

Parlamentaarinen valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelua ohjaava työryhmä

LOPPURAPORTTI 13.12.2018

Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma ja sen valmistelu

Johdanto

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatiminen perustuu elokuussa 2018 voimaan tulleeseen lakiin liikennejärjestelmästä ja maanteistä. Laissa säädetään mm. liikennejärjestelmäsuunnittelusta ja sen tavoitteista, valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta ja menettelystä suunnitelmia valmisteltaessa. Lain mukaan valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan on sisällytettävä viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) mukainen ympäristövaikutusten arviointi.

Parlamentaarinen työryhmä on ottanut kantaa liikennejärjestelmän kehittämisen tavoitteisiin ja päämääriin sekä tarkentanut valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintamenetelmää tässä loppuraportissa esitetyllä tavalla.

Liikennejärjestelmän kehittämisen tavoitteet ja päämäärät

Liikennejärjestelmän kehittämisen yleisiä yhteiskunnallisia päämääriä ovat Suomen kilpailukyvyen edistäminen, ilmastonmuutoksen torjunta sekä alueiden elinvoima ja saavutettavuus. Ensimmäisen 12-vuotisen valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman lähtökohtana on keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman tavoitteen mukaisesti pudottaa liikenteen päästöt puoleen vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tilanteeseen, mikä on askel kohti päästötöntä liikennettä vuoteen 2045 mennessä. Päästötavoitteita ja niiden toteutumaa on tarpeen seurata säännöllisesti.

Suomi on pinta-alaltaan suuri ja harvaanasuttu maa, jossa yhteydet ovat pitkiä. Kaupungistumisesta huolimatta Suomen kilpailukyvyyn kannalta kriittinen teollisuus sijaitsee laajasti ympäri maata, mikä edellyttää koko Suomen kattavaa ja toimivaa liikennejärjestelmää.

Liikennejärjestelmää tulee tarkastella kaikkien kulkumuotojen näkökulmasta kokonaisuutena yhteen sovittaen. Ympäri maan ei pystytä tarjoamaan tasapuolisesti yhdenmukaista palvelutasoa, mutta on varmistettava, että eri alueet ovat saavutettavissa kohtuullisessa ajassa jollain kulkumuodolla. Liikennejärjestelmäsuunnittelussa on kiinnitettävä huomiota matkoihin käytettyyn aikaan ja ajan lyhentämisestä ja ennustettavuudesta saataviin hyötyihin. Erityisesti työssäkäynti- ja asiointimatkoja on pyrittävä tarkastelemaan ajan kautta.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelussa tunnistetaan eri alueiden erityispiirteet, ja liikennejärjestelmää kehitetään kunkin alueen vahvuuksia edistäen. Alueellisten erityispiirteiden lisäksi on tarpeen arvioida erikseen esimerkiksi kaupunkiseutujen, työssäkäyntialueiden, pitkämatkaisen liikenteen ja haja-asutusalueiden tarpeita koko valtakunnan kokonaisuudessa.

Toimiva liikennejärjestelmä on turvallinen ja edistää kansalaisten hyvinvointia mahdollistamalla luotettavat ja sujuvat matkat, joustavan arjen ja tasapuoliset elinkeinomahdollisuudet. Tavoitteena on entisestään kehittää turvallista liikkumista ja kuljettamista kaikissa liikennemuodoissa. Digitalisaatio ja kehittyvä teknologia mahdollistavat uudenlaisten palveluiden kehittymisen ja toimintatapojen syntyminen. Esimerkkinä tästä ovat dronien mahdollistama kehitys lähilogistiikassa. Liikennejärjestelmän kehittämisessä tulee ottaa huomioon liikenteen palveluistuminen ja uudet palvelut, liikenteen päästövähennystavoitteet ja keinot niihin pääsemiseksi, viestintäverkkojen kehittämistarpeet, liikenteen automaatiokehitys ja sen aikataulu, maankäytön mahdollisuudet, tiedon lisääntyminen ja toimintaympäristön muutosten vaikutukset ihmisten ja yritysten käyttäytymiseen.

Liikennejärjestelmään kohdistettavat investoinnit on nähtävä nykyistä voimakkaammin investointeina tulevaisuuden hyvinvointiin. Väyläverkkoa on pidettävä kunnossa niin, että elinkeinoelämän kuljetukset ja kansalaisten matkat ovat kustannustehokkaita, ennakoitavia ja turvallisia. Toimivat matkaketjut edellyttävät pääteiden lisäksi alemman asteisen tieverkon kunnossapitoa nykyistä kattavammin ja suunnitelmallisemmin.

