

KUUMA-seudun ruuhkamaksuselvitys Esittelyaineisto

29.10.2020



Sisältö

Lukijalle	3
Arviointikehikko	4
Tietoja verrokkikaupungeista	7
Ruuhkautuminen	14
Lopputulos alueiden kannalta	17



Lukijalle

Tämä kooste sisältää nostoja **Kokemukset ruuhkamaksujen vaikutuksista ja käytännöistä –raportista (2020)**. Ruuhkamaksuihin liittyviin kysymyksiin löytyy raportista lisää tietoa sikäli, kuin sellaista on tehtyjen tutkimusten valossa saatavissa.

Työ perustuu verrokkikaupunkiseutujen kokemusten tarkasteluun ja Suomessa tehtyihin ruuhkamaksuselvityksiin sekä Helsingin seudun liikenteelliseen tilanteeseen, palveluiden ja työpaikkojen sijaintiin sekä liikkujien profilointiin.

Analyysin apuna on käytetty arviointikehikkoa, jonka kysymykset on muodostettu tutkimuksissa ruuhkamaksun oikeudenmukaisuuteen ja siihen suhtautumiseen liitettyjen tekijöiden perusteella. Kysymyksiin on vastattu tutkimusaineiston avulla ja KUUMA-kuntien näkökulmasta silloin, kun aineistot antavat siihen mahdollisuuden.

Selvityksessä käytetään käsitettä **ruuhkamaksu tai maksu**, vaikka maksusta käytetään yleisesti useita eri nimityksiä.

Vaikutustarkastelut kuvaavat niin sanotulla **porttimallilla** toteutettua järjestelmää. Tällaisessa järjestelmässä maksu rekisteröityy automaattisesti auton ohittaessa portin ja se laskutetaan jälkikäteen auton omistajalta.

Sen sijaan kilometriperustaisesta maksujärjestelmästä ei ole saatavissa tarvittavia tietoja eikä sitä näin ollen ole tarkasteltu.

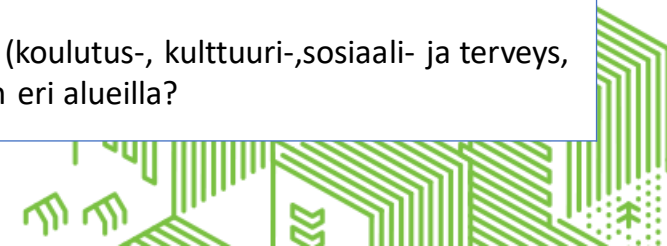
Maksujärjestelmällä ja sen yksityiskohdilla on suuri merkitys syntyviin vaikutuksiin.



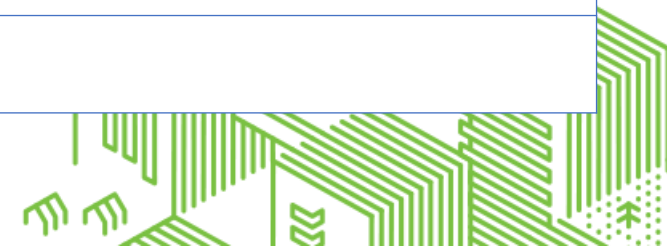
Arviointikehikko viitoitti tiedon keräämistä ja nosti esiin tietopuutteita



Oikeudenmukaisuuden näkökulmasta on kyettävä esittämään	Ehtoja oikeudenmukaisuuden tunteelle Miten verrokkikaupungeissa on otettu huomioon?	Kysymyksiä, joihin olisi kyettävä vastaamaan, jotta KUUMA-kunnissa voitaisiin pitää ruuhkamaksuja oikeudenmukaisina
Keräämisen perustelut	<p>Ruuhkamaksun tavoitteet on hyväksytty</p> <p>Aiheuttaja-maksaa toimii</p> <p>Tavoitellut vaikutukset saavutetaan paremmin kuin muilla vaihtoehdoilla</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Koetaanko ruuhkautuminen, päästöjen kasvu tai investointien rahoitus ongelmalliseksi? •Kohdistuvatko ruuhkamaksut Helsingin seudulla niihin, jotka vaikuttavat tavoitteiden saavuttamiseen? •Onko muita keinoja tavoitteiden saavuttamiseen, jotka olisivat yhtä tehokkaita ja hyväksyttävämpiä kuin ruuhkamaksut?
Käytön perustelut	Tavoitteita toteutetaan	<ul style="list-style-type: none"> •Muuttuvatko eri liikennemuotojen keskinäiset suhteet (julkinen liikenne, yksityisautoilu)? •Käytetäänkö kerättävät varat niin, että niillä voidaan vaikuttaa KUUMA-kuntien liikkumiseen toivotulla tavalla?
Lopputulos eri alueiden kannalta	Kohdistuminen eri alueisiin	<ul style="list-style-type: none"> •Onko ruuhkamaksuilla vaikutuksia yritysten toimintaedellytyksiin; kustannuksiin, tuottoihin ja työvoiman saatavuuteen KUUMA-seudun kunnissa? •Onko ruuhkamaksuilla vaikutuksia asumisen, teollisuuden tai muun toiminnan sijoittumiseen? •Onko ruuhkamaksuilla vaikutuksia työllisyyteen; työvoiman kysyntään ja tarjontaan, työntekijöiden ja yritysten alueelliseen liikkuvuuteen? •Onko ruuhkamaksuilla vaikutuksia eri työntekijäryhmien (nuoret, ikääntyneet, työttömät, erityisryhmät) asemaan työmarkkinoilla? •Onko ruuhkamaksuilla vaikutuksia eri alueiden elinkeinotoimintaan tai erialueiden välisiin työllisyseroihin? •Onko ruuhkamaksuilla vaikutuksia peruspalveluiden (koulutus-, kulttuuri-, sosiaali- ja terveys, kuljetuspalvelut) ja muiden palveluiden saatavuuteen eri alueilla?



