HLJ 2015

Liikennepolitiikka pohjoismaisilla kaupunkiseuduilla – POLISE

HSL
HRT

Eväitä liikennepoliittisten linjausten kirkastamiseen

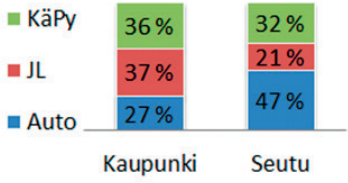
Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma HLJ 2015:n yhtenä lähtökohtaselvityksenä on tarkasteltu liikennepoliittisia valintoja ja niiden vaikutuksia pohjoismaisilla kaupunkiseuduilla. Tarkasteluun valittiin syksyllä tehdyn esiselvityksen perusteella Helsingin, Tukholman, Göteborgin, Kööpenhaminan ja Oslon kaupunkiseudut. Tavoitteena oli muodostaa laaja kokonaiskuva liikennepolitiikan kehityksestä ja sen kytkennästä maankäyttöön eri kaupunkiseuduilla. HLJ 2015:n näkökulmasta tavoitteena oli luoda eväitä sen liikennepoliittisten linjausten kirkastamiseen.

Selvityksessä on koottu ja analysoitu tietoa Kööpenhaminan, Oslon, Göteborgin, Tukholman ja Helsingin seutujen liikennepolitiikan tavoitteista, toteutuksesta ja vaikuttavuudesta. Tietoa on hankittu sekä kirjallisista lähteistä että haastattelemalla kohdekaupunkien suunnittelussa mukana olleita henkilöitä. Selvityksen havaintojen perusteella esitetään johtopäätökset ja suositukset Helsingin seudulle. Selvityksessä esitettävät suositukset perustuvat tekijöiden tässä työssä tekemiin havaintoihin ja päätelmiin.

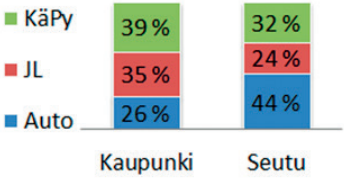
Tarkasteltuja kaupunkiseutuja

Kaupunkialueiden kulkumuotojakaumat kävelyn ja pyöräilyn, joukkoliikenteen ja henkilöautojen käyttäjien jakautumisen osalta ovat toimineet selvityksen lähtökohtina ja syventäneet ymmärrystä eri tarkastelukohteiden osalta.

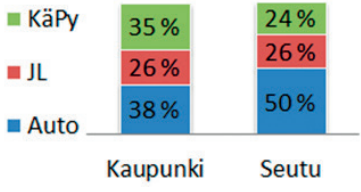
Helsinki - Seudullisen suunnittelun ja yhteistyön laajeneminen vaiheittain

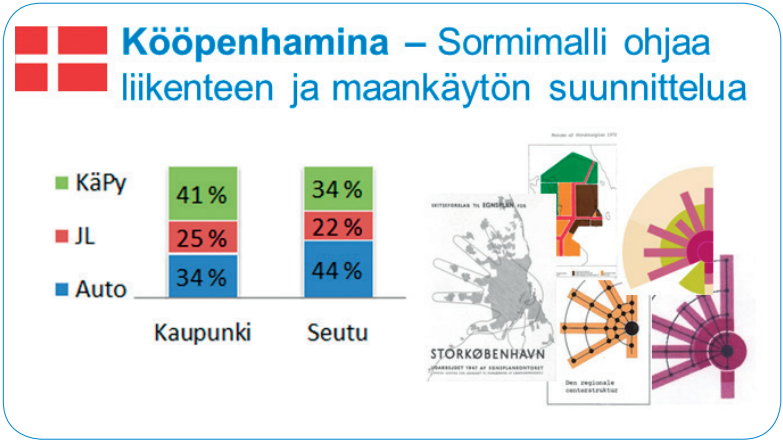


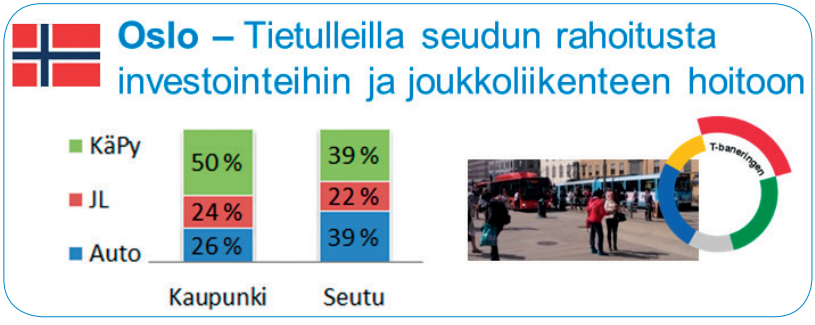
Tukholma – Selvitysmiehiä ja suuria päätöksiä



Göteborg – Autokaupungista joukkoliikennekaupungiksi







Kuva 1. Tarkasteltujen kaupunkiseutujen erityispiirteet tiivistettynä.

