227 §
21.2.2011 pöydälle pantu asia
LAUSUNTO HELSINGIN SEUDUN JOUKKOLIIKENTEEN TAKSA- JA LIPPUJÄRJESTELMÄN 2014 VYÖHYKEMALLEISTA

Khs 2010-2381
Esityslistan asia Ryj/7

Kaupunginhallitus päätti antaa Helsingin seudun joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmän 2014 vyöhykemalleista Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymälle seuraavan lausunnon:

Yleisenä havaintona Helsingin kaupunki toteaa, että Helsingin seudun joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmän 2014 vyöhykemalleja koskeva selvitys on vielä monilta osin keskeneräinen, esimerkkitarkastelut viitteellisiä ja siten todellisilta vaikutuksiltaan vaikeasti hahmotettavia. Helsinki suhtautuu alustavan myönteisesti kehitettyyn kaarimalliin siinä muodossa, että minimiostos on kaksi vyöhykettä, jolloin Helsingin sisälle ei synny kahta eri hintaa kaupungin sisäisille matkoille. Ennen lopullista päätöstä käyttöönotettavasta järjestelmästä tulee vielä tarkastella nykyistä tarkemmin vyöhykerajoja, hinnoitteluperiaatteita ja subvention määriä.

Alla on tarkasteltu molempia päämalleja, kehitettyä nykymallia ja kehitettyä kaarimallia, sekä lopuksi Helsingin käsitystä vyöhykemallin valinnasta.

Kehitetty nykymalli

Kehitetty nykyjärjestelmä ei toisi merkittäviä muutoksia nykytilanteeseen nähden. Asukkaat voisivat edelleen matkustaa kaupungin sisällä alueelta toiselle samalla hinnalla. Asiakkaan näkökulmasta kuntarajoihin perustuva malli on myös helposti hahmotettavissa ja omaksuttavissa.

Nykyinen taksa- ja lippujärjestelmä on ollut sinänsä toimiva järjestelmä. Lyhyisiin kuntarajat ylittäviin seutumatkoihin liittyvät epäkohdat, jotka nykyjärjestelmässä on erityisesti koettu ongelmaksi, on mahdollista korjata melko helposti. Hinnoittelun epäsuhtaa sisäisten ja seutumatkojen välillä voitaisiin korjata tasaamalla sisäisen ja seutulipun välistä hintaporrasta. Tasaaminen kohdentuisi melko tasaisesti kuntien matkustajiin, koska seutulipun käyttö jakaantuu lähes tasan espoolaisten, helsinkiläisten ja vantaalaisten kesken. Myös vyöhykelisälipun käyttö toisi tarvittavaa joustavuutta kuntarajat ylittävään matkustamiseen.

Kehitetystä nykyjärjestelmästä aiheutuva lisärahoituksen tarve kunnille on esimerkkilaskelmien valossa esitetyistä vaihtoehdoista pienin. Kuntarajoihin perustuvassa mallissa Helsingin sisäisen lipun hintojen korotus jäisi kaarimallia pienemmäksi ilman Helsingin verorahoitusosuuden lisäystä.

Etuna on myös se, että kunnat voisivat jatkossakin vaikuttaa sisäisten lippujensa hinnoitteluun, mikä kaarimallissa on käytännössä vaikeampaa. Kaupunginhallitus edellytti 12.10.2009 joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmän 2014 alustavasta kuvauksesta antamassaan lausunnossa, että taksa- ja lippujärjestelmän tulee mahdollistaa, että kaupunki voi halutessaan ohjata lisää rahoitusta lippujen hintojen alennuksiin esimerkiksi sisäisiin kausilippuihin, vaikka muut kunnat eivät haluaisi alentaa omien sisäisten lippujensa hintoja.

Vaikutukset maankäyttöön ovat helpommin ennakoitavissa kuin kaarimallissa. Kehitetty nykymalli soveltuu kuitenkin huonosti HSL:n alueen laajentamiseen koko seudulle.

