



Dnro 2/15

Ympäristöministeriö
kirjaamo@ymparisto.fi
timo.turunen@ymparisto.fi
PL 35
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: Kommenttipyyntönnne 9.1.2015, YM011:00/2013

LUONNOS 17.2.2015

SUOMEN ALUERAKENTEN JA LIIKENNEJÄRJESTELMÄN KEHITYSKUVAN LUONNOKSEEN

Valtioneuvosto on antanut ministeriöille (ympäristö-, työ- ja elinkeino-, liikenne- ja viestintä- sekä maa- ja metsätalousministeriö) tehtäväksi valmistella **aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuvan** yhteistyössä asian kannalta keskeisten sidosryhmien kanssa. Kehityskuvalla muodostetaan valtakunnallinen näkemys **tavoiteltavasta aluerakenteesta** ja sitä tukevasta liikennejärjestelmästä pitkällä aikavälillä eli noin **vuoteen 2050 saakka**. Kehityskuva on tarkoitettu tueksi ja tausta-aineistoksi eri tahojen pitkän tähtäimen suunnittelulle ja kehittämistyölle. Kehityskuvalla ei ole lainsäädännöllistä asemaa eikä siten oikeusvaikutuksia.

Ympäristöministeriö asetti 6.5.2013 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuvaksi toimikaudella 6.5.2013–31.10.2014. Työryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotus aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuvaksi, jossa muodostetaan valtakunnallinen näkemys tavoiteltavasta aluerakenteesta ja sitä tukevasta liikennejärjestelmästä pitkällä aikavälillä.

Kehityskuvan ehdotus tuli valmistella siten, että: 1) aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämisellä tuetaan Suomen kehittymistä kilpailukykyisenä, hyvinvoivana ja ekotehokkaana maana, 2) edesautetaan eri hallinnonalojen ja alueiden toimien suuntaamista vahvistamaan monikeskuksista, verkottuvaa ja hyviin liikenneyhteyksiin pohjautuvaa aluerakennetta ja 3) luodaan lähtökohtia kansainväliselle aluesuunnitteluyhteistyölle tuomalla esille Suomen näkökulmaa ja yhteistyötarpeita.

Kehityskuvan valmistelun eri vaiheissa on järjestetty lukuisia tilaisuuksia, joissa sidosryhmillä on ollut mahdollisuus esittää näkemyksiään ja keskustella yhteisesti aluerakenteen ja liikennejärjestelmän pitkän tähtäimen kehittämisestä. Kehityskuva on tarkoitus viimeistellä kommenttikierroksen pohjalta, jonka jälkeen se on tarkoitus viedä hallinnon ja aluekehittämisen ministerityöryhmän käsittelyyn. Kehityskuva on tarkoitus julkistaa keväällä 2015.

Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuvan valmistuneesta luonnoksesta on pyydetty kommentteja mm. maakunnan liitoilta.

1. Kainuun liiton yleisarvio kehityskuvan luonnoksesta

Suomen aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuvan tavoite eli valtakunnallinen näkemys tavoiteltavasta aluerakenteesta on kunnianhimoinen. Tavoitteellisuus pitää sisällään

Postiosoite:
Kainuun liitto
Kauppakatu 1
87100 Kajaani

Laskutusosoite:
Kainuun liitto
Ostolaskut
PL 401
87070 Kainuu

Sähköposti:
etunimi.sukunimi@kainuu.fi

Y-tunnus:
2496992-4

Pankki:
IBAN:
FI17 8119 9710 0090 04
BIC: DABAFIHH
OVT-tunnus:
003724969924

Internet:
www.kainuu.fi

vaatimuksen tavoitetilan **laajasta aluepoliittisesta ja alueellisesta hyväksyttävyydestä**. Kainuun liittona arvioimme kommentteilla olevaa luonnosta näistä lähtökohdista ja yksityiskohtaisissa kommentteissa tarkemmin Kainuun ja laajemmin Itä- ja Pohjois-Suomen näkökulmasta.

Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuvan valmistelutyön taustaksi on tehty huomattava määrä erilaisia selvityksiä ja aineistoa, jota voidaan hyödyntää nyt ja myöhemmin erilaisissa yhteyksissä ja tarpeissa. Positiivista kehityskuvan valmistelussa on ollut sen alkuvaiheessa toteutunut vuorovaikutus eri sidosryhmien kanssa, jossa on myös ollut alueellinen ulottuvuus.

ALLI-hanke on onnistunut monipuolisen asiantuntija-aineiston tuottamisessa, joskin sen runsaus vaikeuttaa sen käytettävyyttä.

Vastuu alueiden kehittämisestä on kunnilla ja valtiolla. Alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta vastaa kussakin maakunnassa maakunnan liitto aluekehittämisviranomaisena. Valtioneuvosto päättää kullakin hallituskaudella toteutettavista valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä¹. Alueiden kehittämisjärjestelmän tavoitteena on luoda edellytykset aluelähtöiselle kestävään kehitykseen perustuvalla kasvulla ja uudistumisella sekä hyvinvoinnille ja sosiaaliselle eheydelle. Näiden tavoitteiden kannalta on välttämätöntä, että eri sektoriministeriöiden tavoitteita ja toimenpiteitä koordinoidaan. Pyrkimys yhteisen, sektorit ylittävän aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuvan muodostamiseen on tässä mielessä tärkeä.

ALLI-hankkeen valmisteluorganisaation poliittinen ohjaus ja eri sektorien yhteensovitus on ollut riittämätöntä. Mittavasta tausta-aineistosta ei ole siten saatu muodostettua yhtenäistä kokonaisuutta.

Talousmaakuntien merkitys maan elinkeinojen kehittämisessä on keskeinen ja maakunnat muodostavat keskenään yhteistyö- ja vuorovaikutusalueita. Maakunnat pyrkivät omaehtoisella kehittämistoiminnalla suuntaamaan niukkoja resursseja tehokkaalla ja tuottavalla tavalla. Osaaminen on aiempaa selvemmin alueiden ja yritysten kilpailukyvyyn avaintekijä. Osaamisen tehokas hyödyntäminen puolestaan edellyttää alueilta ja yrityksiltä entistä parempaa yhteistyötä ja verkottumista. Verkottuminen mahdollistaa alueellisen erikoistumisen ja alueen omien vahvuuksien hyödyntämisen. Maakuntakeskusten tietointensiiviset tahot ja koulutus- sekä kehittämissyksiköt ovat ratkaisevassa asemassa. Liikenneyhteyksien merkitys ja niiden toimivuus on alueiden välisessä vuorovaikutuksessa ja alueiden kehittymisen kannalta ensiarvoisen tärkeää. Toimivat ja tehokkaat liikenneyhteydet ovat perusta alueiden selviytymiselle, alueellisten resurssien mobilisoinnille ja siten koko maan kilpailukyvyille.

Kehityskuvan luonnoksen sisäinen logiikka on ristiriidassa alueiden kehittämisen näkökulmasta. Siinä ei ole otettu riittävästi huomioon alueiden omia kehittämistavoitteita ja liikennejärjestelmän keskeistä roolia koko maan alueella.

Luonnoksen merkittävänä puutteena voi pitää elinkeinonäkökulman puuttumista. Aluerakenne on keskeinen väline mahdollistaa Suomen kehittymisen kilpailukykyiseksi, jolloin elinkeinopoliittisten tavoitteiden ja eri alueiden omiin vah-

¹ Voimassa olevien valtakunnallisten alueiden kehittämisen tavoitteiden (2011–2015) mukaan kestävä aluerakennetta kehitetään monikeskuksisena ja verkottuvana sekä hyviin liikenneyhteyksiin perustuvana kokonaisuutena. Globaalissa taloudessa menestyminen edellyttää hyviä ja toimivia liikenne- ja viestintäyhteyksiä kaikkialle maailmaan. Liikennepoliittikka kytetään kokonaisvaltaisesti ja poikkihallinnollisesti elinkeinoelämän, talouden ja työllisyyden sekä alueiden kehittämisen kehikseen.

vuuksiin perustuvan erikoistumisen tulisi ohjata aluerakenteen tietoista kehittämistä.