Oikeudenmukaisuudennäkö- kulmista on kyettävä esittämään	Ehtoja oikeudenmukaisuuden tunteelle Miten verrokkikaupungeissa on otettu huomioon?	Kysymyksiä, joihin olisi kyettävä vastaamaan, jotta KUUMA-kunnissa voitaisiin pitää ruuhkamaksuja oikeudenmukaisena
Lopputulos eri ryhmienkannalta	Kohdistuminen väestöryhmien sisällä Hyötyjät ja häviäjät	<ul style="list-style-type: none"> •Säilyvätkö kaikilla väestöryhmillä liikkumismahdollisuudet? •Kohteleeeko ruuhkamaksujärjestelmä oikeudenmukaisesti saman ryhmän eri jäseniä eri puolilla Helsingin seutua ja KUUMA-kunnissa?. •Vaikuttaako ruuhkamaksu liikenneköyhyyteen? •Missä suhteessa KUUMA-kuntien asukkaat ovat hyötyjiä tai häviäjiä? •Maksavatko liikkujat suhteessa saamiinsa hyötyihin? •Onko KUUMA-kunnissa suhteessa muuhun Helsingin seutuun enemmän hyötyjiä vai häviäjiä?
Lopputulos eri ryhmien kesken	Väestöryhmien kohtelu Vaihtoehto henkilöauton käytölle	<ul style="list-style-type: none"> •Onko pienempi tuloisten liikkumismahdollisuudet turvattu? •Vaikuttaako ruuhkamaksu positiivisesti liikenteellisen palvelutason toteutumiseen kaikille ryhmille? Vaikuttaako ruuhkamaksu eri väestöryhmien ja kotitalouksien asemaan? •Onko ruuhkamaksuilla vaikutuksia eri ihmisryhmien arjen sujuvuuteen? •Onko oman auton käytölle luotu riittävästi vaihtoehtoja?
Arvomaailma ja yhteiskunnallinen näkemys	Monia, vaihtelevia, Miten on muodostettu/ muodostetaan?	<ul style="list-style-type: none"> •Miten valtakunnalliset päätökset vaikuttavat?
Tiemaksujen kokonaisuus	Kustannusten säilyminen ja jakautuminen	<ul style="list-style-type: none"> •Miten paljon ruuhkamaksut vaikuttavat liikkumiseen Helsingin seudulla? Keiden kustannuksiin vaikuttaa?
Prosessin toteutus	Päätöksenteon, hallinnan ja tulojen käytön jakaminen	<ul style="list-style-type: none"> •Miten ruuhkamaksuista päätetään? Millä perusteella tulot jaetaan? Mihin tulot käytetään?
Vastineen saaminen	Investoinnit ja palvelut kustannuksen mukaan	<ul style="list-style-type: none"> •Saako maksaja vastinetta maksamalleen rahalle?



Tietoja verrokkikaupungeista

Tavoitteet

Kooste maksujärjestelmästä

Tulojen käyttö

Tavoitteiden toteutuminen



Verrokkikaupunkien ruuhkamaksujärjestelmien tavoitteet

Ruuhkamaksun tavoite	Tukholma	Göteborg	Oslo	Trondheim	Manchester (ei käytössä)	Edinburgh (ei käytössä)
Ruuhkautumisen hillintä	x	x		x	x	x
Tulojen kerääminen liikennejärjestelmän investointien ja ylläpidon rahoittamiseen	x	x	x	x		
Liikenteen hiilidioksidipäästöjen tai liikenteen muiden ympäristö- tai turvallisuushaittojen vähentäminen	x	x	x	x		x
Kestävän liikkumisen (kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen) edistäminen	(x)	(x)	(x)	x	x	x

Verrokkikaupungeissa maksulle useita tavoitteita, kuten MAL2019-suunnitelmassakin



Ruuhkamaksu	Tukholma	Göteborg	Oslo	Trondheim	Manchester (ei käytössä)	Edinburgh (ei käytössä)
Malli	Porttimalli, veloitus vyöhykeraja ylitettäessä	Vyöhykepohjainen porttimalli, veloitus vyöhykeraja ylitettäessä	Porttimalli, veloitus kehän ylityksestä, uloimmalla kehällä vain kaupunkiin päin ajettaessa	Porttimalli, veloitus kehän ylityksestä, uloimmalla kehällä vain kaupunkiin päin ajettaessa	Kaksi kehää	Kaksi kehää
Aika	06.30 – 18.29 lukuun ottamatta heinäkuuta	Klo 6.00-18.29	24/7	Ma-pe 6.00–18.00	Ma-pe ruuhkatunteina ja ruuhkasuunnassa	Ruuhkassa
Maksun suuruus	Ruuhkassa korkeammat kuin muulloin.	Ruuhkassa korkeammat kuin muulloin.	Kalleinta 06.30–09.00 ja 15.00–17.00. Riippuvainen päästöluokasta, ajankohdasta ja tiemaksukehän sijainnista	Kalleinta 7.00–9.00 ja 15.00–17.00 ja tietyillä valvontapisteillä		
Maksun rajoitus	Vuorokausikohtainen maksimimaksu Enimmäismäärä 105 kr/päivä	Tiemaksu veloitetaan vain kerran 60 minuutin ajan aikana. Enimmäismäärä 60 kr/päivä	Tiemaksu veloitetaan vain kerran 60 minuutin ajan aikana			
Veloitus	Viranomaisen laskuttaa ajoneuvon omistajaa	Kuukausittain, mahdollisuus suoraveloitukseen	Tarjolla myös kuukauden, puolen vuoden tai vuoden kulkulupa, jolla rajoittamaton määrä läpiajoja	Tarjolla myös kuukauden kulkulupa, jolla rajoittamaton määrä läpiajoja. Hinta vastaa 110 valvontapisteen ohitusta.		
Maksusta vapautetut mm.	Bussit ja jotkin erityisajoneuvot	Hätäajoneuvot, yli 14 tonnia painavat bussit, diplomaattien ajoneuvot, moottoripyörät ja liikkumisesteisten ajoneuvot.	Moottoripyörät ja mopot, hätäajoneuvot, Joukkoliikenne, diplomaatit ja liikkumisesteisten ajoneuvot.			
Maksun kerääjä	Transportstyrelsen	Transportstyrelsen	Fjellinjen-yhtiö			



Ruuhkamaksu	Tukholma	Göteborg	Oslo	Trondheim	Manchester (ei käytössä)	Edinburgh (ei käytössä)
Malli	Käytössä olevat maksumallit vyöhykepohjaisia				Kaksi kehää	Kaksi kehää
Aika	Työmatkat korostuvat. Poikkeus Oslo.				Ma-pe ruuhkatunteina ja ruuhkasuunnassa	Ruuhkassa
Maksun suuruus	Maksussa korostuu ruuhkan torjunta. Oslossa myös ympäristö.					
Maksun rajoitus	Päivittäin kerättävää maksua rajoitettu.					
Veloitus	Vaihtelevia ratkaisuja.					
Maksusta vapautetut mm.	Maksusta vapautettu henkilöliikenteen eri ryhmiä vaihtelevasti					
Maksun kerääjä	Kerääjänä viranomainen tai yhtiö.					