Kaarimalli

Myös kaarimalli ratkaisee lyhyisiin kuntarajat ylittäviin seutumatkoihin liittyvät epäkohdat. Myös tässä mallissa hyöty koskisi sekä helsinkiläisiä että espoolaisia ja vantaalaisia, koska seutuliikenteen käyttö jakaantuu kaupunkien kesken lähes tasan.

Kaarimalli on seudun laajenemisen, kuntarajoista riippumattoman työssäkäynnin ja palvelujen käytön kannalta teoriassa kehitettyä nykymallia parempi vaihtoehto. Lippujen hinnoittelua ja verorahoitusta sekä niitä koskevaa päätöksentekoa sekä kuntien yhteistyötä ajatellen kaarimalli on kuitenkin haasteellisempi kuin kehitetty nykyjärjestelmä.

Antaessaan 12.9.2009 HSL:lle lausuntonsa taksa- ja lippujärjestelmän alustavasta kuvauksesta Khs edellytti, että ”taksa- ja lippujärjestelmä tulee suunnitella ja toteuttaa niin, ettei helsinkiläisten joukkoliikenteen käyttö kallistu. Helsinki noudattaa joukkoliikennemyönteistä liikennepolitiikkaa, minkä tulee jatkossakin näkyä hyvän palvelutarjonnan lisäksi edullisina lippujen hintoina.” Sekä kehitetyssä nykymallissa että kaarimallissa on esitetyissä mallilaskelmissa nostettu Helsingin sisäisten matkojen hintoja. Jatkosuunnittelussa tuleekin vielä arvioida malleja eri hinnoitteluvaihtoehdoilla ja myös siten, ettei Helsingin sisäiset matkat kallistu.

Kaikissa kaarimalleissa joukkoliikennettä subventoidaan kokonaisuudessaan nykyistä enemmän (kasvua noin 8 – 21 milj. euroa mallista riippuen). Erityisesti raportissa yhteiskuntataloudellisesti parhaaksi katsottu vaihtoehto 1a edellyttää vuositasolla tuntuvaa subvention lisäystä (noin 21 milj. euroa). Tässä vaihtoehdossa Helsingin subventiotarve kasvaa vuositasolla noin 5,1 milj. euroa ja Espoon sekä Vantaa vieläkin enemmän.

Kaarimallin käyttöönotto edellyttäisikin, että Helsinki ja muut kunnat olisivat valmiita rahoittamaan joukkoliikenteen lipun hinnoittelua verovaroin selvästi nykyistä enemmän. Kaupungin taloudellinen tilanne huomioon ottaen subvention merkittävä lisääminen ei kuitenkaan ole mahdollista. Todellista subventiotarpeen suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon, että lipun hintojen korotustarve kaarimallien hinnoitteluesimerkkien mukaan olisi varsin tuntuva verrattuna viimeaikaisiin Helsingin sisäisten lippujen hinnankorotuksiin. Mikäli lippujen hinnoittelu halutaan pitää maltillisena, on kuntien subventiotarve suurempi.

Helsingin kaupunki toteaakin, että kehitetyn kaarimallin valinta jatkokehittämisen pohjaksi edellyttää hinnoittelun ja hintaporrastuksen perusteellista tarkastelua.

Hinnan noususta johtuva Helsingin sisäisten matkojen väheneminen olisi kaarimallissa raportin mukaan 1 - 2 % -yksikön luokkaa. HSL on arvioinut, että lyhyitä matkoja siirryttäisiin kulkemaan nykyistä useammin jalan tai polkupyörällä. On toisaalta myös mahdollista, että henkilöauton käytön houkuttelevuus lyhyillä matkoilla lisääntyy, mikä ei olisi suotava kehityssuunta.

Valittavan järjestelmän tulee tukea Helsingin kaupungin strategisia linjauksia. Helsingin yhtenä strategisena painopisteenä on liikennejärjestelmän kehittäminen kestävien liikennemuotojen edistämiseksi. Liikennejärjestelmää kehitetään pääosin raideliikenteeseen perustuen, joukkoliikenteen palvelutasoa nostamalla sekä kävely- ja pyöräilymahdollisuuksia lisäämällä.

