Eduskunnan valtiovarainvaliokunta, liikennejaosto 24.5.2021

Asia: VNS 2/2021 vp Valtioneuvoston selonteko valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta vuosille 2021-2032

Teema: Rahoitukseen sekä budjettitalouteen liittyvät kysymykset

Lausunto valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman rahoitukseen ja budjettitalouteen liittyvistä näkökulmista

Tenure track -professori Heikki Liimatainen, Liikenteen tutkimuskeskus Verne, Tampereen yliopisto

Yleistä: tavoitteet ja ristiriitaiset vaikutukset

Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma (VLJS) on erittäin tärkeä työkalu liikennejärjestelmän pitkäjänteisen kehittämisen tueksi. Suunnitelma on arvokas paitsi pitkäjänteisemmän ja ennakoitavamman liikennejärjestelmän kehittämisen, myös liikennejärjestelmän nykytilan analyysin kehittämiseksi tehdyn työn vuoksi. Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman kanssa samanaikaisesti on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä myös fossiilittoman liikenteen tiekarttaa, liikenneturvallisuusstrategiaa sekä liikenteen verotusta valtiovarainministeriön työryhmässä. Näillä töillä on merkittäviä vaikutuksia liikennejärjestelmään, mutta valitettavasti valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa ei ole otettu rinnakkaisten töiden vaikutuksia huomioon, jolloin kokonaisuudesta on muodostunut osittain ristiriitainen.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteeksi on asetettu saavutettavuus, kestävyys ja tehokkuus, ”jotka ovat rinnakkaisia ja jotka kaikki pyrkivät hillitsemään ilmastonmuutosta.” Sekä liikenneonnettomuuksissa että liikenteen päästöissä on tavoitteena nollavisio vuosisadan puoliväliin mennessä ja olennainen osa tavoitteiden saavuttamista on liikennejärjestelmän toimenpiteillä saavutettava liikennesuoritteen kasvun lopettaminen, mutta liikennejärjestelmäsuunnitelman vaikutusten arvioinnin mukaan ”vertailuvaihtoehtoon sisältyvät tieverkon kehittämishankkeet lisäävät hieman tieliikenteen suoritetta ja siten hiilidioksidipäästöjä.” Näin ollen valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma epäonnistuu tärkeimmän tavoitteensa saavuttamisessa jo suunnitelman kirjoittamisvaiheessa.

Vaikutusten arviointi on valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman heikoin lenkki. Suunnitelman tavoitteet sisältävät lukuisia määrällisiä tavoitteita, esimerkiksi:

- Alle kolmen tunnin matka-ajan päässä Helsinki-Vantaan lentoasemalta olevien ihmisten osuus kasvaa.
- Matka-ajat niiden kaupunkien välillä, joilla merkittävää pendelöintiä tai muuta matkustamista, lyhenevät keskimäärin.
- Joukkoliikenteen kilpailukyky suhteessa henkilöautoiluun paranee työssäkäynnin kannalta merkittävimmillä yhteysväleillä maakuntakeskusten välillä.
- Alle tunnin matka-ajan päässä maakuntakeskuksesta olevien ihmisten määrä kasvaa.
- Joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn ja muiden kestävien liikkumismuotojen osuus kasvaa ja liikenteen kasvihuonekaasupäästöt vähenevät edistäen ilmastotavoitteen saavuttamista.

Määrällisten tavoitteiden määrän ja tärkeyden valossa on käsittämätöntä, että vaikutusten arviointi ei sisällä määrällisiä tarkasteluja, mikä osoittaa suuren vaikutusten arvioinnin tutkimus- ja

kehitystarpeen. VLJS:ssä esitetty Traficomin lisämääräraha 1,5 M€ vuodessa 2021-2024 valtakunnallisen liikenne-ennustemallin kehitykseen ei ole riittävä mallin lisäksi tarvittavaan vaikutusten arvioinnin kehittämiseen.

Digitalisaatioon liittyvät tavoitteet ja rahoituksen puute

Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma sisältää useita digitalisaatioon liittyviä tavoitteita, esimerkiksi:

- Helsinki-Vantaan lentoaseman kehittymisedellytyksistä huolehtiminen mahdollistaa myös toiminnan muilla lentoasemilla, jotka hyödyntävät uusia teknologisia ratkaisuja.
- Liikenteen solmukohtien ja matkaketjujen toimivuutta kehitetään (liikennepalvelut, informaatio, muut palvelut).
- Tavaraliikenteessä parannetaan kuljetusten tehokkuutta ja päästövähennyksiä mm. digitalisaation keinoin ja mahdollistetaan siirtymistä kestävimpiin liikennemuotoihin.
- Toimivat, kattavat ja luotettavat viestintäverkot mahdollistavat työn tekemisen ja palveluiden käytön paikasta riippumatta.
- Väyläverkon pullonkauloja pyritään ensisijaisesti ratkaisemaan kevyemmin ratkaisuin, esimerkiksi liikenteen hallinnan keinoin.
- Tehokkaan liikenteen ohjauksen ja digitalisaation mahdollisuudet hyödynnetään täysimääräisesti kaikissa liikennemuodoissa.