Ruuhkamaksutulojen käytöstä sovitaan osana monivuotista liikennehankepakettia

Verrokkikaupungeissa laadittu investointipaketti ja sen pohjalta tehtävä sopimus ovat tärkeitä elementtejä, joilla vastineen saaminen voidaan todentaa. Olennaista on, että suunnitelmassa esitetään, miksi maksut ovat tarpeen, mihin niitä käytetään ja miten niiden suuruus määritellään.

Ruuhkamaksutulot käytetään liikenneolosuhteiden parantamiseen kaupungissa/kaupunkiseudulla. Tuottojen kohdentamisesta **sovitaan osana monivuotista investointipakettia**.

- Paketin laadintaan osallistuvat **alueelliset toimijat ja valtion liikennehallinto**.
- Paketista tehdään sopimus laatijaosapuolten kesken.

Mihin tuottoja käytetään?

- Tukholmassa ruuhkamaksutulot kohdennetaan **tiettyyn hankkeeseen** (uusi ohikulkutie, metron jatke).
- Göteborgissa tuotot kohdennetaan **pääasiassa ratahankkeeseen**.
- Oslossa ja Trondheimissa ruuhkamaksutuloilla on rahoitettu **tiehankepaketteja**.
- Manchesterissä ja Edinburghissa oli tarkoitus panostaa voimakkaasti **joukkoliikennepalvelujen kehittämiseen sekä investoinnein että palvelua parantamalla**. Edinburghissa olisi tehty myös kävelyn ja pyöräilyn parannuksia.

Vuoden 2016 hallinnollis-lainsäädännöllisessä selvityksessä yhteinen maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnitelma ja sen pohjalta laadittava sopimus nähtiin keskeisenä elementtinä kaikissa hallinnollisissa ratkaisuissa.

Sitä pidettiin tärkeänä mm. seuraavista syistä:

- Syntyy käsitys liikenteellisen tilan kehityksestä eri osissa seutua ja sitä kautta perustelu investoinneille
- Kaikkien rahoituslähteiden kokonaisuus saadaan esille ja voidaan vakuuttaa, että nykyisten rahoituslähteiden taso säilyy (sitovuus tärkeä)
- Maksun tasolle ja muille yksityiskohdille syntyy perustelu
- Voidaan tarkastella investointien kohdistumista eri osiin seutua, maksulla saatavaa vastinetta ja vaihtoehtojen olemassa oloa
- Voidaan tarkastella myös muiden toimien tehokkuutta ja vaikutuksia.

Onko sanottavissa KUUMA-kuntien näkökulmasta?

- Tärkeää on kokonaisrahoitus ja sen kohdentaminen, ei vain ruuhkamaksutulojen käyttö
- KUUMA-kunnille tärkeää on se, että **hankepaketin kokonaisuus parantaa KUUMA-kunnissa asuvien ja siellä toimivien liikkumisolosuhteita**.
- Valtion on kyettävä sitoutumaan hankepakettiin ja sen toteutusaikatauluun.



Tavoitteiden toteutuminen ja suhtautuminen ruuhkamaksuihin verrokkikaupungeissa

Tukholmassa suhtautumista ruuhkamaksuihin on muuttanut havaittu ruuhkien väheneminen, rahoitus infrastruktuurille, mahdollisuus saada valtiolta rahaa ja tasaisesti lisääntyvä ruuhkamaksujen saama tuki julkisuudessa.

Göteborgissa suhtautuminen maksuihin ei ole ollut yhtä myönteistä kuin Tukholmassa. Syyksi on arvioitu Göteborgin suurempi autoriippuvaisuus ja pienempi joukkoliikenteen kulkumuoto-osuus Göteborgissa (25 %) ja Tukholmassa (75 %). Tavoitteita on kuitenkin saavutettu:

- ajosuorite (ajon.km) väheni vyöhykkeen alueella noin 12 %
- jonotus- ja matka-aikojen vaihtelevuus väheni 30–50 % verkon pullonkauloissa
- Göteborgin keskustan liikennemäärät vähenivät noin 4–6 %, mutta samalla lisäsivät suunnitellusti joidenkin keskustaa ohittavien kehäteiden liikennemääriä.
- keskustan sisimmäisten sisääntuloväylien ruuhkautuminen väheni merkittävästi
- tuotot käytetään suurelta osin joukkoliikenteeseen eli ratahankkeeseen, joka hyödyttää pääasiassa Göteborgin seutukunnista saapuvia matkoja ratahankkeen valmistuessa tulevaisuudessa.

Oslossa vuoden 1990 tiemaksujen käyttöönotto vähensi liikennemääriä noin 5 % käyttöönoton jälkeisten ensimmäisten kuukausien aikana, minkä jälkeen liikennemäärät palautuivat ennalleen. Tiemaksujen hinnat olivat tarkoituksella hyvin pienet. Järjestelmällä ei edes pyritty liikenteen hillintään, vaan tarkoituksena oli vain kerätä maksuja infrastruktuurin rahoittamiseksi. Tuotoilla rahoitettu tieliikenteen infrastruktuuri kuitenkin vähensi kaupungin ruuhkautumista ja lyhensi matka-aikoja sekä vaikutti myös katutasolla lähipäästöjen vähenemiseen. Vaikutukset ovat kohdistuneet lähinnä vapaa-ajanmatkojen määränpäävalintoihin.

Trondheimissa vuoden 1991 tiemaksujen käyttöönotto muutti ihmisten liikkumiskäyttäytymistä. Tiemaksut siirsivät liikkumista maksun alaisista ajankohdista muihin ajankohtiin. Tiemaksukehän läpimenevä liikennemäärä laski viikolla maksujen alaiseen aikaan 10 % ruuhkassa ja ruuhkan ulkopuolisena aikana. Sen sijaan maksujen ulkopuolisina aikoina ja viikonloppuisin liikenne kasvoi 8 %.