Liikennejärjestelmässä edellä mainitut yleiset päämäärät näkyvät alueellisen saavutettavuuden turvaamisena ensisijaisesti raideliikenteen keinoin, sillä päästövähennystavoitteiden saavuttaminen edellyttää panostuksia raideliikenteeseen ja samalla myös erilaisia toimenpiteitä raideliikenteen käytön edistämiseksi esimerkiksi liityntäpysäköintiratkaisuilla. Kaupunkiseuduilla ilmastonmuutoksen torjunta näkyy kestävien liikennemuotojen, kuten joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn, edistämisenä. Haja-asutusalueilla ja maaseudulla on turvattava ihmisten, tavaroiden ja palveluiden liikkuminen ja samalla on kehitettävä eri tarpeita yhdistävää palveluliikennettä. Liikenteen päästöjä lisääviä väyläinvestointeja tulee tehdä ainoastaan poikkeustilanteessa ja valtion tulisi toimillaan edistää päästöjä vähentäviä kaupunkisuunnitteluhankkeita.

Työssäkäyntialueiden toimivuus ja palvelutaso on turvattava kattavilla raideyhteyksillä kaupunkiseutujen välillä sekä kasvuvyöhykkeiden sisällä sekä niitä täydentävillä liikennepalveluilla. Mikäli raideyhteyttä ei ole saatavilla, on pyrittävä turvaamaan ennakoitavat ja turvalliset maantieyhteydet.

Tavaraliikenteen osalta edistetään kuljetusten tehokkuutta ja päästöjen vähentämistä. Pitkämatkaisen tavaraliikenteen osalta edistetään rautatiekuljetusten ja vesikuljetusten kilpailukykyä. Sisävesiliikenteessä on panostettava erityisesti energiatehokkaaseen ja vähäpäästöiseen kalustoon. Muun muassa sisävesiväylillä on käyttämätöntä potentiaalia tavaraliikenteen osalta. Tiekuljetusten tarkoituksenmukaisuus erityisesti lyhyemmillä matkoilla tunnustetaan, ja kuljetusten ympäristöhaittoja minimoidaan ja kustannustehokkuutta lisätään nostamalla kuljetusten suurimpia sallittuja mittoja ja massoja hallitusti seuraamalla niiden vaikutuksia erityisesti tiestön ja siltojen kunnolle. Pääradalla on varmistettava, että lisääntyvä henkilöliikenne ei estä tavaraliikenteen siirtymistä sinne.

Kansainväliset yhteydet on turvattava kustannustehokkaasti. Lento- ja meriyhteyksien turvaaminen ja kehittäminen ovat Suomen viennin kannalta avainasemassa. Satamiin ja lentoasemille johtavat liikenneyhteydet on pidettävä tarpeiden edellyttämässä kunnossa. Raideliikenneyhteyksiä maan rajojen yli on tarkasteltava ennakkoluulottomasti pitäen mielessä myös niiden tarjoamapotentiaali tavaraliikenteen kehittämisessä tulevaisuudessa.

Liikennejärjestelmätyön on oltava joustava prosessi, joka huomioi muuttuvan toimintaympäristön tarpeet. Valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan on kyettävä tekemään muutoksia, mikäli muuttuvat olosuhteet näin välttämättä vaativat.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman rahoitus

Valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan sisältyy valtion rahoitusohjelma. Kuten nykyisin, eduskunta päättää liikennejärjestelmän kehittämisen rahoituksesta osana vuosittaista talousarviota. Liikennejärjestelmän kehittäminen nykyistä pitkäjänteisemmin edellyttää, että valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman kustannukset ja rahoitus on selvitetty sekä otettu huomioon suunnittelussa ja päätöksenteossa. Pitkäjänteisyyden lisäämiseksi valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelun aikana käsitellään skenaarioissa myös erilaisia liikenneverkon rahoitustasoja ja -malleja, jotta toimenpiteille voidaan suunnitella tarvittava rahoitus.

