



Valtionrajat ylittävää infrastruktuurisuunnittelua koskeva dialogi

Tausta

Toimiva tavara- ja matkustajaliikenne on tärkeä edellytys Pohjoismaiden jatkuvalla ja myönteisellä kehityksellä. Suomi, Ruotsi ja Norja käyvät mittavaa keskinäistä kauppaa, ja ne ovat erittäin riippuvaisia ulkomaan viennistä ja tuonnista. Siihen tarvitaan maiden sisäisiä ja valtionrajat ylittäviä tehokkaita rautatie-, maantie- ja merikuljetuksia.

Mahdollisimman kitkattomien ja tehokkaiden kuljetusten tarve Pohjoismaiden välillä on tietynlaisessa ristiriidassa kyseisten maiden kansallisesti suuntautuneen liikenne- ja infrastruktuurisuunnittelun kanssa. Maat suunnittelevat itse liikennejärjestelmänsä ja toimenpiteensä aina omille rajoilleen asti. Ne ovat näin ollen riippuvaisia siitä, että naapurimaassa tapahtuva suunnittelu ja toimenpiteet ovat synkronoituja, yhdenmukaisia, jotta lopputulos olisi mahdollisimman tehokas. Maiden rajoille ulottuvat hankkeet jäävät tämän tilanteen aiheuttaman epävarmuuden vuoksi taka-alalle verrattuna hankkeisiin, joiden pääasiallinen vaikutus näkyy maan rajojen sisäpuolella.

Pohjoismaiden kansallisten liikenneviranomaisten välinen yhteistyö on nykyisin varsin rajallista ja suhteellisen ad hoc -painotteista, ja valitettavasti sama suuntaus toistuu koko Euroopan unionin alueella. Kansallisten liikenneviranomaisten puutteellinen vuorovaikutus saattaa johtaa erilaisten rajaesteiden säilymiseen, syntymiseen tai vahvistumiseen. Tämä pätee infrastruktuuria koskeviin investointeihin ja muihin toimenpiteisiin, mutta myös käyttö- ja kunnossapitopanostuksiin. Lisäksi rajaseutujen infrastruktuurikohteet ovat vaarassa jäädä järjestelmällisesti vähemmälle huomiolle kansallisissa päätöksentekoprosesseissa. Kansallisia suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseja on tästä syystä tarkasteltava ja analysoitava perusteellisesti. Meidän on Pohjoismaissa tunnistettava kansantaloudellisesti tehokkaan liikennejärjestelmän mahdolliset esteet ja viestittävä niistä keskenämme.

Muodostavatko infrastruktuurisuunnittelun kansalliset prosessit rajaesteen?

E12 Atlantica Transport ja E12 Atlantica BA3NET -hankkeissa on laadittu dialogiaineisto, joka on välitetty Suomen, Ruotsin ja Norjan kansallisille liikenneviranomaisille sekä raja-alueiden edustajille. Dialogiaineisto perustuu kahteen raporttiin:

- *Valtionrajat ylittävä infrastruktuurisuunnittelu*

Ensimmäisessä raportissa kuvaillaan Suomen, Ruotsin ja Norjan kansallista infrastruktuurisuunnittelua sekä EU:n roolia tässä yhteydessä. Maiden nykyisiä infrastruktuurisuunnittelujärjestelmiä kuvaillaan ja analysoidaan niiden samankaltaisuuksien ja eroavaisuuksien perusteella. Raportissa myös valaistaan, missä laajuudessa ja millä tavoin liikennejärjestelmien kansalliset tavoitteet ja suunnitteluprosessit muodostavat esteen hyvin toimivalle, valtionrajat ylittävälle infrastruktuurisuunnittelulle. Lisäksi siinä ehdotetaan toimenpiteitä infrastruktuurisuunnittelua leimaavan kansallisen fokuksen seurausten vähentämiseksi sekä valtionrajat ylittävän, pohjoismaisen näkökulman vahvistamiseksi suunnittelussa ja panostuksissa.

Raportin on laatinut Jerker Sjögren Jesjo Konsult -yhtiöstä, ja häntä ovat avustaneet konsultit Helena Kyster-Hansen, MOE | Tetraplan, Marko Mäenpää, Ramboll Finland Oy, Ove Skovdahl, Rejlers Norge As, sekä Lars Brümmer ja Thomas Ney, Ramboll Sverige Ab.