Tavoitteiden toteutuminen ja hyväksyttävyys verrokkikaupungeissa

Manchesterissa ruuhkamaksuihin kohdistui voimakasta vastustusta eräiden kansalaisjärjestöjen taholta. Kansalaiset ja liike-elämä kannattivat hanketta, koska liikennejärjestelmän investointiohjelmaa oli tarkoitus rahoittaa ruuhkamaksuin. Ruuhkamaksulla oli kannattajia myös enemmistössä naapurikuntien hallinnoista. Ruuhkamaksuja ei kuitenkaan otettu käyttöön.

Edinburghissa ruuhkamaksun odotettiin vähentävän automatkoja jopa 15 %/pv (89 000 matkaa). Naapurikunnat vastustivat hanketta perustellen, ettei Edinburghin taloutta ylläpitäviä ihmisiä tule hinnoitella ulos kaupungista. Naapurikunnat jopa kampanjoivat hanketta vastaan. Kaupungin keskustassa liike-elämä epäili asiakkaiden siirtyvän vyöhykkeen ulko-puolelle. Hankkeella oli kannatusta keskustan asukkaiden keskuudessa, hotelli- ja ravintola-alalla sekä eräissä kansalais- ja poliittisissa ryhmissä. Ruuhkamaksua ei kuitenkaan ole otettu käyttöön.

Ruuhkamaksujen käyttöönottoa on vastustettu kaikissa verrokkikaupungeissa ja edelleen niillä on vastustajia. Maksuilla on kuitenkin saavutettu asetettuja tavoitteita. Tuottojen käytöllä on ollut merkittävä vaikutus suhtautumiseen.

MAL2019-suunnitelma liittää ruuhkamaksut kaikkiin edellä mainittuihin verrokkikaupunkien ruuhkamaksujärjestelmien tavoitteisiin ja on niiden tavoin monitavoitteinen.

MAL2019-suunnitelma sisältää kattavasti muita keinoja, joilla ruuhkamaksun tavoitteita yleensä pyritään saavuttamaan.



Ruuhkautuminen

Ruuhkautuminen pahinta aamuliikenteessä
Mitä haittaa ruuhkista on? Miten niitä voi hillitä?



Ruuhkautuminen pahinta aamuliikenteessä

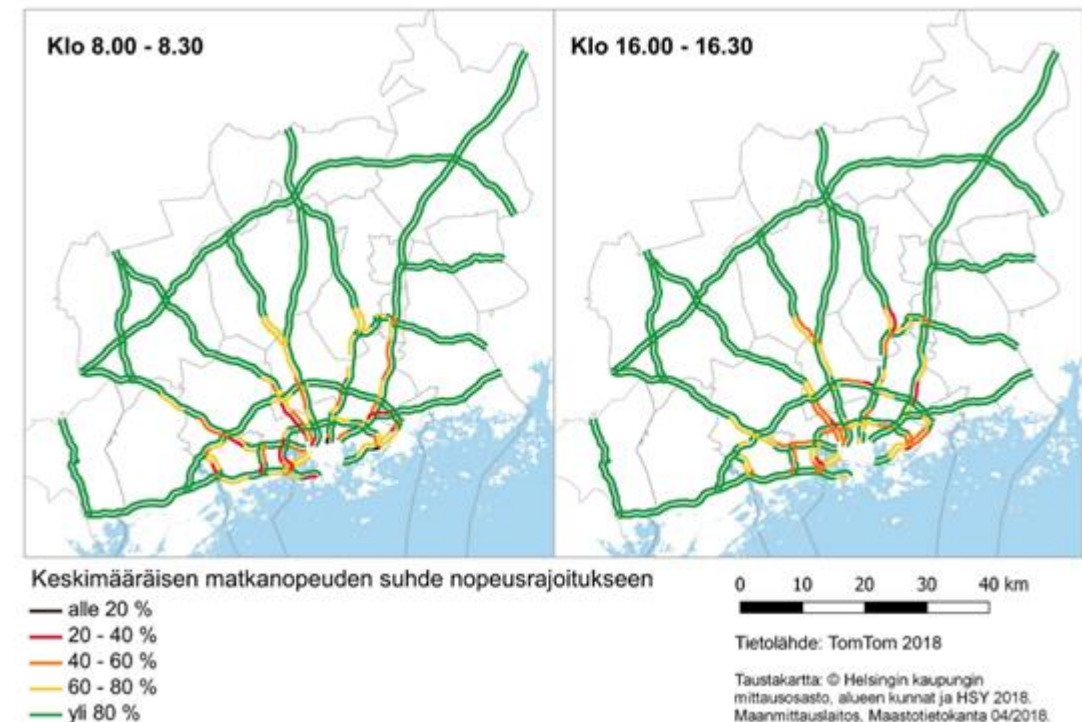
Maailman kaupunkien (seutujen) välisten vertailuiden mukaan **Helsinki** oli Euroopan 191. ruuhkaisin kaupunki (239 kaupungin joukosta) vuonna 2019, ruuhkautumisindikaattorin arvon ollessa **19 %**.

Vertailukaupunkien vastaavat luvut:

- Edinburgh 41 %,
- Manchester 33 %,
- Tukholma 27 %,
- Oslo 22 %,
- Göteborg 18 %,
- Trondheim 15 %.

Liikenteen sujuvuutta Helsingin seudulla on seurattu TomTom-navigaattoreista kerätyillä aineistoilla vuodesta 2015 alkaen. Liikenteen sujuvuutta tarkastellaan vertaamalla keskimääräistä matkanopeutta nopeusrajoituksen sallimaan nopeuteen tietyillä risteysväleillä.

Syksyn 2015 ja 2017 välillä aamuliikenne on hidastunut selvästi useilla pääkaupunkiseudun sisääntuloväylillä TomTom-aineiston perusteella. Sen sijaan iltapäivän ruuhkatuntina klo 16–17 henkilöautoliikenne Helsingistä poispäin on monin paikoin nopeutunut Kehä III:n sisäpuolella. Liikenteen sujuvuuden muutoksiin vaikuttavat toisaalta liikennemäärien kehitys, toisaalta väylien parannushankkeet.