Digitalisaatioon liittyvien tavoitteiden suuren määrään ja merkitykseen nähden on erikoista, että se näkyy rahoituksessa lähinnä junien kulunvalvontajärjestelmän uusimisena (390 M€) ja vähäisenä panostuksena (20 M€) laajaan matkaketjujen kehittämisen kokonaisuuteen lippu- ja maksujärjestelmien, matkustajainformaation ja henkilökuljetusten yhdistelyn muodossa. Erityisesti Kela-kuljetusten ja kuntien lakisääteisten henkilökuljetusten yhdistelyn avulla olisi Liikenteen tutkimuskeskus Vernen esiselvityksen perusteella saavutettavissa vähintään 15 %, eli kymmenien miljoonien eurojen vuosittaiset säästöt yhteiskunnan kustannuksissa. Yhteiskunnan korvaamien henkilökuljetusten yhdistelyn määrätietoiseen ja nopeaan toimeenpanoon Kelan ja kuntien kanssa tulisi kohdistaa riittävä rahoitus, koska nopea takaisinmaksu on varmaa.

Rahoitukseen ja budjettitalouteen liittyvät näkökohdat

Rahoitus

Liikenneväylät ja liikenteen palvelut ovat julkiselle taloudelle noin 4,5 mrd. € menoerä. Liikenne- ja viestintäministeriö käyttää liikenteeseen vajaat 2 mrd. € vuodessa ja Kela matkakorvauksiin noin 300 milj. € vuodessa, mutta kunnat ja kuntayhtymät käyttävät yli 2 mrd. € vuosittain, josta noin 1,5 mrd. € väylien investointeihin ja väylänpitoon ja noin 900 milj. € liikenteen palveluihin. Lisäksi liikenteeseen liittyy verotukia, kuten työmatkakulujen verovähennykset, ja ulkoisia kustannuksia päästö- ja onnettomuuskustannusten vuoksi suuruusluokaltaan yli miljardi euroa. Liikenteen verotuksen uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportin mukaan liikenteen verotuotot ovat noin 4,7 mrd. € vuodessa, joten nykyisetkään verotuotot eivät kata liikenteen julkisia menoja. Liikenteen verotuotot työryhmän mukaan alenevat noin 25 %, nimellisesti 1,1 mrd. € ja reaalisesti 1,7 mrd. €, vuoteen 2030 mennessä. Kuitenkin VLJS:n mukaan liikennejärjestelmän valtionrahoitus kasvaa 11 % vuoteen 2032 mennessä. Verotuottojen aleneminen asettaa VLJS:n mukaisen liikenteen valtionrahoituksen

kasvattamisen kyseenalaiseksi ja korostaa rahoituksen kohdentamisen tärkeyttä kestävää liikennettä edistäviin kohteisiin.

Perusväylänpito

Traficomin Liikenneverkon strategisen tilannekuvan mukaan Suomen tieverkolla päällystetyistä teistä on 7500 km (15 %) huonokuntoista ja huonokuntoisten päällysteiden määrä on yli kaksinkertaistunut 2010-luvulla. Huonokuntoisten päällysteiden määrän ennakoidaan edelleen kaksinkertaistuvan 2020-luvulla, mikäli perusväylänpidon rahoitus on 1,2 mrd. euroa vuodessa. Tämän myötä vähäliikenteisellä tieverkolla jouduttaisiin lisäämään paino- ja nopeusrajoituksia. VLJS:n mukaan perusväylänpidon rahoitus nostetaan 1,4 mrd. euroon vuodessa 2025 alkaen, minkä ansiosta korjausvelan arvioidaan vähenevän 2,8 mrd. eurosta 2,2 mrd. euroon. LVM:n elinkeinoelämältä saadun palautteen perusteella suunnitelmaluonnoksessa on hyvää juuri perusväylänpidon tason nosto. Näin ollen perusväylänpidon rahoitus vastaa hyvin liikennejärjestelmän tarpeita.

Yksityistieavustukset nousevat VLJS:n mukaan 25 milj. euroon vuodessa 2023 alkaen. Elinkeinoelämä on pitänyt Liikenne12-luonnoksessa mainittua yksityistieavustuksen määrärahatason nostoa erittäin hyvänä asiana. Näin ollen yksityistieavustusten nostaminen vastaa hyvin liikennejärjestelmän tarpeita.