- *Infrastruktuurisuunnittelu Pohjoismaiden valtionrajat ylittävissä liikennehankkeissa*

Tällä toisella raportilla on kaksi tavoitetta. Ensimmäisenä tavoitteena on tarjota yleispiirteinen kuvaus kansantaloudellisten hyöty-/kustannuslaskelmien taustalla vaikuttavasta teoriasta ja metodiikasta liikennejärjestelmän julkisrahoitteisissa toimenpiteissä. Toisena tavoitteena on tutkia valtionrajat ylittävien liikenneyhteyksien kansantaloudellisten toimenpideanalyysien toteutusedellytyksiä. Yhtenä esimerkkinä edellä mainituista toimenpiteistä voidaan mainita kansallisia liikennejärjestelmiä yhdistävän tien, rautatien tai uuden satama- tai lauttakonseptin parantaminen.

Raportin ovat laatineet BA3NET-hankkeessa tutkijat Thor-Erik Sandberg Hanssen, Nord universitet (Norja), Petri Halo, Vaasan yliopisto (Suomi), Gisle Solvoll, Nord universitet (Norja), Jonas Westin, Uumajan yliopisto (Ruotsi) ja Lars Westin, Uumajan yliopisto (Ruotsi). BA3NET on Interreg-hanke, jota johdettiin samanaikaisesti ja tiiviissä yhteistyössä E12 Atlantica Transport -hankkeen kanssa. Uumajan yliopiston CERUM-yksikkö koordinoi BA3NET-hanketta.

Esteet ja ongelmat

Raporteista käy ilmi, että Suomen, Ruotsin ja Norjan välillä on tiettyjä eroavaisuuksia lainsäädännössä, liikennepoliittisissa tavoitteissa, toimijoiden kokoonpanossa, suunnitteluprosesseissa ja rahoituksessa. Nämä erot ovat



kaikkiaan kuitenkin suhteellisen pieniä, eivätkä ne itsessään välttämättä muodosta todellisia esteitä yhteistyölle ja valtionrajat ylittävälle suunnittelulle.

Samalla kuitenkin tämänhetkiset kielelliset ja institutionaaliset erot – yhdessä yleispiirteisesti kuvailevan aineiston puuttumisen kanssa – johtavat siihen, että yksittäisen suomalaisen, ruotsalaisen tai norjalaisen toimijan, joka haluaa toimia valtionrajat ylittävällä tasolla, *täytyy uhrata huomattavasti aikaa ja resursseja muiden maiden toimijoiden, päätöksentekorakenteiden ja vastuualueiden tunnistamiseen.*

Kokonaisvaltaisen ja yhteisen rakenteen samankaltaisuudet tarjoavat kuitenkin hyvän perustan yhteiselle, pohjoismaiselle liikennepolitiikan yhteistyölle. Ruotsilla ja Norjalla on esimerkiksi käytössään 12-vuotiset, kansalliset liikennesuunnitelmat, joiden nykyinen suunnittelukausi ulottuu vuosille 2018–2029. Myös Suomessa harkitaan vastaavan mallin käyttöönottoa.

Suomen, Ruotsin ja Norjan suunnittelua ja toimenpiteitä leimaavat kansalliset näkökulmat ovat suuri syy valtionrajat ylittävän lähestymistavan ja konkreettisten panostusten puutteeseen. Valtionrajat ylittävien panostusten rahoittaminen on tässä yhteydessä iso haaste. Valtionrajat ylittävät hankkeet edellyttävät kahdenvälisiä neuvotteluja, joissa toimenpiteiden kustannukset jaetaan kyseisten maiden kesken. Tämä asettaa jossain määrin erilaisia vaatimuksia hankkeen suunnittelukehyksille verrattuna rajattuihin kansallisiin hankkeisiin, joissa institutionaaliset muodot kustannusten ja tuottojen jakamiselle eri alueiden ja liikennejärjestelmien osien kesken ovat kehittyneet pitkän ajan kuluessa.

Valtionrajat ylittävän suunnittelun avaintekijänä ovat siis *toimivat institutionaaliset puitteet valtionrajat ylittävien toimenpiteiden rahoittamiseksi.* Suunnittelukehysten vajavaisuudet sekä pätevien vaihtoehtojen puute julkiselle suoralle valtionrahoitukselle varsinaisessa suunnittelussa leimaavat nykytilannetta. Mailla ei myöskään ole valtionrajat ylittäviä areenoja pohjoismaisesta liikennejärjestelmästä käytäville keskusteluille ja neuvotteluille. Tästä syystä on äärimmäisen tärkeää, ettemme enää luota perinteisiin ad hoc -ratkaisuihin raja-alueiden liikennejärjestelmien puutteiden hoitamisessa! On äärimmäisen todennäköistä, että muuttumattomana tilanne *johtaa kansantaloudelliseen tehottomuuteen ja vähentyneeseen kestävyYTEEN maiden omissa kansallisissa järjestelmissä sekä myös kokonaisvaltaisessa pohjoismaisessa liikenneverkostossa.* Jälkimmäisellä on puolestaan kielteisiä seurauksia maiden kansallisille järjestelmille.