Mitä haittaa ruuhkista on? Miten niitä voi hillitä?

Liikenteen ruuhkautuminen aiheuttaa ihmisille, yrityksille ja yhteiskunnalle suuria kustannuksia.

- Ruuhkat **pidentävät** ihmisten **matka-aikoja** ja tavarankuljetusaikoja sekä
- aiheuttavat **epävarmuutta matkojen ja kuljetusten kestoon**.
- Ruuhkissa tuhlaantunut aika merkitsee **taloudellista menetystä ihmisille ja yritystoiminnalle**, koska se normaalisti vähentää työ- tai vapaa-aikaa sekä lisää kuljetuskustannuksia.

Ruuhkat aiheuttavat ainakin nykyisellä autokannalla

- **polttoaineen lisäkulutusta**, joka aiheuttaa lisäkustannuksia autoilijoille.
- Ruuhkautuminen lisää liikenteen aiheuttamia **hiilidioksidi- ja muita päästöjä**, koska ruuhkissa bensiinikäyttöisten autojen päästöt ovat merkittävästi suuremmat matkakilometriä kohti kuin normaalinopeudella etenevässä liikenteessä.
- Ruuhkautumisella on vaikutuksia myös **liikennemeluun ja liikenneturvallisuuteen**.

Ruuhkautumisen hillitsemiseen tai vähentämiseen on kehitetty useita keinoja, mm.

- **joukkoliikenteen** kehittäminen ja sen käyttäjäosuuden nostaminen
- **pysäköintipolitiikka** erityisesti työpaikkakeskittymissä ja liityntäasemilla
- **väylien** kehittäminen liikenteen pullonkauloja poistamalla
- väyläkapasiteetin lisääminen
- **digitaaliset** sovellukset liikenteen hallinnassa ja ajoneuvoissa
- **työpaikka- ja palvelukeskittymien** sijainnin ohjaaminen
- **ruuhkahuippujen** madaltaminen kannustamalla joustaviin työaikajärjestelyihin
- **ruuhkamaksut**.

Termillä ”**ruuhkamaksu**” viitataan liikenteen hinnoittelujärjestelmään, jonka pääasiallisena tavoitteena on ruuhkien merkittävä vähentäminen.



Vaikutusten kohdentuminen

- Liikenteeseen kohdistuva verotus muutoksessa, nyt tarkasteltu ruuhkamaksujen porttimallia
- KUUMA-kuntien liikkumisen profilointi
- Vaikutus asuinalueille
- Vaikutus työpaikka-alueisiin ja kaupan ja palveluiden keskittymiin
- Maksujen alueellinen jakautuminen
- Vaikutukset yrityksiin ja seudullisten työmarkkinoiden toimintaan?
- Vaikutus eri ryhmien kannalta
- Keneltä rahat kerätään?
- Sosiaalinen oikeudenmukaisuus



Liikenteeseen kohdistuva verotus muutoksessa, nyt tarkasteltu ruuhkamaksujen porttimallia

Tieliikenteen veroja kannetaan ensisijassa valtiontaloudellisista syistä. Verotuksessa on lisäksi otettu ympäristönäkökohdat huomioon siten, että päästöt vaikuttavat veron määrään. Koska ajoneuvokanta on uusiutumassa toivotulla tavalla vähäpäästöisempään suuntaan, vähenevät myös niiden tuottamat verot. Tämän vuoksi pääministeri Marinin hallitus on käynnistänyt **kestävän liikenteen vero- ja maksu-uudistuksen, joka vähentää päästöjä**. Tarkoitus on rakentaa pitkän aikavälin sosiaalisesti, yhteiskunnallisesti ja alueellisesti kestävä toimintamalli, jolla varmistetaan, etteivät tulo- ja varallisuuserot kasva.

Onko sanottavissa KUUMA-kuntien näkökulmasta?

- KUUMA-kuntien kannalta on olennaista tietää, millaista tieliikenteeseen kohdistuvaa vero- ja maksurakennetta ollaan valtakunnallisesti toteuttamassa.
- Helsingin seudulle mahdollisesti suunniteltavan ruuhkamaksujärjestelmän vaikutuksia on arvioitava osana valtakunnallista kokonaisuutta.
- KUUMA-kuntien asukkaisiin ja toimijoihin ei saa kohdistua muuta maata suurempia autoiluun kohdistuvia kustannuksia.

Tässä selvityksessä esitetyt ruuhkamaksujen vaikutukset perustuvat porttimalliin, joka kuvattu HSL:n liikenteen hinnoitteluselvityksen teknis-taloudellisessa raportissa (HSL 2016). Selvityksessä tutkittiin kuutta vaihtoehtoista hinnoittelumallia, joista yksityiskohtainen vaikutusarviointi tehtiin porttimallille "Portti V".

Porttimallin kuvaus

Tarkasteluja varten suunnitellussa porttimallissa kehäteiden I ja III sisäpuolelle asetettavien sisääntulovyöhylien maksulinjojen lisäksi tehtiisiin kolme säteittäistä maksulinjaa, joilla kerättäisiin maksuja lähinnä kehävyöhylien vyöhykkeen poikittaissuuntaisista ajoneuvomatkoista.

Selvitys tehtiin maksuilla, jotka olisivat ruuhka-aikana sisäkehällä 1,6 euroa, ulkokehällä 1,2 euroa ja poikittaislinjoilla 80 senttiä. Ruuhka-aikojen ulkopuolella (klo 18 asti) maksut olisivat puolet näistä. Maksimimaksu olisi 6 euroa per päivä. Lisäksi tehtiin herkkyysanalyysi alemmilla maksutasoilla.

(Kilometriperustaisesta maksujärjestelmästä ei ole saatavissa tarvittavia tietoja eikä sitä näin ollen ole tarkasteltu.)



KUUMA-kuntien liikkumisen profilointi

HSL:n liikkumistutkimuksissa KUUMA-kuntia tarkastellaan kahdessa ryhmässä:

- **junaliikenteen kehyskunnat:** Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä
- **bussiliikenteen kehyskunnat:** Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti.

Junaliikenteen kehyskunnissa henkilöautomatkojen osuus on pienempi ja vastaavasti joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn osuudet ovat suurempia kuin bussiliikenteen kehyskunnissa.