Kehittämishankkeet

Liikenneverkon strategisen tilannekuvan palvelutasoanalyysien perusteella merkittävimmät investointitarpeet tieverkolla seuraavan noin 10 vuoden aikana ovat noin 2-3 Mrd. euroa, eli noin 250 milj. euroa vuodessa. Tämän analyysin perustana on kuitenkin valtakunnallinen liikenne-ennuste, jonka mukaan liikennemäärät kasvavat tulevaisuudessakin Suomessa. Kuten edellä kuvattiin, liikennesuoritteen kasvun lopettaminen on kuitenkin olennainen tekijä liikenteen turvallisuus- ja päästötavoitteiden saavuttamisessa. Näin ollen maantieverkon palvelutason parantamiseen kohdistuva rahoitus (890 M€) tulisi sen sijaan kohdentaa turvallisuus- ja päästötavoitteita edistäviin kävelyn ja pyöräilyn sekä raideliikenteen infrastruktuurin kehittämiseen ja joukkoliikennetukien korotuksiin yhteistyössä kuntien kanssa. Pyöräilyn ja joukkoliikenteen infrastruktuurin kehittämisen avulla saavutettavat kansanterveydelliset hyödyt ja tieverkkoon verrattuna alhaiset investointikustannukset johtavat myös kertaluokkaa parempiin hyöty-kustannussuhteisiin kuin tieverkon kehittämistoimenpiteet.

Joukkoliikennetuet ja palveluiden ostot

Koronapandemia on suistanut joukkoliikenteen ennennäkemättömään kriisiin matkustajamäärien pienennyttyä kymmeniä prosentteja sekä pitkämatkaisessa joukkoliikenteessä että kaupunkiseutujen joukkoliikenteessä. Valtio on kohdistanut joukkoliikenteeseen tukia pandemian aikana ja tukia on syytä jatkaa pandemiarajoitusten voimassaolon ajan joukkoliikenteen palvelutason ylläpitämiseksi. Rajoitusten poistamisen myötä lentoliikenteen tuista on syytä luopua, mutta kaupunkiseutujen joukkoliikenteen tukia on syytä korottaa VLJS:n ehdottamaa 32 M€ vuotuista korotusta enemmän, jotta joukkoliikenteestä saadaan aidosti kilpailukykyinen vaihtoehto henkilöautolle kaupunkiseuduilla. Joukkoliikennetuen korotus voidaan rahoittaa tieverkon palvelutasoon liittyvien kehittämishankkeiden lopettamisesta. Valtion joukkoliikennetuen korotukselle voidaan käyttää ehtona kaupunkiseutujen määrätietoisia toimenpiteitä kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen edistämiseksi.

Kaupunkiseutujen rahoitusvaraus

VLJS:n mukaan valtion ja MAL-kaupunkiseutujen yhteisrahoitteisiin väylähankkeisiin ja palveluiden kehittämiseen varataan 22,8-100 M€ vuodessa, yhteensä 661 M€ 2024-2032. Liikenteen päästöistä suurin osa aiheutuu kaupunkiseutujen työssäkäyntialueiden sisäisestä liikenteestä ja kaupungistuvassa Suomessa suurten MAL-kaupunkiseutujen merkitys korostuu entisestään. Näin ollen yhteisrahoitteisiin hankkeisiin olisi syytä varata vähintään 100 M€ vuodessa ja rahoitus on kohdistettava vain kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä edistäviin hankkeisiin.

Yhteenveto

- Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa ei ole otettu rinnakkaisten töiden vaikutuksia huomioon, jolloin kokonaisuudesta on muodostunut osittain ristiriitainen
- Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma epäonnistuu tärkeimmän tavoitteensa, eli päästövähennysten, saavuttamisessa
- Määrällisten tavoitteiden määrän ja tärkeyden valossa on käsittämätöntä, että vaikutusten arviointi ei sisällä määrällisiä tarkasteluja
- Yhteiskunnan korvaamien henkilökuljetusten yhdistelyn määrätietoiseen ja nopeaan toimeenpanoon Kelan ja kuntien kanssa tulisi kohdistaa riittävä rahoitus, koska nopea takaisinmaksu on varmaa.
- Verotuottojen aleneminen asettaa valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman mukaisen liikenteen valtionrahoituksen kasvattamisen kyseenalaiseksi ja korostaa rahoituksen kohdentamisen tärkeyttä kestävää liikennettä edistäviin kohteisiin.
- Perusväylänpidon ja yksityistieavustusten rahoituksen lisääminen vastaa hyvin liikennejärjestelmän tarpeita
- Maantieverkon palvelutason parantamiseen kohdistuva rahoitus tulisi sen sijaan kohdentaa turvallisuus- ja päästötavoitteita edistäviin kävelyn ja pyöräilyn sekä raideliikenteen infrastruktuurin kehittämiseen ja joukkoliikennetukien korotuksiin yhteistyössä kuntien kanssa

Lähteet

Traficom, Liikenne12, Liikenneverkon strateginen tilannekuva

Valtiovarainministeriö, Liikenteen verotuksen uudistamista selvittävän työryhmän loppuraportti

Liikenteen tutkimuskeskus Verne, Yhteiskunnan korvaamien kuljetusten tehostaminen – esiselvitys Pirkanmaan alueella.