Maankäytön ja liikenteen strategiset valinnat

Tarkasteltuja kaupunkiseutuja olennaisesti muokanneet ratkaisut on tehty 1940–1960-luvuilla, jolloin rakennettiin säteittäisiä pääväyliä, raideyhteyksiä ja aluekeskuksia. Tukholmaa ja Kööpenhaminaa kehitettiin jo tuolloin suurkaupunkiseutuina, joissa hyväksyttiin kaupunkiseudun kasvu ja tietoisesti ohjattiin sitä raiteiden varsille.

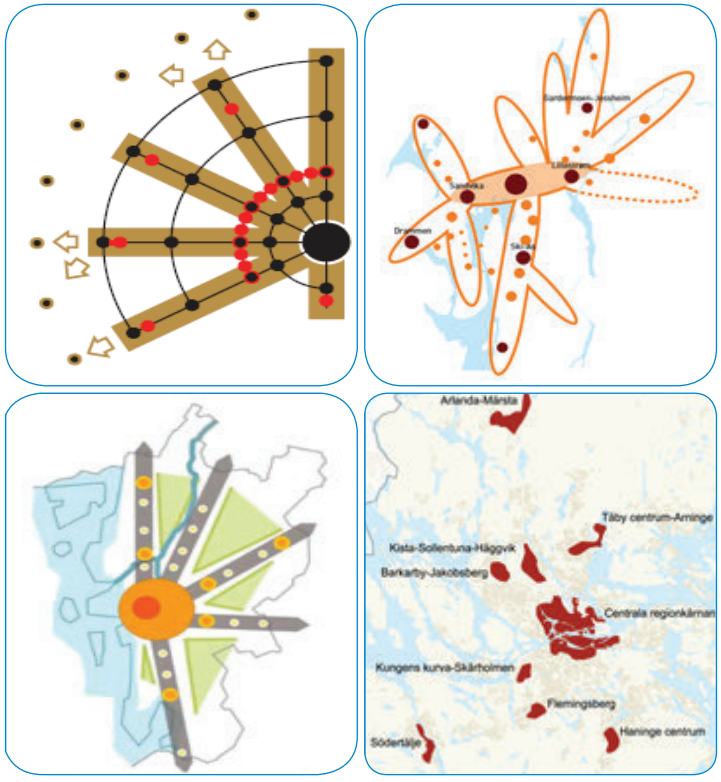
Sektorikohtaista maankäytön sijoittamista pääväylien varsille on noudatettu kaikilla seuduilla. Seutujen sodanjälkeisten vuosikymmenien kehitys perustui kaikkialla ensin yhteen vahvaan pääkeskukseen (yksinapaisuus). Seudullinen moninapaisuus alkoi olla selvästi esillä vasta 2000-luvulla esitetyissä suunnitelmissa, jolloin vahvat aluekeskukset sijaitsivat raideyhteyksien solmukohdissa. Moninapaisuus on vahvimmin näkyvissä Kööpenhaminan sormimallissa, Tukholman aluekeskuksissa sekä Göteborgin K2020 seuturakenteessa. Oslossa monen aluekeskuksen sormimalli esiintyy suunnitteluvaihtoehdoissa. Helsingin seudulla sormiperiaatteesta on käytännössä siirrytty verkostomaiseen rakenteeseen.

Hyvien joukkoliikenneyhteyksien varteen sijoittuvan maankäytön periaatteesta on lipsuttu kaikilla seuduilla, ja kaikkialla esiintyy yhdyskuntarakenteen hajautumista mm. ”pientalomatoiksi”. Göteborgissa ja Helsingissä tällainen hajautuva kehitys on ehkä ollut voimakkainta.

Seudullisen suunnittelun ja päätöksenteon haasteellisuus

Maankäytön ja liikenteen seudullisen suunnittelun ja päätöksenteon haasteellisuutta selittää kaikkialla vallitseva luonnollinen vallanjako vahvoihin kuntiin (verotus, maankäytön suunnittelu) ja vahvaan valtioon (verotus, lainsäädäntö, valtion investoinnit). Näiden väliin sijoittuu kaikkialla tarpeelliseksi tunnistettu seudullisen suunnittelun ja yhteistyön alue, jolla ei kuitenkaan ole vahvaa päätösvaltaa.