2. Yksityiskohtaiset luonnoksen tekstiin ja karttoihin liittyvät kommentit

Kehityskuvan luonnoksen karttaesityksissä on perusteltua käyttää yleispiirteisiä karttapohjia, mutta niiden liiallinen pelkistys ja yleistys saattaa antaa väärän kuvan toimintaympäristöstä kokonaisuudessaan, esimerkkinä Suomen lähialueelta Viipuri, Petroskoi ja Kostamus (pisteet kartalle).

Sivu 7, Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän tavoitteellinen kehityskuva vuodelle 2050.

Kehityskuva 2050 kartassa merkittävän puutteena on Itä- ja Pohjois-Suomen kannalta erittäin tärkeiden liikenteen yhteystarpeiden puuttuminen. Pohjois-Suomen kansainvälisiä yhteyksiä ei ole riittäväällä tavalla huomioitu, mm. Barentsin alueen liikenneministeriöiden yhteistyössä valmisteleman ”Joint Barents Transport Plan” (v. 2013) tuloksia ei ole otettu huomioon. Tässä yhteydessä on syytä myös kysyä, miten Jäämeren suuntaan voidaan osoittaa kolme uutta ”Mahdollinen uusi kansainvälinen yhteys” -merkintää, jos samalla Pohjois-Suomesta puuttuvat tärkeimmät yhteystarpeet?

Valtatie 5 Kuopion ja Sodankylän välillä kuuluu Eurooppa-teiden (E63) verkkoon ja on osa yleiseurooppalaista TEN-teiden kattavaa verkkoa lukuun ottamatta Kemijärven ja Sodankylän välistä osuutta. Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Lappi kuuluvat Barentsin Euro-Arktiseen Liikennealueeseen ja alueella on merkittävä asema Luoteis-Venäjän ja muun Euroopan välisten liikenneyhteyksien kehittämisessä. Rajaliikenne Kuhmon Vartiuksen ja Sallan Kelloselän raja-asemien sekä Kuusamon raja-aseman kautta korostaa tien kansainvälistä merkittävyyttä. Valtatie 5 on Itä-Suomen kannalta tärkein pohjois-etelä suuntainen tieyhteys. Tie yhdistää pohjoisosaltaan Ylä-Savon, Kainuun, Koillismaan ja Lapin toisiinsa. Vaikutusalueella on metsäteollisuuden ohella valtakunnallisesti merkittäviä virkistyskäyttö- ja luontomatkailualueita ja -kohteita. Näiden kohteiden helppo saavutettavuus Etelä- ja Kaakkois-Suomesta on hyvin tärkeä tekijä alueiden vetovoimaisuuden kannalta. Valtatieyhteydet 4 ja 5 tulisi osoittaa olemassa olevina yhteyksinä Jäämerelle saakka ulottuvina.

Savon ja Karjalan ratojen yhteyksien kehittämisellä on suuri merkitys Itä-Suomen kehittymiselle. Maan tasapainoisen kehittämisen ja Itä-Suomen kilpailukyvyyn kannalta on oleellisen tärkeää turvata liikenneyhteydet samantasoisena kuin muualla Suomessa.