Rahoituksen osalta valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelun lähtökohtana on, että perusväylänpidon rahoitusta lisätään vuositasona pitkäjänteisesti vähintään 300 miljoonaa euroa verrattuna kuluvaan hallituskautta edeltäneeseen keskimääräiseen noin 1 miljardin euron vuositaiseen perusväylänpidon määrärahasoon. Myös kehittämishankkeiden rahoitukseen tarvitaan pitkäjänteinen ja riittävä rahoitustason nosto, koska investoinneilla on laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Sopiva kehittämishankkeiden määrärahaso vuotuiselta suuruudeltaan olisi noin miljardi euroa vuodessa nykyisen alle 500 miljoonan euron sijaan. Mahdollinen tasokorotus suhteutetaan siten, että huomioidaan valtion ja julkisen talouden tila

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelussa tarkastellaan erilaisia vaihtoehtoisia liikenneverkon rahoitusskenaarioita liikennejärjestelmää koskevia tavoitteita asetettaessa ja toimenpideohjelmaa laadittaessa:

- Skenaario 1: nykytilanne eli noin miljardin euron perusväylänpidon rahoitus ja alle 500 miljoonan euron kehittämisinvestoinnit vuodessa.
- Skenaario 2: vähintään 1,3 miljardin euron perusväylänpidon rahoitus, nykyisestä korotettu kehittämishankkeiden määrärahaso sekä hankeyhtiöt, hyötyjä maksaa -mallin hyödyntäminen sekä nykyistä parempi EU-rahoituksen hyödyntäminen.
- Skenaario 3: vähintään 1,3 miljardin euron perusväylänpidon rahoitus, reilu (yli 500 milj. euron) korotus kehittämishankkeiden vuosittaiseen määrärahasoon sekä huomattava hankeyhtiömallin ja muun yksityisen rahoituksen ja vaihtoehtoisten rahoitusmallien hyödyntäminen hankkeiden toteuttamisessa nykyistä paremman EU-saannon lisäksi.

Lain mukaan kunkin hallituskauden alussa liikennejärjestelmäsuunnitelma tarkistetaan ja sovitetaan yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa sekä tarvittaessa tarkistetaan julkisen talouden suunnitelman muuttuessa. Liikenne- ja viestintäministeriö varmistaa valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteensovittamisen muihin valtakunnallisiin suunnitelmiin. Parlamentaarinen ohjausryhmä osallistuu muutoksia koskevaan valmisteluun.

Vaikutusten arviointi on erottamaton osa valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelua, ja sitä tehdään kaikissa sen valmisteluvaiheissa. Liikennejärjestelmän nykytilan ja kehityksen

seuranta ja analysointia kehitetään, ja toimenpiteiden valinnassa kiinnitetään huomiota niiden hyötyihin ja laajempiin yhteiskuntataloudellisiin vaikutuksiin jo nyt hyödynnettävän hyöty-kustannus-analyysin lisäksi.

Liikenne-ennusteiden lisäksi tulisi pyrkiä laatimaan esimerkiksi 30 vuoden päähän ulottuva arvio investointien takaisinmaksusta ja liikennejärjestelmän yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisesta. Riippumaton tutkimuslaitos laatisi arvion siitä, miten hyvin valitut ratkaisut vaikuttavat liikennejärjestelmän toimivuuteen, maksavat itsensä takaisin ja tuottavat yhteiskunnallista hyötyä.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimismenetelmä

Lähtökohtia

Toimintaympäristön muutokset, kuten ilmastotavoitteet, digitalisaatio, teknologinen kehitys, globalisaation aiheuttamat haasteet sekä resurssien rajallisuus ovat kasvattaneet tarvetta pitkäjänteiselle liikennejärjestelmäsuunnittelulle. Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa luodaan yhteinen näkemys liikennejärjestelmän kehittämisen tahtotilasta, joka ohjaa suunnittelua kaikilla tasoilla ja lisää yhteistyötä poliittisten päättäjien, valtion toimijoiden, alueiden sekä elinkeinoelämän ja muiden liikennejärjestelmätoimijoiden kesken. Yhteiset päämäärät ja tavoitteet liikennejärjestelmätöissä kautta linjan, sovittuun rahoitustasoon sitoutuminen sekä pitkäjänteinen näkökulma liikennejärjestelmän kehittämiseen luovat pohjaa yritystoiminnan kehittämiseen ja tätä kautta myös alueiden elinvoimaisuudelle ja ihmisten hyvinvoinnille.