Valtion päätöksenteossa painavat ensinnäkin jatkuva tarve julkisten menojen hillitsemiseen ja toisaalta verovarojen käytön valtakunnallinen kohdistaminen ja siihen liittyvät poliittiset tavoitteet ja voimasuhteet. Kaikilla kohdeseuduilla valtion osallistuminen tarvittaviin investointeihin on koettu riittämättömäksi. Vastaavasti valtion taholta on koettu suurten kaupunkiseutujen investointitarpeet liian suureksi suhteessa rahoitusmahdollisuuksiin.



Kuva 2. Monikeskusajattelua Kööpenhaminassa, Oslossa, Göteborgissa ja Tukholmassa.

Seudulliset liikennesuunnitelmat ja -paketit

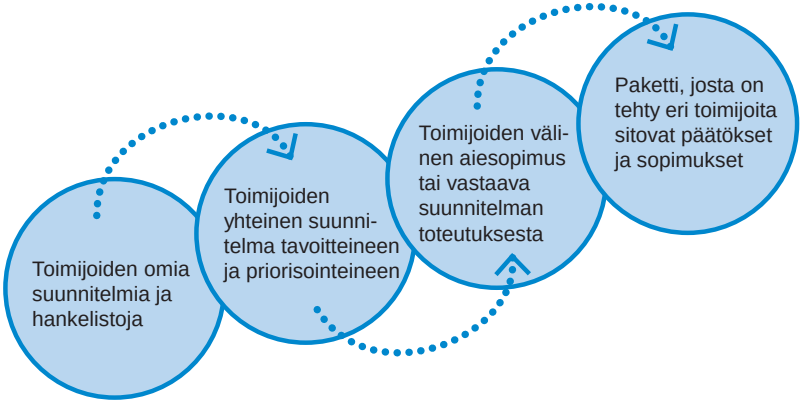
Tarve seudulliseen liikennesuunnitteluun ja sopimuksiin näyttää vahvistuneen kaikissa kohdekaupungeissa 1980-luvun kuluessa, kun investointitarpeet ylittivät rahoitusmahdollisuudet, ja usean tahon keskenään kilpailevat investointitarpeet ja hankelistat loivat kestämättömän tilanteen. Tukholmassa tämän aikakauden tuloksena oli Dennispaketti (1992), Göteborgissa Göteborgspaketet ja Adelsohnöverenskommelsen (1990), Oslossa Oslopakke 1 (1988) ja Helsingissä PLJ (1994).

Kaikilla seuduilla nämä suunnitelmat ja sopimukset ovat saaneet jatkoa tavalla tai toisella. Helsingissä seudullisesta liikennejärjestelmäsuunnittelusta vakiintui jatkuva prosessi. Oslopakke-prosessi on myös ollut jatkuva ja kehittyvä. Tukholmassa ja Göteborgissa vakiintuneelta näyttävät prosessit syntyivät 2000-luvun lopulla. Kööpenhaminassa vastaavia seudullisia liikennepaketteja ei ole tehty, vaan liikenteen ja maankäytön isot linjaukset esitetään Regionplanissa.

Ruotsissa suosittu valtiolähtöinen neuvottelijamenettely tai komitea voi johtaa rohkeisiinkin päätöksiin. Tällaiset päätökset eivät välttämättä kuitenkaan kestä aikaa poliittisten voimasuhteiden muuttuessa. Tukholman ja Göteborgin kokemusten perusteella voidaan havaita neuvottelujen johtaneen sekä hyvin toteutuneisiin että sittemmin kaatuneisiin ehdotuksiin. Neuvotteluprosessien analysoinneissa on todettu tärkeäksi, että prosesseilla tulee olla selkeät tavoitteet ja valtuudet, suunnittelua tulisi tehdä riittävän laajalla pohjalla siten, että poliittisten voimasuhteiden muutokset eivät (automaattisesti) johda linjausten kaatumiseen.

Kööpenhaminassa pääliikenneverkkojen suunnittelu on tapahtunut seudullisten maankäyttösuunnitelmien yhteydessä eikä varsinaista seudullista liikennejärjestelmäsuunnittelua ole ollut. Suurista hankkeista, kuten Öresundin silta, Kööpenhaminan metro ja kehäraitiotie, on kyetty sopimaan valtion ja kuntien kesken. Suurissa hankkeissa on myös käytetty rahoitustapoina hyötyjä maksaa ja käyttäjä maksaa -periaatteita.