Kaarimalli vaatisikin välttämättä vyöhykerajojen tarkistamista edellä mainittujen strategisten linjausten mukaisiksi. Helsingin kaupunki pitää välttämättömänä, että kaarimallissa vyöhyke B ulotettaisiin nykymetron ja länsimetron koko pituudelle. Tällaiset määrittelyt tukevat raideliikenteeseen perustuvaa joukkoliikennepolitiikkaa. Metron tulevat laajennukset voisivat ulottua myös C-alueelle.

Kaarimallissa ongelmana on yleensäkin se, miten rajojen määrittely onnistuttaisiin tekemään maankäytön kannalta luontevasti ja tasapuolisesti kuntarajojen estämättä, mutta toisaalta pystyttäisiin ottamaan huomioon peruslähtökohta, joka on matkojen pituuteen perustuva järjestelmä. Erityistä huomiota joudutaan kiinnittämään myös siihen, että vyöhykerajojen fyysinen sijainti pystytään informoimaan matkustajille selkeästi ja ymmärrettävästi. Viime kädessä ongelmat ratkeavat luopumalla kuntarajoista.

Helsinki pitää tärkeänä periaatteena, että kaarimallin jatkoselvityksissä lähdetään kahden kaaren vyöhykkeen minimiostoksesta. Tämä malli takaa Helsingin alueen sisäiset matkat kaikille kaupunkilaisille samanhintaisina, mutta alentaa samalla lyhyiden, kuntien rajat ylittävien matkojen hintoja. Jatkossa tulee selvittää myös Östersundomin alueen kuuluminen B-vyöhykkeeseen.

Kantakaupungin joukkoliikennejärjestelmä perustuu pitkälti raitioliikenteeseen ja kantakaupungin joukkoliikennematkat ovat pääsääntöisesti lyhyitä. Kaarimallissa taksa- ja lippujärjestelmään tulisikin sisältyä vain A-vyöhykkeelle kelpaava, kertaliput ja arvoliput sisältävä ”city-lippu”, joka palvelee satunnaista liikkumista kantakaupungin raitioverkostolla.

Kaarimallissa matkojen hinnoittelu perustuu matkan pituuteen Helsingin keskustasta. Kaarella ei ole poikittaissuunnassa rajoja, mikä tarkoittaa, että yhden kaaren maksulla voi matkustaa poikittaissuunnassa Espoon länsireunalta Vantaa itäreunalle. Nykyisin pitkät poikittaismatkat tehdään paljolti Pasilan kautta junalla (osin myös metrolla) vaihtaen toiseen junaan, jolloin matka kaarimallissa ulottuu kolmelle vyöhykkeelle. Alueen joukkoliikenteen selkäranka on raideliikenne, joka palvelee tehokkaasti suuria matkustajamääriä. Kaarimalliin perustuvan lippujen hinnoittelun vaarana on, että se kannustaa raideliikenteen sijasta matkustamaan poikittaisilla bussiyhteyksillä, mikä olisi liikennejärjestelmän tehokkaan käytön kannalta ei-toivottava kehitys. Ennusteiden mukaan poikittaiset matkat kasvavat tulevina vuosina seudulla eniten. Hinnoittelulla tulisi pyrkiä vaikuttamaan siihen, että poikittaissuunnan kasvava matkustus kanavoituu joukkoliikennejärjestelmän kannalta taloudellisimpiin ja palvelukyisimpiin liikennemuotoihin. Nyt tehdyt selvitykset eivät anna riittävää varmuutta asiaan.

Yhteenveto

Uuden taksa- ja lippujärjestelmän tulee tukea Helsingin kaupungin strategisia linjauksia, joiden eräs oleellinen osa on raideliikennemyönteinen politiikka niin joukkoliikenteessä kuin maankäytöllisissä ratkaisuissa.