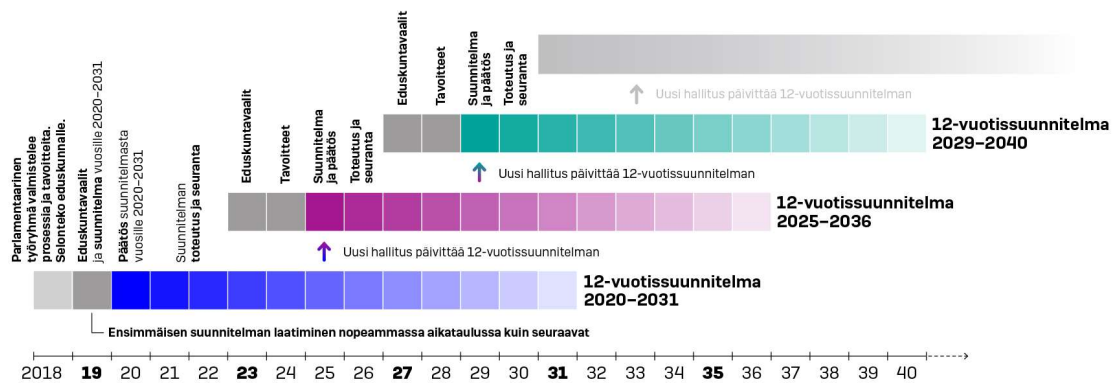
Parlamentaarinen työryhmä on työnsä aikana käynyt läpi nykyisin tehtävää liikennejärjestelmäsuunnittelua valtakunnallisella tasolla. Lisäksi työryhmälle on esitelty maakunnallisella tasolla ja kaupunkiseuduilla tehtävää liikennejärjestelmäsuunnittelua. Työryhmä on myös tutustunut Ruotsissa käytössä olevaan malliin valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisessa ja Suomessa käytössä oleviin menettelytapoihin vastaavanlaisten laaja-alaisten valtakunnallisten suunnitelmien laatimiseksi.

Aikataulut

Ensimmäinen 12-vuotinen valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2020-2031 valmistellaan tulevan hallituskauden alkupuolella niin, että suunnitelmasta voidaan päättää kevään 2020 aikana.

Valtakunnallinen 12-vuotinen liikennejärjestelmäsuunnitelma laaditaan rullaavasti siten, että noin neljän vuoden välein tarkistetaan, onko laaditussa 12-vuotisessa suunnitelmassa päivitystarpeita. Samalla suunnitelman sisältämästä toimenpideohjelmasta tehdään tarkka neljän seuraavan vuoden osalta. Samalla suunnitellaan valtakunnallista liikennejärjestelmää neljä vuotta eteenpäin (vuodet 9-12 v). Samassa yhteydessä laadittua toimenpideohjelmaa jatketaan neljällä vuodella eteenpäin sen vaatimassa tarkkuustasossa. 12-vuotinen suunnitelma ajoittuu aina kahdelle EU-rahoituskaudelle.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatiminen pyritään pitämään tiiviinä siten, että prosessin kesto olisi noin kaksi vuotta. Laatiminen on tarkoitettu ajoittamaan eduskuntakauden keskimäiselle kahdelle vuodelle, mikä tukee suunnitelman parlamentaarista valmistelua. Aikataulusuunnitelma tarkoittaa sitä, että seuraava valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma laadittaisiin vuonna 2023 järjestettävien eduskuntavaalien jälkeen vuosien 2024 ja 2025 aikana ja että se koskisi vuosia 2025-2036. Tämän jälkeiset suunnitelmat koskisivat vuosia 2029-2040, 2033-2044 ja niin edelleen.



Kuva 1. Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisaikataulu suhteessa eduskuntakausiin.

Valmisteluvaiheet

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelu voidaan karkeasti jakaa neljään päävaiheeseen. Päävaiheista ensimmäinen on valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteiskuntapoliittisten päämäärien ja liikennejärjestelmää koskevien tavoitteiden asettaminen. Toinen vaihe on varsinaisen suunnitelman, erityisesti toimenpideohjelman, laatiminen. Kolmas vaihe on suunnitelmasta päättäminen, ja suunnitelman toteutus ja seuranta muodostavat neljännen vaiheen. Kaikki vaiheet ovat laajoja kokonaisuuksia, joissa valmisteluun osallistuvien tahojen rooli on hiukan erilainen. Vaikutusten arviointi on erottamaton osa valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelua, ja sitä tehdään kaikissa valmisteluvaiheissa.