Toimenpide-ehdotukset


Raporteissa esitellään useita toimenpiteitä, joilla on tarkoitus saavuttaa valtionrajat ylittävä, pohjoismainen näkökulma ja lähestymistapa sekä yhtenäinen, rajat ylittävä suunnittelu pitkäjänteisen kestävyuden ja kansantaloudellisen tehokkuuden luomiseksi. Tärkeimmät kohdat tiivistetään alla:

- TEN-T-verkoston yhteistyötä tulee hyödyntää. Kaksi ydinverkkokäytävää (Core Network Corridors) koskee suoraan Suomea, Ruotsia ja Norjaa, mikä on lisännyt kysyntää rajat ylittävälle liikenneväylälle, jota voi käyttää pohjoismaisen liikennejärjestelmän rajat ylittävän suunnittelun kehittämiseen.
- Kansallisiin liikennesuunnitelmiin tulee sisällyttää osio rajat ylittävistä, muiden maiden kanssa yhdessä neuvotellusta suunnittelusta sekä kuvaus mahdollisista vaihtoehdoista rajat ylittävän infrastruktuurin julkiselle suoralle valtionrahoitukselle tilanteissa, joissa se voi olla edullisempaa.
- Pohjoismaista liikennetilastointia tulee kehittää. Tehtävä voidaan antaa esimerkiksi Ruotsin Trafikanalys-viranomaiselle. Maiden välisten liikennekysyntään ja -tarjontaan liittyvien parametrien ja mallien arvioimisesta tulee jakaa kokemuksia, ja maiden välisiä eroja käyttäytymisessä ja kustannusvastaavuudessa tulee tunnistaa.
- Avoimeen ja järjestelmälliseen kokemusten vaihtoon, arviointeihin ja koulutukseen eri maiden liikenneviranomaisten kesken tulee panostaa.
- Areenoita dialogia ja keskustelua varten tulee luoda, ottaen huomioon edellä mainittujen institutionalisointi tulevaisuudessa.

Raporteissa myös nostetaan esille hyviä esimerkkejä nykyisestä valtionrajat ylittävistä yhteistyöstä sekä esitellään yhteisen kehitystyön alustoja – mm. vastikään perustettua pohjoismaisen viranomaisyhteistyön työryhmää, rajakomiteoita ja Pohjoismaiden neuvoston Kasvu ja kehitys -valiokuntaa.

Dialogitapaamiset – yhteinen tilannekuva ja yksimielisyys toimenpiteistä

Suomen, Ruotsin ja Norjan liikenneviranomaisille on tiedotettu hankkeen tuottamasta, infrastruktuurin kansallisia suunnittelujärjestelmiä koskevasta aineistosta. Tietoa on välitetty kolmessa kansallisessa dialogitapaamisessa ja yhteisessä lopputapaamisessa kaikkien neljän viranomaisen kanssa: Jernbanedirektoratet (Norja), Statens vegvesen (Norja), Trafikverket (Ruotsi) ja Liikennevirasto (Suomi). Kansallisiin tapaamisiin on myös kutsuttu alueellisia edustajia. Yhteiseen lopputapaamiseen osallistui Pohjoismaiden neuvoston ja



Ruotsin Näringslivets Transportrådetin (Elinkeinoelämän Liikenneneuvoston) edustajia.

Kolmen kansallisen dialogitapaamisen tavoitteena oli keskustella kyseisen maan infrastruktuurisuunnittelun nykytilanteesta valtionrajat ylittävistä näkökulmista katsottuna ja täten toivottavasti päästä yksimielisyyteen yhteisestä todellisuuskuvasta, etenkin mitä tulee rajat ylittävien kuljetusten ja infrastruktuurin merkitykseen, mutta myös koskien tunnistettuja esteitä ja ongelmia, unohtamatta voimakkaamman valtionrajat ylittävän näkökulman ja suunnittelutyön kehittämismahdollisuuksia.


Arlandan lentoasemalla järjestetyn yhteisen lopputapaamisen tarkoituksena oli tehdä yhteenveto kansallisten dialogitapaamisten tuloksista sekä yhdessä elinkeinoelämän ja Pohjoismaiden neuvoston edustajien kanssa päästä yksimielisyyteen siitä, kuinka työtä valtionrajat ylittävän lähestymistavan kehittämiseksi voisi vahvistaa, jotta se saisi jalansijan kansallisessa infrastruktuurisuunnittelussa.