Valittavan järjestelmän tavoitteena tulee lisäksi pitää joukkoliikenteen matkustajamäärien merkittävää kasvua.

Kaarimallissa hinnoittelu perustuu nykymallia enemmän matkan pituuteen. Tämä vastaa nykyistä paremmin kustannusten jakautumista kuntien kesken, koska liikenteen operointikustannukset kohdennetaan kuntalaisten tekemien matkustajakilometrien mukaan. Tässä mielessä se on myös käyttäjien kannalta oikeudenmukaisempi hinnoittelumalli. Kehitetyssä nykymallissa puolestaan on monia hyviä puolia, ja järjestelmä on pääosin toiminut hyvin nykyisessä kuntaympäristössä.

Kaarimalli vaatii vielä huomattavaa jatkokehittämistä tässä lausunnossa esitetyn mukaisesti. Varsinkin maksualueiden rajojen sijainnin määrittely ja lippujen hintaportaista sopiminen kaikkia osapuolia tyydyttävällä tavalla ovat vaikeita tehtäviä.

Sopivan tasapainon löytäminen lippujen hinnoittelun ja sitä kautta lipputulokertymän sekä subvention kesken on uudessakin järjestelmässä tärkeää. Khs edellytti taksa- ja lippujärjestelmän alustavasta kuvauksesta antamassaan lausunnossa, että taksa- ja lippujärjestelmän uudistuksessa on varmistettava riittävä lipputulokertymä. Koska tässä vaiheessa lippujen hinnat esimerkkilaskelmissa ovat vain hyvin viitteellisiä, ja vyöhykejakojen määrittely vaikuttaa merkittävästi matkustajamääriin ja lipputuloihin, on lipputulokertymän ja subventiotarpeen todellinen arviointi esitetyillä tiedoilla vaikeaa. Hinnoittelua ja hintaportaita koskevat olettamukset ovat lisäksi HSL:n selvityksen perusvaihtoehdoissa toisistaan poikkeavat, jolloin jää epäselväksi, missä määrin liikenteelliset vaikutukset johtuvat itse vyöhykemallista ja missä määrin lippujen hinnoittelusta ja erosta kuntien rahoituksessa. Asia edellyttää tarkempia selvityksiä.

HSL-alueen joukkoliikenteen rahoituksesta noin puolet katetaan kuntien rahoitusosuuksina. Tämä tekee kuntarajoista riippumattoman vyöhykemallin rahoitusta ja lippujen hinnoittelua koskevan päätöksenteon kannalta haasteelliseksi. Kuntarajoista riippumaton vyöhykemalli edellyttää, että kunnat sopivat yhteisesti kuntien rahoituksen tason ja lippujen hinnoittelun. Kun Helsinki nykyisellään subventoi joukkoliikennettä suhteellisestikin selvästi naapurikaupunkeja enemmän (vuonna 2010 Helsingin maksuosuus HSL:lle on noin 260 euroa/asukas, Espoossa noin 180 euroa ja Vantaalla noin 170 euroa), tarkoittaa yhtenäinen hinnoittelu muiden kuntien valmiutta lisätä merkittävästi joukkoliikenteen rahoitustaan.

HSL:n tekemässä raportissa on tarkasteltu vyöhykemallivaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia matkustukseen, yhdyskuntarakenteeseen ja talouteen. Selvityksessä tarkastelluille vaihtoehdoille on mahdollista laskea yhteiskuntataloudelliset tunnusluvut. Raportissa ei kuitenkaan tehty eri vaihtoehdoista varsinaisia yhteiskuntataloudellisia laskelmia. Laskelmien tekeminen auttaisi tarkastelemaan paremmin kaarimallien vaikutusta joukkoliikenteen kilpailukykyyn, vaikkakin raportissa oletetaan kaikkien kaarimallivaihtoehtojen lisäävän joukkoliikenteellä tehtävien matkojen määrää.