Kuitenkin kummassakin ryhmässä on **suuria kuntien välisiä eroja**. Kaupunkimaiset junaliikenteen kehyskunnat Hyvinkää, Järvenpää ja Kerava poikkeavat huomattavasti Kirkkonummesta ja Mäntsälästä asukkaiden kulkutapajakauman suhteen: kaupunkimaisissa kunnissa joukkoliikenteen osuus on merkittävästi suurempi.

Useissa KUUMA-kunnissa on myös **suuria kunnan sisäisiä alueellisia eroja** liikkumisessa ja sen kulkutapajakaumassa. Laajan kunnan keskustaajamassa on tarjolla paremmat joukkoliikenneyhteydet kuin muilla alueilla.

Pääkaupunkiseudulla työssäkäynnin yleisyys on oleellinen KUUMA-kuntia erottava tekijä, koska ruuhkamaksut kohdistuvat erityisesti niihin KUUMA-kuntien työllisiin, jotka käyvät henkilöautolla töissä pääkaupunkiseudun työpaikka-alueilla. PK-seudulla työssä käyvien osuus vaihtelee välillä 25-61 % kunnassa asuvista työllisistä.

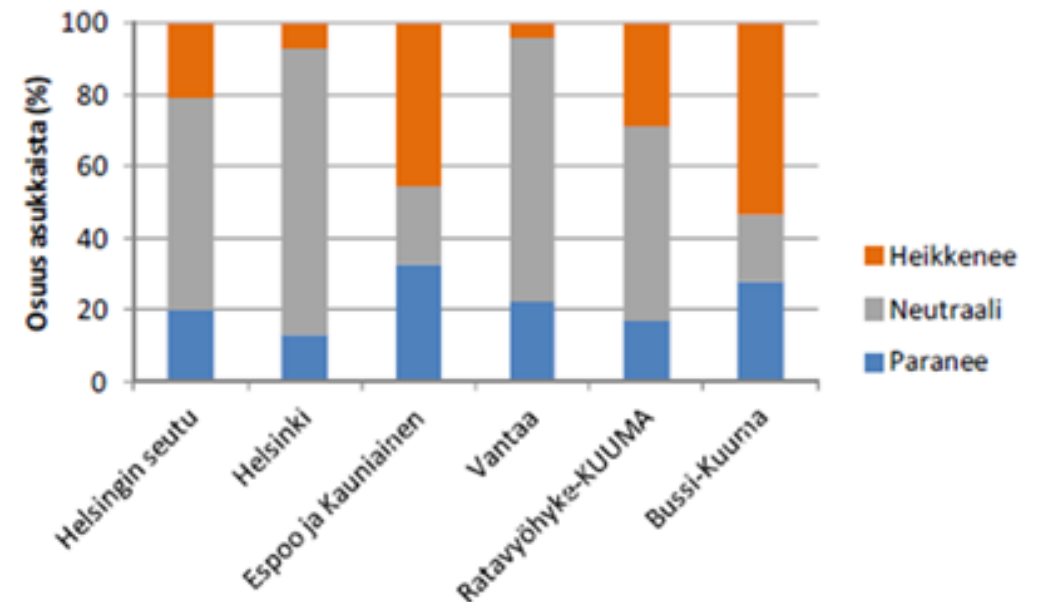


Vaikutus asuinalueille

Kokonaisuutena vuonna 2016 tarkasteltu porttimalliin perustuva ruuhkamaksujärjestelmä olisi epäedullinen KUUMA-kuntien pääkaupunkiseudulla työssäkäyville, erityisesti bussi-KUUMA-kunnissa.

KUUMA-kuntien työllisistä lähes puolella on työpaikka pääkaupunkiseudulla, ja yleisin kulkumuoto on henkilöauto.

Vaikka työelämä ja liikkuminen tulevat muuttumaan, on todennäköistä, että myös pitkällä ajalla KUUMA-kunnista tullaan yleisesti töihin pääkaupunkiseudulle autolla.



Helsingin seudun asukkaiden jakauma alueen keskustasaavutettavuuden muutoksen suhteen alueryhmittäin. Hinnoitteluvaihtoehto (Ve1) suhteessa vertailuvaihtoehtoon (Ve0) v. 2025. Lähde: HSL 2016.



Vaikutus työpaikka-alueille sekä kaupan ja palveluiden keskittymiin

Työpaikka-alueet

Ratavyöhyke-KUUMA:n alueella työpaikat jakautuvat puoliksi neutraalien ja paranevan vetovoiman alueiden välille.

Bussi-KUUMA:n työpaikat sijaitsevat lähes kokonaan neutraaleilla alueilla.

KUUMA-seudun työpaikkoihin tullaan pääasiassa samasta kunnasta sekä lähimmistä KUUMA-kunnista, joten suuri osa näistä matkoista tapahtuu maksuvyöhykkeen ulkopuolella.

Tulosten mukaan **hinnoittelun vaikutus KUUMA-kuntien työpaikka-alueisiin olisi parempi kuin vaikutus asuinalueisiin**. Kuitenkin Vantaan Kehä III -vyöhykkeen saavutettavuuden heikkenemisellä on vaikutusta myös KUUMA-kuntiin, koska niistä käydään yleisesti töissä Kehä III -vyöhykkeellä.

Kaupan ja palvelujen keskittymät

Maksujärjestelmän vaikutukset kauppa- ja palvelualueiden vetovoimaan ovat kaksijakoisia.

- Ostos- ja asiointimatkojen keskimääräinen matkavastus kasvaa, jolloin kotitaloudet suuntaavat matkoja enemmän lähialueille sekä joukkoliikenteellä parhaiten saavutettaviin keskittymiin.
- Maksuvyöhykkeen lähellä sijaitsevien asuinalueiden, jotka sijaitsevat kaukana palvelukeskittymistä ja joissa on heikko palvelutarjonta, vetovoima heikkenee, jos asiointimatkoista joutuu maksamaan hinnoittelun vuoksi.

Vaikutus on positiivinen KUUMA-kuntien palvelukeskittymien ja paikallisten palveluiden vetovoimalle. Maksujärjestelmän vuoksi alueen kotitaloudet siirtävät palvelumatkoja oman KUUMA-alueen keskuksiin pääkaupunkiseudun keskusten kustannuksella. Sen sijaan laajalla Kehä I-III -vyöhykkeellä sijaitsevien kaupan ja palveluiden keskittymien vetovoima heikkenee.