Dialogiprosessin aikaansaannoksena on yhteinen tilannekuva ja yhteisymmärrys siitä, että nykyisten kansallisten rakenteiden aiheuttamiin puutteisiin on tarpeen tarttua. Osapuolilla on tahtoa toteuttaa konkreettisia toimenpiteitä valtionrajat ylittävän lähestymistavan luomiseksi sekä samalla infrastruktuurin tehokkaamman suunnittelun ja investoinnin kehittämiseksi maakohtaisesti ja pohjoismaisella tasolla.

Yhteenveto, johtopäätökset ja ehdotukset

Jotta voisimme taata toimivan ja kansantaloudellisesti tehokkaan pohjoismaisen liikennejärjestelmän, meidän täytyy kehittää valtionrajat ylittävää lähestymistapaa entistä laajemmaksi sekä vahvistaa liikennesuunnittelun pohjoismaista yhteistyötä. Vasta silloin voimme yrittää korjata nykyisten kansallisten rakenteiden kansantaloudelliseen tehokkuuteen aiheuttamia puutteita. Päämäärä on yhdenmukainen Pohjoismaiden neuvoston pohjoismaista liikennepolitiikkaa koskevan ajankohtaisen ehdotuksen kanssa. Tavoitteena tulee olla yhteiset, pohjoismaiset puute- ja toimenpidevalinta-analyysit sekä yhteinen priorisointiin ja rahoitukseen keskittyvä dialogi.

Lyhyellä aikavälillä on nykyisten kansallisten lakien ja suunnittelujärjestelmien puitteissa tilaa asteittaiselle kehitystyölle. Liikenneviranomaiset voivat käynnistää erilaisia kartoituksia, analyysseja ja toimenpide-ehdotuksia koskevia panostuksia.



Ruotsissa ja Norjassa sekä mahdollisesti myös Suomessa päätetään seuraavan kerran kansallisista liikennesuunnitelmista vuonna 2021, mikä antaa ajallisen mahdollisuuden luoda yhteinen kuva valtionrajat ylittävästä liikennejärjestelmästä. Liikenneviranomaisten kanssa pidetyssä yhteisessä tapaamisessa esiteltiin alla olevat toimenpide-ehdotukset:

Hallituksen toimeksianto rajat ylittävästä näkökulmasta ja sisällöstä kansallisissa liikennesuunnitelmissa ennen tulevaa suunnittelukierrosta

- Kolmen maan liikenneviranomaisten tulee selkeästi integroida työnsä.
- Liikenneviranomaisten tulee luoda yhteiset tarve- ja puuteanalyysit.
- Suunnittelukierrokseen tulee sisällyttää erillinen osio rajat ylittävästä liikenneinfrastruktuurista.
- E12-alueella tulee toteuttaa valtionrajat ylittävän pohjoismaisen suunnittelun pilottikokeilu ja laatia valtionrajat ylittävä liikennesuunnitelma.

Rajat ylittävien toimenpiteiden yhteinen pohjoismainen rahoitus


- Areenoita tulee kehittää neuvotteluja sekä puuteanalyysien ja toimenpide-ehdotusten kehittämistä varten.
- Vaihtoehtoisia rahoitusmalleja toimenpiteille tulee ehdottaa.

Pohjoismaiset mallit, menetelmät ja työvälineet

- Tavara- ja matkustajaliikenteen analyysia varten kehitetyt kansalliset mallit eivät päde valtionrajat ylittävissä hankkeissa. Sama koskee kansantaloudellista toimenpideanalyysia. Mallien ja menetelmien tarkastelua tulee siis jatkaa. Relevantti tieto tulee varmistaa standardoinnin ja laadunvalvonnan avulla.
- Tavara- ja matkustajamäärien pohjoismaisia liikennemalleja tulee kehittää.

Digitalisointi

- Liikennejärjestelmien digitalisoinnista tulee ottaa pohjoismainen ote. Asia on nostettu esille kansallisissa liikennesuunnitelmissa ja muissa ohjausasiakirjoissa. Pohjoismaisten liikenneviranomaisten tulee syventää yhteistyötään ja muun muassa varmistaa, että digitaalinen infrastruktuuri rakennetaan valtionrajat ylittävällä tavalla, ottaen huomioon tietopohjan tarpeen toimenpidevalinnoille ja autonomisten (ilman kuljettajaa toimivien) ajoneuvojen kehittämiseksi.
- Liikennealueen digitalisointia varten tulee perustaa yhteinen, pohjoismainen työryhmä.
- Yhteisiä kehitys-, testaus- ja pilottihankkeita tulee toteuttaa. Vertaa liikennekäytäviin Aurora Borealis (E8), Nordic Way 1 ja 2.



Yllä mainittujen hallitustoimeksiantojen lisäksi vaaditaan, että maiden hallitukset antavat liikenneviranomaisille selkeän tehtävänannon valtionrajat ylittävän ulottuvuuden järjestelmällistämiseksi ja integroimiseksi normaaliin työhön.