Käsillä olevan selvityksen pohjalta ei vielä voida tehdä lopullisia johtopäätöksiä vyöhykemallista, varsinkin kun kuntien taloudellinen tuki on nimenomaan kaarimallissa merkittävin reunaehto vaihtoehtojen liikenteellisten vaikutusten kannalta. Helsingin kaupunki katsoo, että tarvitaan lisätietoa vaihtoehtojen vaikutuksista kaikkien liikennemuotojen kulkumuoto-osuuksiin koko alueella ja kunnittain. Tarkemman tarkastelun tulee pitää sisällään myös kuntien rahoitusta, lippujen hinnoittelua ja vyöhykejakoja koskevat tarkastelut.

Helsingin kaupunki edellyttää, että lausuntojen pohjalta tarkennetut vaihtoehdot sekä niitä koskevat vaikutus- ja hyötytarkastelut tuodaan vielä erikseen kuntiin lausunnolle ennen lopullista mallin valintaa.

Helsingin kaupunki pitää tarpeellisena, että mallista riippumatta kuntien ja HSL:n kesken voitaisiin määritellä pidemmän aikavälin tavoitteet lippujen hinnoittelulle ja rahoitukselle.

Pöytäkirjanote Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymälle sekä kaupunkisuunnitteluvirastolle ja liikennelaitos –liikelaitokselle.

Jäsen Ylikahri teki jäsen Rissasen kannattamana seuraavan vastaehdotuksen:

Lausunnon ensimmäisen kappaleen viimeinen virke muutetaan kuulumaan seuraavasti:

Helsinki suhtautuu alustavan myönteisesti kehitettyyn kaarimalliin siinä muodossa, että minimiostos on kaksi vyöhykettä, jolloin Helsingin sisälle ei synny kahta eri hintaa kaupungin sisäisille matkoille. Ennen lopullista päätöstä käyttöönotettavasta järjestelmästä tulee vielä tarkastella nykyistä tarkemmin vyöhykerajoja, hinnoitteluperiaatteita ja subvention määriä.

Lausunnon kohdan ”Kehitetty nykymalli” viimeisen kappaleen loppuun lisätään seuraava virke:

Kehitetty nykymalli soveltuu kuitenkin huonosti HSL:n alueen laajentamiseen koko seudulle.

Lausunnon kohdan ”Kaarimalli” kolmannen kappaleen kaksi ensimmäistä virkettä poistetaan ja kolmannen kappaleen loppuun lisätään seuraavat virkkeet:

Sekä kehitetyssä nykymallissa että kaarimallissa on esitetyissä mallilaskelmissa nostettu Helsingin sisäisten matkojen hintoja. Jatkosuunnittelussa tuleekin vielä arvioida malleja eri hinnoitteluvaihtoehdoilla ja myös siten, ettei Helsingin sisäiset matkat kallistu.

Lausunnon kohdan ”Kaarimalli” yhdeksännen kappaleen toinen virke ja sitä seuraava sana ”Lisäksi” poistetaan.

Lausunnon kohdan ”Kaarimalli” yhdestoista kappale muutetaan kuulumaan seuraavasti:
Helsinki pitää tärkeänä periaatteena, että kaarimallin jatkoselvityksissä lähdetään kahden kaaren vyöhykkeen minimiostoksesta. Tämä malli takaa Helsingin alueen sisäiset matkat kaikille kaupunkilaisille samanhintaisina, mutta alentaa samalla lyhyiden, kuntien rajat ylittävien matkojen hintoja. Jatkossa tulee selvittää myös Östersundomin alueen kuuluminen B-vyöhykkeeseen.

Suoritetussa äänestyksessä Ylikahrin vastaehdotus voitti esittelijän ehdotuksen äänin 12-3. Vähemmistöön kuuluivat Bryggare, Kantola ja Pajamäki.

Lisätiedot:
Matikainen Kristiina, kaupunginsihteeri, puhelin 310 36035

LIITTEET

Liite 1 Päätöksen perustelut
Liite 2 Liitteet 2 - 5