Maksujen alueellinen jakautuminen

Bussi-KUUMA-alueen ja Ratavyöhyke-KUUMA-alueen välillä on erittäin suuri ero maksujen kohdistumisessa.

- **Bussi-KUUMA**-alueelle kohdistuu selvästi korkeampi maksurasite kuin koko seudulle keskimäärin, mutta
- pienin maksurasite kohdistuu **Ratavyöhyke-KUUMAan**. Kuitenkin suhteellisesti suurin maksurasite kohdistuu Vantaalle.

Alue (matkan lähtöpaikka)	Osuus (%) maksuista	Maksut/asukas (Koko seutu =100)
Bussi-KUUMA	11,3	116
Ratavyöhyke-KUUMA	8,7	68
Vantaa	20,0	136
Espoo ja Kauniainen	25,4	127
Helsinki	34,7	80
Helsingin seutu yhteensä	100,0	100



Vaikutukset yrityksiin ja seudullisten työmarkkinoiden toimintaan

Vuonna 2009 tehdyn yrityskyselyn mukaan suurin osa kyselyyn vastanneista Helsingin seudun yrityksistä arvioi niiden toiminnan kärsivän liikenteen ruuhkautumisesta ainakin jonkin verran. Pahiten ruuhkista kärsivät Espoossa ja Vantaalla toimivat yritykset. Kuitenkaan enemmistö yrityksistä ei kannattanut liikenteen maksuja ruuhkautumisen vähentämiskeinona.

Koko yrityskannan näkökulmasta **ruuhkautuminen**

- haittasi eniten **työntekijöiden työmatkoja**, joissa merkittävää haittaa kokee **18 %** ja
- vähintään jonkin verran haittaa **65 % yrityksistä**.
- Melko paljon haittaa koko yritysjoukolle ruuhkautumisesta koitui myös **tavaraliikenteelle ja työasialiikenteelle**.
- Toimialoista liike-elämän **palvelut, rakentaminen, taksi- ja bussiliikenne sekä jakelu- ja rahtiliikenne** kärsivät eniten ruuhkautumisesta.

Saavutettavuuden muutoksilla voi olla vaikutuksia työmarkkinoiden toimintaan ja työllisyyteen lähinnä seuraavien vaikutuskanavien kautta:

1. **Työn tarjonta:** saavutettavuuden muutos voi vaikuttaa työnteon määrään, tuottavuuteen, työnhakuun ja työmarkkinoille osallistumiseen.
2. **Työn kysyntä:** saavutettavuuden muutos voi vaikuttaa yritysten sijoittumiseen ja siten työpaikkojen määrään.
3. **Kohtaanto:** yritysten keskinäinen sekä ja yritysten ja työvoiman läheisyys muuttuvat saavutettavuuden muuttuessa, mikä voi vaikuttaa yritysten toimintaan ja työpaikkoihin.

Maksujärjestelmä voi vaikuttaa heikentävästi työvoiman tarjontaan pienituloisissa työtehtävissä, joissa omalla autolla tehtäville työmatkoille ei ole realistista vaihtoehtoa.



Vaikutukset eri ryhmien kannalta

Hyötyjiä

- **Autottomat tai vähän autoa käyttävät asukkaat** hyötävät ruuhkamaksusta, jos järjestelmä johtaa joukkoliikenteen palvelutason paranemiseen ja/tai hintojen alentamiseen.
- **Ajan arvostus nousee tutkimusten mukaan tulotason kohotessa.** Siksi ylimpien tuloluokkien kannalta ruuhkien vähenemisen ja sujuvamman liikenteen aikaansaama hyöty on suurempi kuin ruuhkamaksujen kustannus, erityisesti, jos sille on määritelty päiväkohtainen maksukatko.
- **Taksit ja muut ammattiautoilijat** voivat hyötyä ruuhkamaksuista sujuvamman liikenteen ja vähenevien ruuhkien ansiosta

Häviäjiä

- **Pienituloiset työntekijät, joilla henkilöauto on ainoa mahdollisuus työmatkaliikkumiseen,** ovat järjestelmän häviäjiä. Heille ruuhkamaksut voivat olla merkittävä lisäkustannus suhteessa tulotasoon ja ajan arvostukseen.
- **Pienikatteisia kotipalvelu-, siivous-, kiinteistö-, korjaus- ja huoltopalveluita myyvät yritykset,** joiden palvelu perustuu asiakkaalta toiselle ajamiseen päiväsaikaan ajoneuvolla, joka on järjestelmässä maksuvelvollinen.

Seudullisilla asunto- ja toimitilamarkkinoilla saavutettavuuden muutokset pääomittuvat kiinteistöjen arvoihin.



Keneltä rahat kerätään?

MAL 2019 -suunnitelmassa on arvioitu, että ruuhkamaksun tulisi maksamaan noin 20 % aamuruuhkassa matkustavista. Tämä vastannee noin 40 % henkilöautolla ruuhka-aikaan matkustavista. Tästä joukosta Bussi-KUUMA-kuntien työmatkalaiset olisivat yliedustettuina suhteessa kuntien asukkaiden määrään. Sen sijaan Ratavyöhyke-KUUMA-kuntien työmatkalaisten maksuosuus/asukas olisi seudun keskiarvoa alempi. Ruuhka-aikojen ulkopuolella maksajien joukko olisi todennäköisesti laajapohjaisempi.

On perusteltua kysyä, onko oikeudenmukaista kerätä näin suuri tuotto kokonaisuudessaan vain osalta väylien käyttäjistä, joista läheskään kaikilla ei ole vaihtoehtoa matkustusajalle, -reitille tai kulkumuodolle. Tämä koskee erityisesti niitä KUUMA-kunnissa asuvia pääkaupunkiseudulla työssäkäyviä, jotka eivät asu raideliikenteen asemien tai hyvien bussiyhteyksien vaikutusalueella. Tuottotavoite on selvästi korkeampi kuin mikä tarvitaan ruuhkautumisen hallintaan. Kuitenkin tuotto on tarkoitus käyttää yhteiskunnan kaikkien jäsenten liikkumisedellytysten parantamiseen.