Helsingissä ja Oslossa ja viime aikoina myös Göteborgissa liikennejärjestelmäsuunnittelussa on haettu laajempaa eri osapuolten sitoutumista jo suunnittelu-vaiheessa. Tämä puolestaan johtaa poliittisella mandaatilla johdettuja neuvotteluja laajempiin kompromisseihin, jotta suunnitelmasta tulisi (tulevaa) päätöksentekoa kestävä. Keskeisten päätöksentekijöiden eli valtion ja yksittäisten kuntien hyväksyntä ja tosi-asiallinen sitoutuminen suunnitelmaan on ratkaisevaa. Oslopaketit ovat toteutuneet hyvin, mikä johtunee sitovista rahoitussopimuksista eri osapuolten välillä.

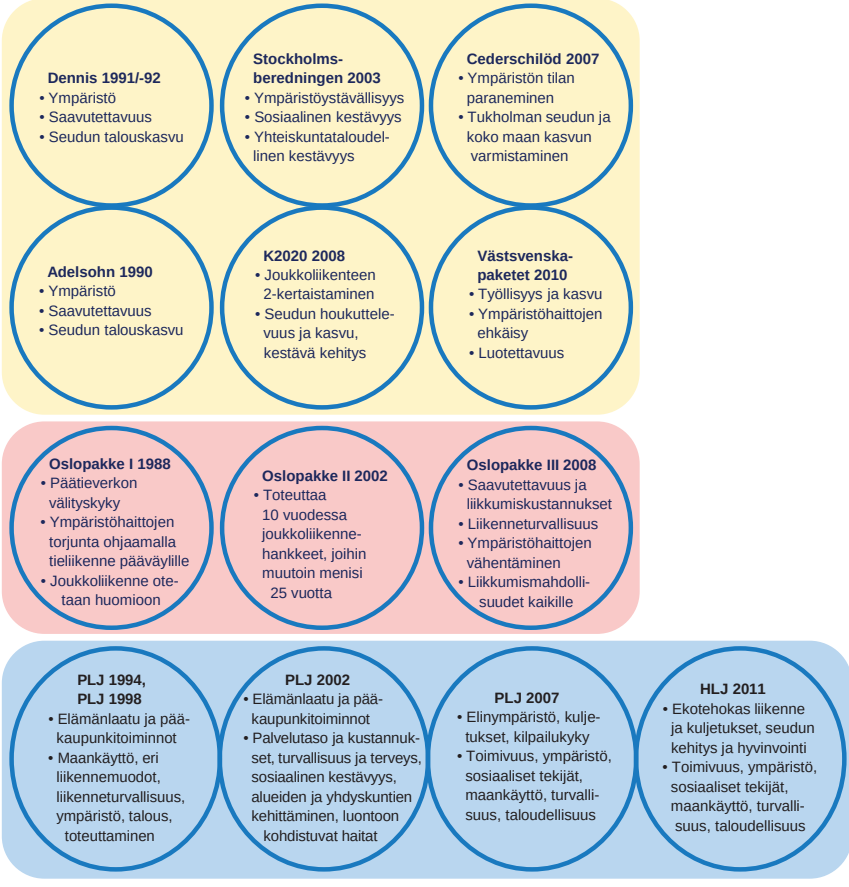


Kuva 3. Liikennesuunnitelmien kehitysvaiheet eri tahojen tarvelistauksista kohti kaikkia osapuolia sitovaksi liikennepaketiksi. Onnistunut liikennepaketti kattaa seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen peruslinjaukset, eri liikennemuotojen kehittämistoimia ja rahoituksen.

Tavoitteiden kehittyminen suunnittelussa

Liikennejärjestelmän kehittämistavoitteiden kehityksessä on samanlaisia piirteitä kaikilla kohdekaupunkiseuduilla. Seudun kehittämisen yleisemmät tavoitteet taloudellisesta elinvoimaisuudesta ja elinympäristön laadusta ovat olleet koko ajan taustalla, mutta näkökulmat ovat merkittävästi muuttuneet.

Liikennepolitiikan tavoitteet ovat muuttuneet 1970- ja 1980-lukujen liikenteellisen toimivuuden korostamisesta merkittävästi kohden ympäristötavoitteita. Nykyisin tunnettu seudullinen liikennejärjestelmän kokonaisvaltainen suunnittelu ja päätöksenteko alkoi syntyä vasta 1990-luvulla ja samaan aikaan suunnitelmissa painottuivat aiempaa enemmän joukkoliikenne ja laajempi keinovalikoima.