(1) Päämäärien ja tavoitteiden asettaminen

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelun aluksi määritellään suunnitelmalle yleiset yhteiskuntapoliittiset päämäärät. Yleiset päämäärät kuvaavat, mihin asioihin valtakunnallisella liikennejärjestelmällä pyritään yhteiskunnassa vaikuttamaan. Yleiset päämäärät kuvaavat liikennejärjestelmän laajoja vaikutuksia koko yhteiskuntaan, ja niiden sisäistäminen muodostaa pohjan liikennejärjestelmän pitkäjänteiselle kehittämiselle. Yleisten päämäärien määrittelyssä hyödynnetään sekä valtakunnallisia suunnitelmia ja strategioita (esimerkiksi ilmastolain mukaiset ilmastopoliittikan suunnitelmat) että alueellisia suunnitelmia (esimerkiksi maakunnalliset liikennejärjestelmäsuunnitelmat).

Liikennejärjestelmän nykytilaa ja toimintaympäristön muutosta koskeva arviointi tehdään valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelun alkuvaiheessa. Samassa yhteydessä on tarpeen tarkastella kokonaisuutta erilaisten skenaarioiden kautta. Skenaarioissa huomioidaan erilaisten rahoitustasojen sekä rahoituksen suuntaamisen eri vaihtoehtojen vaikutukset liikennejärjestelmään. Parlamentaarisella ohjausryhmällä on keskeinen rooli skenaarioiden muotoilussa.

Edellä kuvattu työvaihe sisältää myös kattavat vaikutusten arvioinnit. Tämä on osa viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan lain (200/2005) vaatimuksia. Lain 8 §:n mukaan suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaava viranomainen selvittää ja arvioi suunnitelman tai ohjelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset ja laatii ympäristöselostuksen. Ympäristöselostus laaditaan osana muuta valmistelua ennen suunnitelman tai ohjelman hyväksymistä. Skenaarioita ja niiden vaikutuksia käsitellään yhteistyössä alueiden ja muiden sidosryhmien kanssa.

Yleisten päämäärien määrittämisen, nykytilan ja toimintaympäristön arvioinnin sekä skenaariotarkastelun ja tarkennetun rahoitustason pohjalta voidaan määrittellä valtakunnallista liikennejärjestelmää koskevat tavoitteet yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa sidosryhmien kanssa. Liikennejärjestelmää ja maanteitä koskevassa laissa säädetään, että liikennejärjestelmäsuunnittelun tavoitteena on edistää toimivaa, turvallista ja kestävästä liikennejärjestelmää. Tavoitteiden asettamisessa on kyse näiden lakiin perustuvien tavoitteiden täsmentämisestä ja täydentämisestä siten, että niillä voidaan vaikuttaa yleisten yhteiskuntapoliittisten päämäärien toteutumiseen halutussa määrin ja käytettävissä olevan rahoituksen edellyttämällä tavalla. Lisäksi on tärkeää pystyä priorisoimaan liikennejärjestelmää koskevia tavoitteita niin, että tavoitteilla pystytään ohjaamaan valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan sisältyvän toimenpideohjelman valmistelua. Tavoitteiden asettaminen on tärkeää myös suunnitelman seurannan kannalta, mistä syystä tavoitteille tulee asettaa myös seurantaindikaattorit.

Skenaarioista ja liikennejärjestelmätason tavoitteista muodostetaan vaikutustarkastelujen ja sidosryhmäyhteistyön pohjalta parlamentaarisessa ohjausryhmässä yhteinen näkemys, jonka pohjalta aletaan valmistella toimenpideohjelmaa.

(2) Toimenpideohjelman laatiminen

Yleisten päämäärien ja liikennejärjestelmää koskevien tavoitteiden määrittelyn jälkeen alkaa valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan sisältyvän toimenpideohjelman laatiminen. Lain mukaan valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan on sisällytettävä 12 vuodeksi laadittava ohjelma, joka sisältää valtion ja kuntien toimenpiteitä. Ohjelman tulee lisäksi sisältää liikennejärjestelmää koskeva valtion rahoitusohjelma.

12-vuotiseen ohjelmaan sisällytettävät toimenpiteet johdetaan edellisessä vaiheessa määritellyistä liikennejärjestelmätason tavoitteista sekä käytettävissä olevasta rahoituksesta. Niiden valmistelussa hyödynnetään vastaavanlaista skenaariotarkastelua kuin edellisessä vaiheessa. Toimenpideohjelma valmistellaan parlamentaarisessa ohjauksessa ja tiiviissä yhteistyössä alueiden ja muiden sidosryhmien kanssa. Toimenpideohjelma valmistellaan sekä valtiolle että kunnille. Toimenpideohjelman tarkentuessa tarkennetaan myös vaikutusten arviointia ja toimenpiteiden kustannuksia huomioimalla uusien liikenneinvestointien perusväylänpidon kokonaiskustannuksia nostavat vaikutukset.