Tunnistettuja tietopuutteita

Seuraaviin kysymyksiin luotettavasti vastaaminen edellyttää parempaa tietopohjaa ja selkeää suunnitelmaa ruuhkamaksun toteutustavasta:

- Säilyvätkö kaikilla väestöryhmillä liikkumismahdollisuudet?
- Kohtelee ko ruuhkamaksujärjestelmä oikeudenmukaisesti saman ryhmän eri jäseniä eri puolilla Helsingin seutua ja KUUMA-kunnissa? Vaikuttaako ruuhkamaksu liikenneköyhyyteen?
- Missä suhteessa KUUMA-kuntien asukkaat ovat hyötyjiä tai häviäjiä?
- Maksavatko liikkujat suhteessa saamiinsa hyötyihin?
- Onko KUUMA-kunnissa suhteessa muuhun Helsingin seutuun enemmän hyötyjiä vai häviäjiä?



Sosiaalinen oikeudenmukaisuus 1/2

Maksujen tuottojen käytöllä ja kohdentamisella on suuri vaikutus maksujen vaikutusten tasapuolisuuteen. Tiemaksujen tuottojen käyttäminen seudun joukkoliikenteen parantamiseen hyödyttäisi pienituloisia.

Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta kysymys kuuluu, **missä määrin eriarvoisessa asemassa olevat yksilöt tai ryhmät**

- ovat taipuvaisia muuttamaan liikennekäyttäytymistään niin ettei ruuhkamaksuista koituva taloudellinen rasite muodostuisi kohtuuttomaksi
- missä määrin heillä on ylipäätään mahdollisuuksia muuttaa käyttäytymistään niin, että he hyötyvät liikenteen sujuvoitumisesta, mutta maksurasite jää kohtuulliseksi.

Eri maissa toteutuneiden tai ennakoitujen vaikutusten perusteella **liikkumistottumuksiaan muuttavat erityisesti pienituloiset.** Toisaalta on todettu, että he käyttävät usein jo valmiiksi julkista liikennettä, joten suurin muutos syntyy keskituloisten käyttäytymisen muutoksen kautta. Lapsiperheet ja ulkomaalaiset siirtyvät julkiseen liikenteeseen keskimääräistä useammin. Ne, joilla on varaa, voivat autoilla enemmän ja sujuvammin. **Monille työntekijöille yritykset maksavat ruuhkamaksut heidän puolestaan.**

Liikkumisen tasa-arvon

- lisääntyminen kohdistuu pienituloisiin, lapsiin, polkupyöräilijöihin ja jalankulkijoihin.
- heikentyminen kohdistuu erityisesti niihin pienituloisiin, joiden on syystä tai toisesta pakko ajaa autolla.

Ne, joilla on varaa ruuhkamaksuihin, hyötyvät ruuhkien vähentymisestä ja maksavat julkisen liikenteen kehittämisestä.

Sosiaalinen oikeudenmukaisuus 2/2

Alueellinen tasa-arvo voi heikentyä, jos eri alueiden maksutasot vaihtelevat. Vaikutus riippuu siitä, millainen maksujärjestelmä otetaan käyttöön.

Alueellinen epätasa-arvo kohdistuu usein **sinne missä olosuhteet ovat jo valmiiksi heikommät** (esim. syrjäinen sijainti, huonot joukkoliikenneyhteydet ja paljon matalan tulotason kotitalouksia). Vaikutuksiin voidaan kuitenkin vaikuttaa ruuhkamaksutuottojen käytöllä.

Toteutuneissa kokeiluissa järjestelmän **tasapuolisuuden on nähty toteutuvan, silloin kun kerätyt tuotot on suunnattu joukkoliikenteen, jalankulun ja pyöräilyn kehittämiseen ja lisäksi osa ryhmistä on huomioitu vapautuksin**. Ruotsissa on tunnistettu myös, että selkeitä häviäjiä ovat työssäkäyvät pienituloiset, joiden on pakko käyttää autoa.

Lähde: Helsingin seudun ruuhkamaksujen sosiaalisten vaikutusten arviointi, LVM 2011

Tunnistettuja tietopuutteita

Seuraaviin kysymyksiin luotettavasti vastaaminen edellyttää parempaa tietopohjaa ja selkeää suunnitelmaa ruuhkamaksun toteutustavasta:

- Onko ruuhkamaksuilla vaikutuksia eri ihmisryhmien arjen sujuvuuteen?
- Onko oman auton käytölle luotu riittävästi vaihtoehtoja?



Tietopuutteet kootusti

Edellä esitettyä **tarkemmat määrälliset arviot edellyttäisivät** parempaa **tietopohjaa** ja selkeää suunnitelmaa **ruuhkamaksun toteutustavasta**.

- Onko ruuhkamaksuilla vaikutuksia eri ihmisryhmien arjen sujuvuuteen?
- Onko oman auton käytölle luotu riittävästi vaihtoehtoja?
- Säilyvätkö kaikilla väestöryhmillä liikkumismahdollisuudet?
- Kohteleeko ruuhkamaksujärjestelmä oikeudenmukaisesti saman ryhmän eri jäseniä eri puolilla Helsingin seutua ja KUUMA-kunnissa? Vaikuttaako ruuhkamaksu liikenneköyhyyteen?
- Missä suhteessa KUUMA-kuntien asukkaat ovat hyötyjiä tai häviäjiä?
- Maksavatko liikkujat suhteessa saamiinsa hyötyihin?
- Onko KUUMA-kunnissa suhteessa muuhun Helsingin seutuun enemmän hyötyjiä vai häviäjiä?

Seuraaviin kysymyksiin **ei ole vastauksia**, koska tarvittavia tutkimuksia ei ole Helsingin seudulla tehty:

- Onko ruuhkamaksuilla vaikutuksia eri työntekijäryhmien (nuoret, ikääntyneet, työttömät, erityisryhmät) asemaan työmarkkinoilla?
- Onko ruuhkamaksuilla vaikutuksia eri alueiden välisiin työllisyseroihin?
- Onko ruuhkamaksuilla vaikutuksia peruspalveluiden (koulutus-, kulttuuri-, sosiaali- ja terveys, kuljetuspalvelut) ja muiden palveluiden saatavuuteen eri alueilla?