Kuva 4. Pohjoismaisia liikennepaketteja koottuna.

Esimerkiksi Oslopakke I:ssa (1988) joukkoliikenne otetaan ensimmäisen kerran huomioon ja Oslopakke II (2002) tavoitteena on toteuttaa 10 vuodessa joukkoliikennehankkeet, joihin muuten menisi 25 vuotta ja Oslopakke III:ssa (2008) puhutaan jo joukkoliikennehankkeiden priorisoinneista. Muutos konkretisoituu siinä, että hyvä joukkoliikennesaavutettavuus nähdään talouskasvun tärkeimpänä tekijänä.

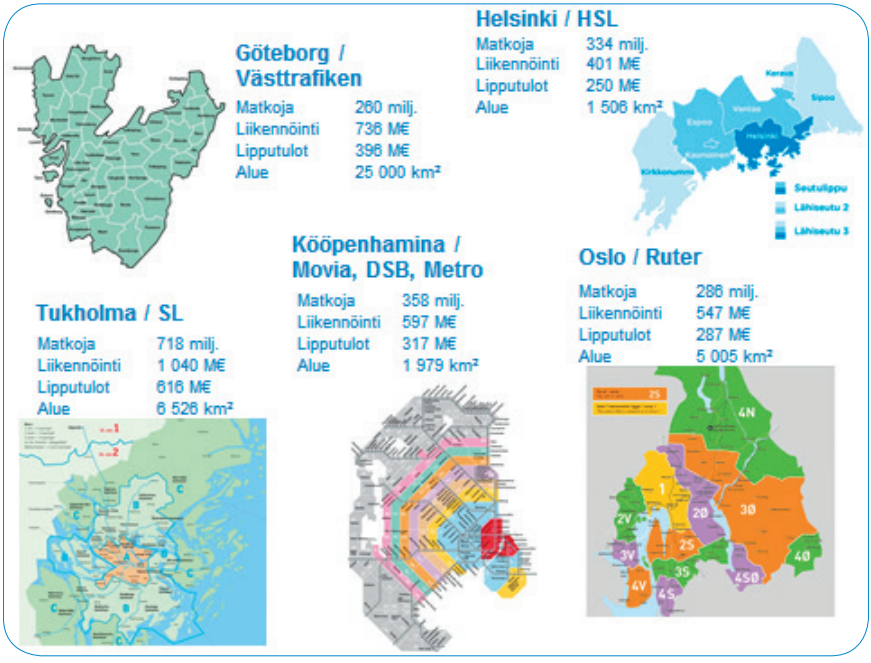
2000-luvulla ympäristötavoitteet ovat kaikilla kaupunkiseuduilla vahvistuneet, ja tämä näkyy myös toteuttamisohjelmissa erityisesti voimakkaana panostuksena raideliikenteeseen.

Joukkoliikenteen seudullinen järjestäminen

Joukkoliikenteen seudullista järjestämistä on pidetty tärkeänä kaikissa kohdekaupungeissa. Järjestämisen suurimpana haasteena alueen kuntien kannalta on liikenteen hoidon kustannustenjako. Toinen haaste on isojen toimijoiden integrointi osaksi yhteistä järjestelmää. Tällaisia isoja toimijoita ovat olleet tai ovat kaikilla kaupunkiseuduilla (valtiollinen) rautatieyhtiö ja/tai kaupungin raideliikennetoimija.

Hyviä kokemuksia joukkoliikenteen seudullisesta järjestämisestä on saatu Tukholmassa, Helsingissä, Göteborgissa ja Oslossa, joissa joukkoliikenneorganisaatioiden fuusioiden seurauksena joukkoliikenteen suosio on erityisesti kehyskunnissa kasvanut.

Liikennealueen laajeneminen on ajankohtaista työssäkäyntialueen laajentuessa. Samalla tarve joukkoliikenteen palvelutason laajentamiseksi kasvaa. Lippuyhteistyö työssäkäyntialueiden välilläkin on todettu tärkeäksi kaikkialla. Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa on tehty matkakorttien yhtenäistämistavoitteita ja Tanskassa on käytössä integroitu valtakunnallinen lippu- ja maksujärjestelmä.



Kuva 5. Joukkoliikennetoimijat pohjoismaisilla kaupunkiseuduilla.