(3) Suunnitelmasta päättäminen

Valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta päätettäessä parlamentaarisen ohjausryhmän rooli korostuu. Parlamentaarisen ohjausryhmän ohjauksessa valmisteltu valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma hyväksytään parlamentaarisessa ohjausryhmässä lausuntokierroksen jälkeen ja viedään sen jälkeen valtioneuvoston selontekona eduskunnan käsiteltäväksi. Liikennejärjestelmää ja maanteitä koskevan lain mukaan valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta päättää valtioneuvosto, joten eduskuntakäsittelyn jälkeen valtioneuvosto päättää valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta.

(4) Suunnitelman toteuttaminen ja seuranta

Valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa koskevan päätöksenteon jälkeen alkaa suunnitelman toteuttaminen. Samalla seurataan jatkuvasti liikennejärjestelmän tilan kehittymistä. Liikennejärjestelmän tilan ja toimintaympäristön muutosten seuranta palvelee osaltaan valmistautumista valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman päivittämiseen.

Koska valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatiminen on uudenlainen suunnitteluprosessi, voidaan menetelmää muokata tulevina vuosina saatujen kokemusten perusteella.

Valmistelun organisointi

Liikennejärjestelmää ja maanteitä koskevan lain mukaan liikenne- ja viestintäministeriö vastaa valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelusta, ja valmistelu on tehtävä yhteistyössä suunnitelman kannalta keskeisten ministeriöiden, viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa. Lisäksi lain mukaan Liikenneviraston ja Liikenteen turvallisuusviraston (1.1.2019 alkaen Väylävirasto ja Liikenne- ja viestintävirasto) on osallistuttava valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Liikenne- ja viestintäministeriö, Väylävirasto ja Liikenne- ja viestintävirasto tekevät valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelussa tiivistä yhteistyötä ja osallistuvat siihen oman roolinsa mukaisesti. Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa lain mukaan valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteensovittamisesta muiden valtakunnallisten suunnitelmien kanssa. Näitä ovat esimerkiksi valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja alueiden kehittämistä koskevat päätökset.

Parlamentaarinen liikenneverkon rahoitusta arvioinut työryhmä linjasi loppuraportissaan 28.2.2018, että ”suunnitelma laaditaan parlamentaarisesti eri hallinnonalojen, alueellisten toimijoiden ja elinkeinoelämän edustajien välisessä laajassa yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön johdolla”. Parlamentaarisen valmistelun takaamiseksi perustetaan hallituskausittain parlamentaarinen valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelua ohjaava työryhmä. Liikenne- ja viestintäministeri toimii työryhmän puheenjohtajana.

Liikennejärjestelmätyö ja liikennejärjestelmäsuunnitelmien laatiminen on jatkuva, vuorovaikutteinen ja yhteistyöhön perustuva prosessi, jossa tarkastellaan liikennejärjestelmän tilaa ja kehittämistarpeita kokonaisvaltaisesti kaikkien liikennemuotojen osalta. Valtakunnallisen liikennejärjestelmä-

suunnitelman laatimisessa korostuu yhteistyö ja vuorovaikutus alueellisten liikennejärjestelmätöimijöiden ja kaupunkiseutujen liikennejärjestelmätöimijöiden kanssa. On varmistettava, että yhteistyö maakuntien ja kaupunkiseutujen tekemän liikennejärjestelmätöimijöiden kanssa on aikataulullisesti oikea-aikaista ja tarpeeksi kattavaa. Kaupunkiohjelman 2018-2022 mukaisen kaupunkiseutujen ja valtion välisen sopimuksellisen yhteistyön liikennejärjestelmää koskevat asiat sovitetaan yhteen valtakunnallisen liikennejärjestelmäsunnitelman kanssa.

Yhteistyötä ja vuorovaikutusta koordinoimaan perustetaan yhteistyöryhmä, jossa ovat edustettuina keskeiset ministeriöt, virastot, maakunnat, suurimmat kaupunkiseudut ja muut kunnat. Liikenne- ja viestintäministeriö toimii yhteistyöryhmän puheenjohtajana. Vuorovaikutuksen ja yhteistyön koordinoimisen lisäksi yhteistyöryhmä tukee ja ohjaa valtakunnallisen liikennejärjestelmäsunnitelman sisältövalmistelua. Tavoitteena ei ole hierarkkinen suunnittelujärjestelmä, vaan yhteistyöhön perustuva prosessi.

