pyöräliikenteeseen sekä matkaketjujen sujuvoittamiseen. Maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista edesauttaa sopimuksellisen yhteistyön jatkuminen ja vahvistaminen valtion ja kuntien välillä.

Suunnitelmaversioon toimenpiteet lisäävät fyysistä aktiivisuutta. Myönteiset **terveys- ja hyvinvointivaikutukset** kohdistuvat pääasiassa suurimmille kaupunkiseuduille. Lasten, iäkkäiden ja erityisryhmien sekä vähävaraisten liikkumisen mahdollisuudet paranevat jonkin verran kaupunkiseuduilla.

Liikenneverkkojen ja liikenteen solmukohtien toimenpiteillä on myönteistä vaikutusta **liikkumisympäristöjen turvallisuuteen ja tieliikenteen turvallisuuteen**.

Vaikka suunnitelmaversioon toimenpiteet lisäävät kävelyä, pyöräilyä, joukkoliikenteen ja muiden kestävien kulkutapojen käyttöä, vaikutus **liikenteen CO₂-päästöihin on** marginaalinen. Suunnitelmaversioon perusväylänpidon rahoituksen lisäämisen ansiosta väylät kestävästä **sään ääri-ilmiöitä paremmin**. Maantieverkon talvihoidossa painotetaan ilmastonmuutoksesta aiheutuvia sopeutumistarpeita. Perusväylänpidon raideliikennepainotus mahdollistaa pienet parantamistoimet rataverkolla, millä voidaan vähentää liikenteen häiriöherkkyyttä. Monipuolisemmat liikkumisen mahdollisuudet tarjoavat matkustajille enemmän vaihtoehtoja häiriötilanteissa.

Tehokkuus: Liikennejärjestelmän yhteiskuntataloudellinen tehokkuus paranee.

Yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden näkökulmasta erityisen myönteinen toimenpide on perusväylänpitoon osoitettava rahoitus, joka edesauttaa pitkällä aikavälillä tehokkaan ja kestävästä väylänpidon toteutumista. Tämä auttaa mm. korjausvelan hallinnassa sekä edistää elinkeinoelämälle tärkeiden kuljetusreittien palvelutason takaamista. Suunnitelmakauden aikana toteuttavien kehittämishankkeiden oletetaan olevan tehokkaita. Suunnitelmassa hankkeita ei ole määritelty tarkemmin.

Suunnitelmaversioiden vaikutukset liikennejärjestelmän **käyttäjien hyötyihin** ovat melko suotuisat, varsinkin **kuljetusten palvelutason** paranemisen myötä. Sitä edistää perusväylänpidon riittävä rahoitustaso, joka takaa kuljetusten toimivuuden erityisesti pääväylillä. **Taloudellisen kasvun edellytykset** paranevat maltillisesti aiempaa suuremman kasautumisen myötä, mikä on seurausta etenkin kaupunkiseutujen sisäisen saavutettavuuden paranemisesta. Taloudellisen kasvun edellytyksiä edistävät myös suotuisat aluetaloudelliset vaikutukset, jotka syntyvät elinkeinoelämän kuljetusten palvelutason paranemisesta yksityisteihin ja perusväylänpitoon kohdistettujen toimien ansiosta. **Matkojen palvelutason ja niihin liittyviin käyttäjähyötyihin** kohdistuvat vaikutukset jäävät melko vähäisiksi, mutta ne ovat kuitenkin suotuisia.

4 Suosituksia jatkovalmisteluun

Suunnitelmaversioiden vaikutukset suhteessa suunnitelmalle asetettuihin tavoitteisiin ovat suotuisia. Toimenpiteitä voidaan kuitenkin edelleen tehostaa, konkretisoida ja kohdentaa alueellisesti. Jatkovalmistelua varten on esitetty muutamia konkreettisia suosituksia.

Suunnitelmaversioiden vaikutukset liikenteen CO₂ -päästöjen vähentämiseen ovat marginaalisia. Tämä johtuu siitä, että liikenteen infrastruktuurin rakentamisella ja kunnossapidolla on suhteellisen pieni vaikutus liikenteen tuottamien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen.

Liikenne12 -suunnitelma ei sisällä verotuksellisia tai muita tehokkaita taloudellisia ohjauskeinoja, joilla voidaan parantaa liikennejärjestelmän toimivuutta ja edetä kohti ilmastotavoitteita. Tämä johtuu ministeriöissä meneillään olevista töistä ja niiden työnjaosta. Tällä hetkellä liikenne- ja viestintäministeriön johdolla valmistellaan fossiilittoman liikenteen tiekarttaa, joka osoittaa keinot liikenteen päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi vuoteen 2030. Valtionvarainministeriön työryhmä selvittää liikenteen verotuksen uudistamistarpeita ilmastotavoitteiden ja valtiontalouden näkökulmasta. Meneillään on myös EU:n elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva kansallinen valmistelu. Liikenne12 -valmistelun yhteensovittaminen muun muassa näiden hankkeiden ja MAL-prosessin kanssa on tärkeää.

Liikennejärjestelmän energiatehokkuuden parantaminen on keskeisessä asemassa ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Liikkumista voidaan erityisesti kaupunkiseuduilla ja kaupunkien välisessä liikenteessä ohjata ympäristön kannalta kestävämpiin liikennemuotoihin huolehtimalla siitä, että infrastruktuuri tarjoaa tähän mahdollisuuden. Mikäli tehokkaita henkilöautoliikenteen päästöjä vähentäviä taloudellisia ohjauskeinoja otetaan käyttöön ja ihmisten kulkutapavalinnat muuttuvat, tulisi etenkin joukkoliikenteen tarjontaan ja matkaketjuihin panostaa Liikenne12 -työssä vielä voimakkaammin.

Kaupunkiseutujen sisäisen saavutettavuuden ja alueiden välisen saavutettavuuden parantaminen etenkin kestäväillä kulkutavoilla edellyttäisi raideinvestointien nykyisen rahoitustason jatkamista isoissa kaupungeissa ja kaupunkien välisessä liikenteessä. Myös lisäämällä joukkoliikenteen palveluiden rahoitusta on mahdollista parantaa kaiken kokoisten kaupunkiseutujen sisäistä ja alueiden välistä saavutettavuutta.

Suunnitelmaversiossa tunnistetut perusteväylänpidon toimenpiteet, etenkin perusväylänpidon rahoituksen indeksikorotus, mahdollistavat paremmin nykyisen saavutettavuuden tason ylläpidon ja lievän parantamisen.

Yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden edelleen parantaminen edellyttäisi investointien kohdentamista yhteiskuntataloudellisesti kannattaviin väylien ja solmujen parantamiskohteisiin sekä pieniin kustannustehokkaisiin toimenpiteisiin. Suunnitelman mukaisesti tämän edistämiseksi hankearviointia tulee laajentaa koskemaan yhä suurempaa joukkoa suunnittelukohteita, myös perusväylänpidon rahoituksella rahoitettavia parantamishankkeita.

Jatkovalmistelussa yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden lisääminen edellyttää kehittämisrahoituksen suuntaamista tietoon perustuvan vaikutustendarvioinnin pohjalta.