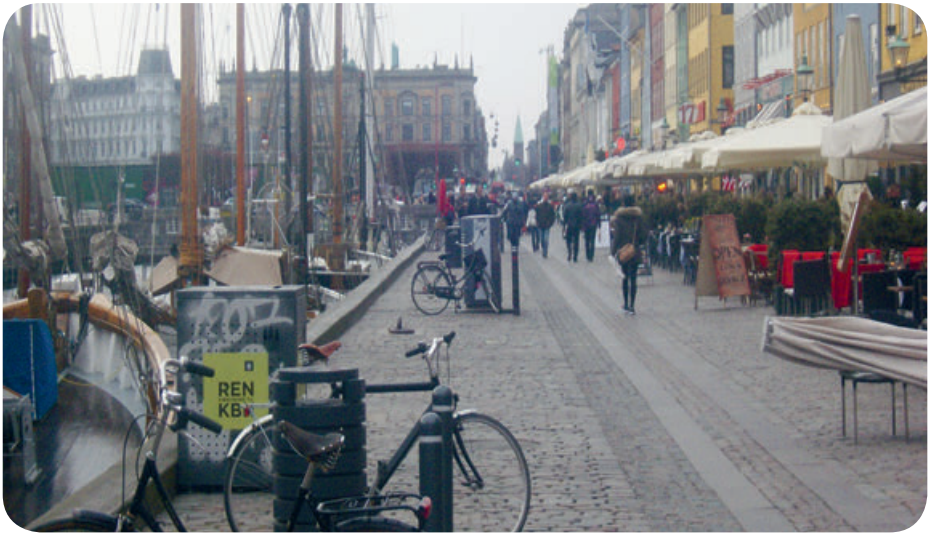
Kestävien kulkumuotojen edistäminen

Autoliikenteen kasvu ja sen ongelmat etenkin keskusta-alueilla olivat esillä kaikissa kaupungeissa 1960-luvulta alkaen kasvavassa määrin. Keskusta-alueiden rauhoittamista autoliikenteeltä on tavoiteltu kaikkialla ja hyviä kokemuksia kävelyalueista on saatu kaikissa kohdekaupungeissa.

Göteborgin keskustassa autoliikenteen kasvu johti vuonna 1970 keskustan ”liikennereformiin”. Liikenne ruuhkautui pahasti ja poliitikot halusivat kieltää keskustan läpiajon. Tämä toteutettiin toteuttamalla Zonsystemet (soluperiaate), jossa Göteborgin keskusta jaettiin viiteen alueeseen. Alueiden välisiä rajoja ei saanut ylittää muut kuin jalankulkijat, pyöräilijät, joukkoliikenne ja hälytysajoneuvot. Uudistus toteutettiin vuonna 1970 ja sen seurauksena keskustan ajoneuvoliikenne väheni puoleen. Tätä muutosta pidetään trendimuutoksena, koska joukkoliikenne ja kevyt liikenne asetettiin nyt Göteborgin keskustassa etusijalle.

Kööpenhaminassa alkoi 1980-luvulla kansalaisten aloitteellisuudesta puhtia saanut pyöräilyn edistäminen ja ”uusi nousu”, joka on nyttemmin johtanut myös seudullisten pyöräyhteyksien kehittämiseen. Vuodesta 1972 alkaen raitioteiden maailmanlaajuisessa lakkautusaallossa, vaihdettiin myös Kööpenhaminan ydinkeskustan raitiotieverkko bussilinjoihin.

Muissa kaupungeissa tarpeet pyöräilyn infrastruktuurin ja palveluiden aktiiviseksi kehittämiseksi havaittiin 1990-luvun alussa. Osin oli kysymys autoliikenteen kasvun hillinnästä, osin pyöräliikenteen huonoksi koetusta palvelutasosta. Pyöräilyn kaksinkertaistamistavoitteet ovat ajankohtaisia kaikilla seuduilla.