Jatkuva ja vuorovaikutteinen suunnittelu

Liikennejärjestelmäsunnittelua tehdään nykyisin valtakunnallisesti, maakunnallisesti sekä kaupunkiseuduilla ja kunnissa. Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsunnitelman laadinnassa korostuu vuorovaikutus ja yhteistyö alueellisten toimijöiden ja muiden tärkeiden sidosryhmien (mm. liikenteen palveluiden käyttäjät ja tuottajat) kanssa. Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsunnitelma laaditaan alusta alkaen vuorovaikutuksessa maakunnallisten ja kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsunnitelmien kanssa. Tämä edellyttää olemassa olevien yhteistyökanavien hyödyntämistä ja myös uudenlaisia yhteistyön muotoja. Sidosryhmäyhteistyössä hyödynnetään esimerkiksi kahdenvälisiä neuvotteluja, sidosryhmätilaisuuksia ja työpajoja alueittain ja/tai aiheittain sekä kyselyitä ja lausuntoja.

Sidosryhmäyhteistyöllä ja vuorovaikutuksella on tärkeä rooli erityisesti valtakunnallisen liikennejärjestelmäsunnitelman skenaariotarkasteluissa, tavoitteiden asettamisessa ja toimenpideohjelman valmistelussa. Ennen valtakunnallista liikennejärjestelmäsunnitelmaa koskevaa päätöksentekoa suunnitelmaluonnos lähetetään lausunnoille, ja lausunnot huomioidaan suunnitelmaa viimeisteltäessä. Lain mukaan suunnitelmaluonnoksesta on pyydettävä lausunto niiltä ministeriöiltä, viranomaisilta, maakunnan liitoilta ja muilta toimijoilta, jöiden toimialaan tai tehtäviin suunnitelma olennaisesti liittyy. Lisäksi lain mukaan liikenne- ja viestintäministeriön on varattava muillekin tahoille mahdollisuus tutustua suunnitelmaluonnoksiin sekä esittää niistä mielipiteensä.

Parlamentaarisen työryhmän toimeksianto ja tausta

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti parlamentaarisen valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelua ohjaavan työryhmän 13.4.2018.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner. Työryhmässä on kaksi edustajaa jokaisesta kolmesta suurimmasta eduskuntaryhmästä ja yksi edustaja muista eduskuntaryhmistä. Työryhmään on nimetty pysyvät asiantuntijat liikenne- ja viestintäministeriöstä, valtiovarainministeriöstä sekä Liikennevirastosta. Pääsihteerinä on toiminut Sabina Lindström liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Parlamentaarinen liikenneverkon rahoitusta arvioiva työryhmä linjasi loppuraportissaan 28.2.2018 valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta. Suunnitelma tulee laatia työryhmän linjausten mukaan parlamentaarisesti eri hallinnonalojen, alueellisten toimijoiden ja elinkeinoelämän edustajien välisessä laajassa yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön johdolla. 1.8.2018 voimaan tullessa laissa liikennejärjestelmästä ja maanteistä sen sijaan säädetään valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta.

Parlamentaarisen työryhmän tehtävänä on kehittää menetelmä, jolla 12-vuotinen valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma laaditaan ja päivitetään hallituskausittain parlamentaarisessa ohjauksessa.

Parlamentaarisen työryhmän työ täydentää liikennejärjestelmää ja maanteitä koskevassa laissa säädettäviä yleisiä valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimista koskevia menettelyjä. Tämä koskee muun muassa valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmisteluvaiheita ja laatimisaikataulua, rahoituksen huomioimista, kuulemis- ja sidosryhmäyhteistyöprosesseja, parlamentaarisen ohjauksen suhdetta virkamiesvalmisteluun sekä eduskuntakäsittelyä.

Parlamentaarisen työn tulokset toimitetaan eduskunnalle selontekona. Seuraavalla hallituskaudella valmistellaan parlamentaarisessa ohjauksessa valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma.