Rataosa Oulu-Kontiomäki-Vartiuss on keskeinen osa Oulu-(Kainuu)-Arkangel-Komi kehitysvyöhykkeen liikennejärjestelmää ja kansainvälistä liikenneyhteyttä Norjasta ja Pohjois-Ruotsista Suomen kautta Luoteis-Venäjälle ja edelleen kaukoitään johtavaa yhteyttä. Vartiuksen kautta Luoteis-Venäjältä Pohjois-Suomeen kulkevan ainoan ratayhteyden merkitys on suuri todennäköisesti kasvavan transitoliikenteen ja oletettavasti pitkällä aikavälillä myös toteutuvan henkilöliikenteen vuoksi. Oulu-Kontiomäki-Vartiuss rata on Pohjois-Suomen ja Perämeren satamien kannalta erittäin tärkeä ja merkittävä transito- ja muun tavaraliikenteen ratayhteys.

Vartiuss on pohjoisen Suomen merkittävin kansainvälinen rajanylityspaikka. Vartiuksen asema kansainvälisenä raja-asemana vahvistuu kun suora poikittainen rataosuus Kostamus-Lietmajärvi-Kotkoma avautuu kaupalliselle liikenteelle.

Kehityskuva 2050 kartassa ”Tärkeimmät yhteystarpeet” -merkinnällä on osoitettu yhteys Kokkola-lisalmi. Tässä lienee kyseessä selkeä piirtämisvirhe, koska olemassa oleva liikennekäytävä on Kokkola-Kajaani (valtatie 28).

Suomen keskialueen kohdalle on osoitettu ”Kansainvälinen yhteys” -merkintä (idän suuntaan) ja ”Mahdollinen tai uusi kansainvälinen yhteys” -merkintä (lännen suuntaan). Näille ei ole olemassa perusteita tai ne ovat olemassa oleviin yhteyksiin nähden sijoitettu väärin paikkoihin.

Kehityskuva 2050 kartasta puuttuu lentoliikenteen näkökulma ja kehityskuva. Maan liikennejärjestelmän ja kilpailukyvyn kannalta lentoliikenne oleellisen tärkeä asia, joka tulee olla kehityskuvassa esitettynä.

Lisäksi kehityskuva 2050 kartasta puuttuu merkittävät rajat ylittävän yhteistyön vyöhykkeet pohjoisesta Suomesta. Kainuun ja Lapin alueella tehdään merkittävää lähialueyhteistyötä ja Barentsin alueen yhteistyötä.

Sivu 15, Kuva 6. Esimerkkejä alueiden vahvuuksista maakuntaohjelmiin ja toimialajakaumaan perustuen.

Karttakuvassa on merkitty Matkailu Kainuun kohdalle, mutta se ei näy sivun 33 karttakuvassa.

Sivu 19, Kuva 8. Väestöennuste seutukunnittain 2011–2040.

Elinkeinopoliittisilla toimenpiteillä vaikutetaan kasvun aikaan saamiseen. Aluerakennetta tulee kehittää ja liikennepoliittikkaa tehdä elinkeinopoliittisilla lähtökohdilla, ei väestökehityksen näkökulmasta.

Juuri tässä kohdassa ilmenee kehityskuvan laadinnan sisäisen logiikan heikkous. Tilastokeskuksen trendiennusteita – jotka siis perustuvat menneen kehityksen jatkumolle – käytetään aluerakennetehittämisen suuntaajina. Näin käytettyinä aluerakennetavoite saa keskittymiskehitystä kiihdyttävän vaikutuksen.

Sivu 21, Kuva 10. Hahmotelma eri seutukuntien välisen vuorovaikutuksen tulevista muutoksista Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella.

Kuvassa 10 on virheellinen lähtökohta, koska siinä legitimoidaan Tilastokeskuksen laskennallinen ennuste tavoitteeksi, että näin se tulee tapahtumaan. Väestömuutoksella on sitten perusteltu liikenneyhteyksien kehittämisen painopisteet.

Elinkeinojen tavoitteellisen kehittämisen tulee ohjata liikennejärjestelmän kehittämistä, koska liikennejärjestelmä alueiden kehittämisen keskeinen väline ja alueiden saatavuudella suuri merkitys esimerkiksi teollisuuden sijaintipaikkaratkaisuihin.