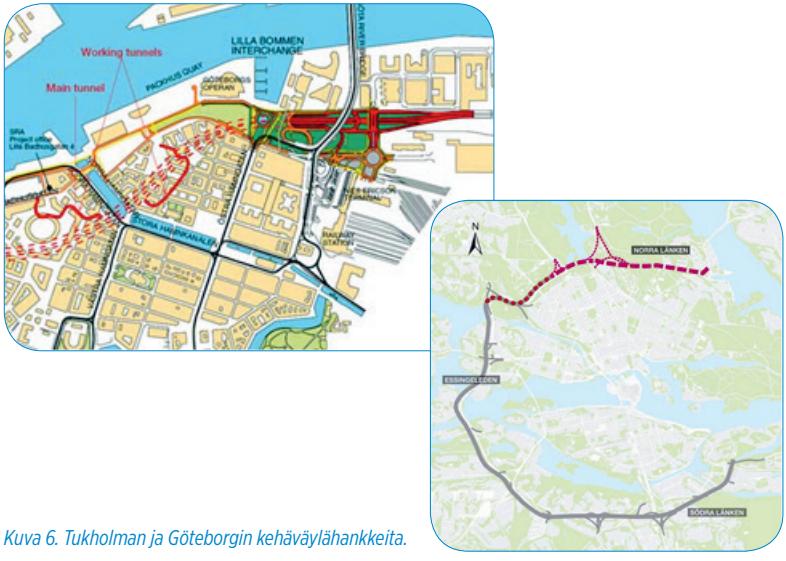
Keskustojen kehäväyliä

Keskustojen tuntumaan on kaikilla tarkastelluilla kaupunkiseuduilla joko toteutettu tai suunniteltu kehäväyliä tai läpikulkuväyliä, joille on haluttu siirtää keskustan ajoneuvoliikennettä. Tiet ovat pääosin toteutettu tunneleina.

Tukholman kehäväylä sisältää kaikkiaan neljä hanketta: Essingeleden toteutettiin jo 1960-luvulla, Södra Länken, Norra Länken ja Österleden sisältyivät kaikki Dennispakettiin vuodelta 1992. Södra Länken ei ollut arviointien mukaan yhteiskuntataloudellisesti kannattava. Se kuitenkin toteutettiin ja otettiin käyttöön vuonna 2004. Södra Länken maksoi 975 M €, josta valtio rahoitti 84 % ja Tukholma 16 %. Norra Länken on rakenteilla ja sen oletetaan olevan valmis vuonna 2017. Sen kustannusarvio on 1 320 M € ja valtion rahoitusosuus 75 %. Sen sijaan Österleden on hankkeena jäissä ja vastustus sitä kohtaan on suurta.

Göteborgin Götaleden on Götajoen rannan tuntumassa oleva uusi osuus E45-tietä. Tieosuuden pituus on 3,3 km, josta 1,5 km on tunnelissa. Tien rakentaminen alkoi vuonna 2000 ja väylä otettiin käyttöön 2006. Kustannukset olivat yhteensä 400 M €, josta valtio maksoi 75 % ja Göteborgin kaupunki 25 %.

Oslon Bjørvikatunnel on viimeinen osa Oslon keskustan läpi kulkevasta E18 moottoritien tunnelista (Statetens Vegvesen 2013). Hanke sisältyi Oslopakke 1:een 1988, sen rakennustyöt alkoivat 2005 ja se avattiin liikenteelle 2010. Bjørvikatunnelin pituus on 1,1 km. Kustannukset olivat 970 M €, johon sisältyi tunnelin lisäksi teitä, kevyen liikenteen yhteyksiä ja bussikaistoja.



Kuva 6. Tukholman ja Göteborgin kehäväylähankkeita.

Liikennejärjestelmän eri rahoitusmahdollisuudet

Liikennejärjestelmän ”investointivaje” alkoi kasvaa voimakkaasti 1970-luvulla ja purkautui 1980-luvun lopulta alkaen isoihin investointipaketteihin, joiden rahoitus vaati erillistä ratkaisua. Haasteellista on se, että kasvavan kaupunkiseudun liikennejärjestelmän investointi- ja rahoitustarpeet ovat suuremmat kuin kuntien ja valtion mahdollisuudet osoittaa määrärahoja budjetistaan. Ilman riittävää rahoitusta kehittäminen hidastuu ja tämä vastaavasti hidastaa seudun kehitystä. Ei ole perusteltua olettaa, että vaatimuksia ja perusteluja lisäämällä rahoitus seudun liikennejärjestelmään kasvaisi – on siis otettava käyttöön muita rahoitustapoja, joita ovat ruuhkamaksut ja maan arvon nousun hyödyntäminen eri tavoin.

Ruuhkamaksujen hyödyntäminen

Ruuhkamaksu on osoittautunut tehokkaaksi liikennejärjestelmän rahoituslähteeksi, joka on samalla liikenteen sääntelykeino. Ruuhkamaksun molemmat ominaisuudet ovat tärkeitä sen hyväksyttävyyden kannalta. Maksun käyttöönotto on kuitenkin erityisen hankala päätös kaikkialla. Päätös edellyttää, että on ongelma, johon maksu on ilmeinen ratkaisu (rahoitusvaje), maksun myönteiset vaikutukset ovat selvät (esim. kokeilun tai muiden kaupunkien esimerkkien kautta) ja maksutulot käytetään seudun liikennejärjestelmään (maksu on osa tarpeellista liikennepakettia). Ruuhkamaksut varmistivat isot liikennepaketit Tukholmassa, Oslossa ja Göteborgissa.