Ensimmäisen valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelutilanne

Ensimmäinen valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma laaditaan seuraavalla hallituskaudella. Tausta-aineiston kokoaminen ja muu alustava valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan tähtäävä valmistelu on alkanut uuden lainsäädännön tultua voimaan. Ensimmäisen valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelussa hyödynnetään viime vuosina valmistuneita tutkimuksia ja selvityksiä sekä valtakunnallisia suunnitelmia ja päätöksiä.

Liikennevirasto on laatimassa selvitystä Suomen liikennejärjestelmän ja sen toimintaympäristön nykytilasta. Selvitys on yhteenveto siitä, mitä olemassa olevan aineiston perusteella voidaan karkeasti todeta liikennejärjestelmän ja sen toimintaympäristön nykytilasta ja kehityksestä osa-alueittain (toimintaympäristö, liikkuminen, kuljetukset, liikenneverkot, liikenteen palvelut ja liikenteen vaikutukset) ja se toimii lähtökohtana myöhemmin ensimmäiseen valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan sisältyvälle arviolle liikennejärjestelmän nykytilasta ja tulevasta toimintaympäristöstä. Syksyllä 2018 on laadittu myös neljälle alueelle (Etelä-Suomi, Länsi-Suomi, Itä-Suomi ja Pohjois-Suomi) yhteenvedot liikennejärjestelmän ja toimintaympäristön tilasta ja kehityksestä yhteistyössä ELY-keskusten kanssa.

Liikennejärjestelmän nykytilan ja kehityksen jatkuvaa seuranta ja analysointia kehitetään edelleen liikenteen hallinnonalan virastoissa. Pääfokus on tuottaa tietoa valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimiseen. Tavoitteena on luoda liikennejärjestelmän nykytilasta ja kehityksestä selkeä kokonaiskuva, jonka pohjalta osaltaan valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteet voidaan asettaa. Selvitys valmistuu keväällä 2019. Samalla aikataululla kehitetään myös liikennejärjestelmäsuunnitelmien vaikutusten arviointia.

Uusien valtakunnallisten liikenne-ennusteiden laatiminen on käynnissä Liikennevirastossa. Ensimmäistä kertaa Suomessa tehdään yhteiset pohjaennusteet henkilöliikenteelle ja tavaraliikenteelle.

Pohjaennusteista johdetaan kulkutavoittain ennusteet tieliikenteelle, raideliikenteelle sekä vesiliikenteelle. Valtakunnallisten liikenne-ennusteiden ensisijainen käyttötarkoitus ovat erilaiset liikenneinvestointien tarveselvitykset, hankearvioinnit ja liikennejärjestelmäsuunnitelmat. Lisäksi ennusteita käytetään mm. liikenteen päästöjen laskentaan, liikennepoliittisten toimenpiteidenvaikutustarkasteluihin ja liikenteen verotusmuutosten vaikutusten arviointiin. Valtakunnalliset ennusteet toimivat pohjana yksityiskohtaisempien verkollisten ennusteiden ja hanketason ennusteiden laatimiselle. Laadittavien ennusteiden tarkasteluajanjänne ulottuu vuoteen 2050. Poikkileikkausvuotena käytetään vuotta 2030. Ennusteet valmistuvat vuoden 2018 aikana.

Parlamentaarisen liikenneverkon rahoitusta arvioivan työryhmän loppuraportin mukaisesti liikenneverkon kehittämishankkeiden vaikutusten arviointia kehitetään edelleen erityisesti laajempien taloudellisten vaikutusten osalta, että ne voidaan nykyistä paremmin ottaa huomioon hankkeiden toteutuksesta päätettäessä ja hyötyjä maksaa -mallia sovellettaessa. Lisäksi kehitetään nykyisten investointien hankearvioinnin ja liikenne-ennusteiden menetelmiä entistä tarkemmiksi ja kattavammiksi sekä hankkeiden vaikuttavuuden arviointia.

Liikenne- ja viestintäministeriö laatii tarkemman työsuunnitelman ensimmäisen valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelemiseksi parlamentaarisen työryhmän linjausten pohjalta yhteistyössä hallinnonalan virastojen kanssa. Työsuunnitelmassa huomioidaan myös 1.1.2019 voimaan tuleva hallinnonalan virastouudistus.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmisteluun liittyen järjestettiin avoin kuulemis- ja keskustelutilaisuus Helsingissä heinäkuussa 2018. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriön johdolla on syksyllä 2018 käyty ELY-keskusten ja maakuntien kanssa alustavia keskusteluja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmisteluun varautumisesta. Keskusteluja sidosryhmien kanssa jatketaan.