Kehityskuvan luonnoksen valmistelun aluekierrosten yhteydessä oli esillä kolme elinkeinoskenaariota, joista luonnonvara Suomi -malli sopii parhaiten Itä- ja Pohjois-Suomeen. Kehityskuvan luonnoksessa tämä on kuitenkin sivuutettu. Itä- ja Pohjois-Suomen vahvuuksia tukeva aluerakenne vaatii erilaista aluerakenteellista tavoitekuvaakin kuin maan tiheimmin asuttu pääkaupunkiseutu ja sen vaikutusalue.

Sivu 29, Kuva 12. Suomen tärkeimmät aluerakenteen kansainväliset yhteistyöalueet ja -vyöhykkeet sekä yhteystarpeet vuoteen 2050.

Kuvassa 12 Barentsin alue on huomioitu yhteistyöalueena, mutta ei näy tavoitteellisessa kehityskuvassa vuodelle 2050 (sivu 7).

Tässä yhteydessä tulee ottaa huomioon myös Norjan, Suomen ja Venäjän yhteistyöhanke Fennoskandian vihreä vyöhyke, jonka luonnon monimuotoisuuden ja elinvoimaisuuden turvaamisesta em. maat jakavat vastuun. Vyöhyke muodostaa huomattavan potentiaalin alueiden kehittämiseksi (mm. kestävä luontomatkailu) ja rajat ylittäväälle kansainväliselle yhteistyölle.

Sivu 33, Kuva 13. Alueilla painottuvia elinkeinoja tulevaisuuden aluerakenteessa.

Kuvan 13 kartan merkittävin puute on ”Alue, jolla matkailun kannalta erityistä merkitystä” rajaus, joka kattaa Itä-Suomen järviolueen ja Lapin laidasta laitaan, mutta katkeaa Kainuun kohdalla. Mikäli käytetään samaa kartan tarkkuustasoa, niin Kainuun kuuluu kokonaisuudessaan tähän vyöhykkeeseen (huomioitava myös em. Fennoskandian vihreä vyöhyke).

Kainuun kohdalla Talvivaaran kohdalle piirretty ylisuuri ”Kaivostoiminta” -merkintä peittää alleen ”Monien elinkeinojen maaseutu” -merkinnän. Kaivostoiminnan osalle riittää karttakuvassa selvästi pienempi merkintä.

Sivut 9, 34, 36, 40 ja 44

Kainuun elinkeinoelämän kehittämisen kärkiala on biotalous, jollaa tarkoitetaan uusien luonnonvarojen kestävää käyttöä. Liikennejärjestelmän hyvä kunto ja toimivuus ovat keskeisessä asemassa, jotta koko maa voi kehittyä kilpailukykyisenä alueena. Biotalouskehittyminen edellyttää erityisesti alemmanasteisen tieverkon (maantiet, yksityistiet) ja tavaraliikenteen rataverkon hyvää kuntoa. Liikennejärjestelmää tulee kehittää liikkumisen sosiaalinen ja alueellinen tasa-arvo turvaten ja elinkeinoelämän tarpeet erityisesti huomioon ottaen. Maaseudun liikkuminen perustuu tulevaisuudessa yksityisautojen käyttöön, koska se on käytännössä ainoa toimiva liikkumisvaihtoehto.

Sivulla 40 todetaan, että ”Liikenneväyliä parannetaan kustannustehokkailla toimenpiteillä lähtökohtana liikenteen tarpeet”. Tähän todetaan, että liikenneväylien parantamisen lähtökohtana tulee olla ihmisten ja kuljetustarpeiden tyydyttäminen, ei liikenteen tarpeet.

Sivu 42, Kuva 16. Henkilöliikenteen tärkeimmät yhteystarpeet vuonna 2050.