Maan arvon nousun hyödyntäminen

Liikenteen saavutettavuuden paranemisen tuomaa maan arvon nousua on syytä käyttää hyödyksi investointien rahoittamisessa. Hyödyntämispotentiaalia on pääasiassa valmiissa kaupunkirakenteessa. Maan arvon nousua on onnistuttu kanavoimaan liikenneinvestointien rahoitukseen etenkin Kööpenhaminassa metroradan rakentamisen yhteydessä.

Päätelmiä ja suosituksia Helsingin seudulle

1. Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnittelun prosessi on tärkeä ja suunnitelman ja sopimuksen sitovuutta tulee vahvistaa. Helsingin seudun vaiheittain kehittynyt liikennejärjestelmäsuunnittelun prosessi näyttäytyy edukseen kohdekaupunkien vertailussa. Prosessia olisi mahdollista vahvistaa siten, että lain mukainen liikennejärjestelmäsuunnittelun velvoite ulotetaan koko Helsingin seudulle. MAL-aiesopimus on nykyisin luonteeltaan enemmän kuntia kuin valtiota sitova. Valtio voisi sitoutua Helsingin seudun liikennejärjestelmän kehittämiseen liikennepoliittisen selonteon kautta.

2. Seudullisella toimijalla tulisi olla suurempi päätösvalta liikenteen ja maankäytön kysymyksissä. Seudun kokonaisedun kannalta olisi hyvä, jos sama toimija vastaisi seudun liikennejärjestelmän suunnittelusta, joukkoliikenteen järjestämisestä sekä yleispiirteisestä maankäytön suunnittelusta sekä asuntotuotannon ohjauksesta.

3. Seudun joukkoliikennealueen tulisi laajentua. Seudullisesti katsoen voidaan pitää tavoiteltavana, että yhteisesti järjestetty joukkoliikennealue on sama kuin seudun strateginen maankäytön ja liikenteen yhteinen suunnittelualue. Helsingin seudun joukkoliikennealue on muihin kohdekaupunkeihin nähden suppea eikä kata seudun toiminnallista aluetta. Joukkoliikennealueen laajentaminen lisää joukkoliikenteen käyttöä erityisesti kehyskunnissa, kuten Göteborgissa, Oslossa ja Tukholmassa on todettu.

4. Valtion roolia Helsingin seudun liikenteen ja maankäytön kehittämisessä tulisi vahvistaa, kuten sitoutumisen sekä valtakunnan tason ja seututason kytkennän osalta. Liikennekysymykset tulisi kytkeä vahvasti valtakunnalliseen liikennepolitiikkaan. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kaupunkiseutuja tulisi käsitellä erillisinä kokonaisuuksina osana liikennepoliittista selontekoa ja muita valtakunnallisia linjauksia. Valtion aktiivinen rooli liikennehankkeissa on Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa johtanut myönteisiin tuloksiin (esim. Kööpenhaminan sormiperiaatteen vahvistuminen, Ruotsissa ruuhkamaksut ja Oslossa tietullit).

5. HLJ-suunnitelman sisällössä tulisi painottua vahvasti strategisiin kysymyksiin. Suunnitelman lähtökohdaksi tulisi kirjata konkreettiset määrittelyt siitä, mitä asioita suunnitelmalla keskeisesti ratkaistaan. Päätöksenteon huomio tulisi ohjata isoihin asioihinja uunnitelmassa olisi perusteltua käsitellä myös rahoituskysymyksiä aktiivisesti.

6. Päätöksenteon tueksi tarvitaan laaja-alaista vaikutus- ja vaikuttavuustietoa. Helsingin seudulla on pitkä perinne tutkimukselliseen tietoon pohjautuvan valmisteluaineiston tuottamisessa. Vaikutustarkasteluja tehdään runsaasti esimerkiksi Tukholmassa ja Göteborgissa, mutta jälkiarviointeja tulisi tehdä kaikilla kaupunkiseuduilla enemmän, jotta suunnitelmien kehittämisestä saataisiin eniten hyötyä.

Lisätietoja POLISEn loppuraportista:
http://www.hsl.fi/sites/default/files/uploads/polise_raportti_30.8.2013.pdf

4/2013 HLJ-kiteytys

HSL Helsingin seudun liikenne
HRT Helsingforsregionens trafik
HSL Helsinki Region Transport

Opastinsilta 6 A, Helsinki
PL 100, 00077 HSL
puh./tfn/tel. (09) 4766 4444

www.hsl.fi

HSL
HRT