Kuvan 16 selitetekstissä todetaan, että ”Matkailuelinkeinot edellyttävät laadukkaita yhteyksiä Pohjois- ja Itä-Suomeen”. Tämän tulisi näkyä myös kuvan tärkeimmissä yhteystarpeissa, josta puuttuvat Itä-Suomen (tavoitteelliset) yhteydet Lappiin.

Tässä yhteydessä tuodaan esille se, että Parikkalan rajanylityspaikka avautuessaan mahdollistaa uuden ja lyhyemmän yhteyden Itä- ja Pohjois-Suomen matkailualueiden välille.

Sivu 43, Kuva 17. Tavaraliikenteen tärkeimmät yhteystarpeet vuonna 2050.

Taustatyön ja johtopäätösten väliltä puuttuu loogisuus.

Karttakuvan merkittävänä puutteena on tärkeimmistä yhteystarpeista pois jäänyt Itä-Suomen yhteys Kainuun ja Koillismaan kautta Lappiin ja edelleen Jäämerelle (valtatie 5 ja ns. Koillisratayhteys).

3. Yhteenvedo: kehityskuvan luonnos ei ole hyväksyttävissä eikä käyttökelpoinen

Kainuun liitto toteaa, että aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva on laadittu ja viimeistelty keskushallintolähtöisesti ja alueiden näkemys ei ole välittynyt työn lopputulokseen. Aito alueiden ja sidosryhmien kuuleminen sekä todellinen halu tehdä yhteinen näkemys kehityskuvasta eri tahojen kanssa olisi edellyttänyt valmistelutyön organisoinnilta ja koordinoinnilta täysin toisenlaista kokoonpanoa.

Kehityskuvan luonnos rakentuu lähtökohtaisesti metropolikeskittämisen varaan ja keskiössä on Helsinki-Tampere-Turku kolmion muodostama alue. Tällainen lähtökohta ei ole maan kannalta taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä linjaus. Maaseutua ja sen potentiaalia ei ole tuotu esiin riittäväällä elinkeinollisella ja ympäristöllisellä painoarvolla. Itä- ja Pohjois-Suomen elinkeinujen kehittymistä luontaisten vahvuuksien pohjalta ei ole otettu tavoitteeksi.

Kehityskuvassa halutaan liikenneyhteyksien ja yhteystarpeiden kehittäminen on irronnut elinkeinujen kehittämistavoitteista. Tavoitteeksi on noussut vahvistaa liikenneinfraa vain EU:n TEN-T ydinverkon ydinkäytävälle, jotta voitaisiin perustella niihin kohdistuvia investointeja. Tällöin unohdetaan muun maan tasapuolinen ja tasapainoisen aluerakenteen sekä alueiden kehittämisen tarpeet yhteysverkkojen osalta.

Kommentointipyyynnön saatteessa todetaan, että kehityskuva on tarkoitettu tueksi ja tausta-aineistoksi eri tahojen pitkän tähtäimen suunnittelulle ja kehittämistyölle sekä se, että kehityskuvalla ei ole lainsäädännöllistä asemaa eikä siten oikeusvaikutuksia. Kehityskuvalla tulee – jos se hyväksytään poliittisesti - olemaan välillistä ohjaavaa vaikutusta mm. maakunnan suunnitteluun ja siinä erityisesti maakuntakaavoitukseen sekä valtionhallinnon eri aloille.

Kainuun liitto toteaa, että kehityskuvan luonnoksen esittämässä muodossa kehityskuvaa ei voida hyväksyä, siihen ei voida millään tavalla sitoutua ja sitä ei myöskään tällaisena tausta-aineistona voida käyttää. Esitämme, että valtioneuvosto ei ota kehityskuvaluonnosta käsiteltäväkseen.

Kainuun liitto

Pentti Malinen
maakuntajohtaja

Hannu Heikkinen
suunnittelujohtaja