7.11.2016

Liikenneväylähankkeiden laajemmat taloudelliset vaikutukset

1 Hankearvioinnin kehittäminen

Liikennevirasto käynnisti vuoden 2015 lopussa kehittämiskokonaisuuden ”Vaikutusten arvioinnin kehittäminen”. Kehittämisen taustalla oli liikennehallinnossa sekä poliittisessa ja julkisessa keskustelussa (mm. valtion hankkeista hyötyvät kunnat ja edunvalvojat) esitetyt kommentit hankearviointiin liittyvistä ongelmista. Keskustelussa tuli esille mm. seuraavia asioita:

- elinkeinoelämän tarpeet tulee ottaa paremmin huomioon
- hankearviointi ei ota huomioon maankäytön tehostumisen hyötyjä eikä työllisyys- ja kasvuvaikutuksia (tähän sisällytetty myös asuntorakentamisen vaikutuksia)
- hankearvioinnin taustalla olevien liikenne-ennusteiden laadinnassa ei oteta huomioon tulevaisuuden muutostrendejä kuten digitalisaatio ja automatisaatio
- päätöksenteossa tarvitaan paljon nykyistä laaja-alaisempaa tietoa hankkeiden yhteiskunnallisesta merkityksestä ja vaikutuksista.

Hankearvioinnin nykyiset menetelmät kuvaavat hyvin hankkeiden välittömiä suoria vaikutuksia käyttäjille ja muulle yhteiskunnalle. Ne myös vastaavat pitkälti kansainvälisiä käytäntöjä etenkin hankearviointiin yhtenä osana kuuluvan hyöty-kustannusanalyysin osalta. Hankearvioinnin ympärillä käydyn keskustelun takia on kuitenkin välttämätöntä tutkia, onko hankearvioinnin nykyisen kehikon laajentamiselle perusteita. Hankearvioinnin kehittämiselle on asetettu seuraavat tavoitteet:

1. Arvioidaan ja varmistetaan nykyisten menetelmien tarkoituksenmukaisuus
2. Kehitetään vaikutustiedon tuottamisen menetelmiä ja menettelyjä vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin
3. Parannetaan vaikutustiedon hyödynnettävyyttä suunnittelussa ja poliittisessa päätöksenteossa.

Hankearvioinnin menetelmät perustuvat pitkälti talousteoreettiseen tutkimukseen. Onkin selvää, että hankearvioinnin laajentamiselle tulee olla talousteoreettiset perusteet, se ei saa perustua mielikuviin liikenneväylähankkeilla aikaansaatavista vaikutuksista.

Liikennevirasto on määrittänyt yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa hankearvioinnin kehittämisen osa-alueet, jotka ovat:

1. Laskentamallit, yksikköarvot ja laskentaperiaatteet
2. Elinkeinoelämän hyödyt
3. Älyliikenteen hyödyt
4. Maankäyttö ja liikenne
5. Laajemmat taloudelliset vaikutukset
6. Tulosten hyödyntäminen suunnittelussa ja poliittisessa päätöksenteossa.

Etenkin osa-aluetta 1, mutta myös osa-alueita 2 ja 3 voidaan kuvata hankearvioinnin perustaksi. Liikenneväylähankkeiden laajemmat vaikutukset ovat seurausta käyttäjille ja muulle yhteiskunnalle koituvista suorista hyödyistä. Jos niitä ei osata laskea oikein, niin myös laajemmat vaikutukset lasketaan väärin.

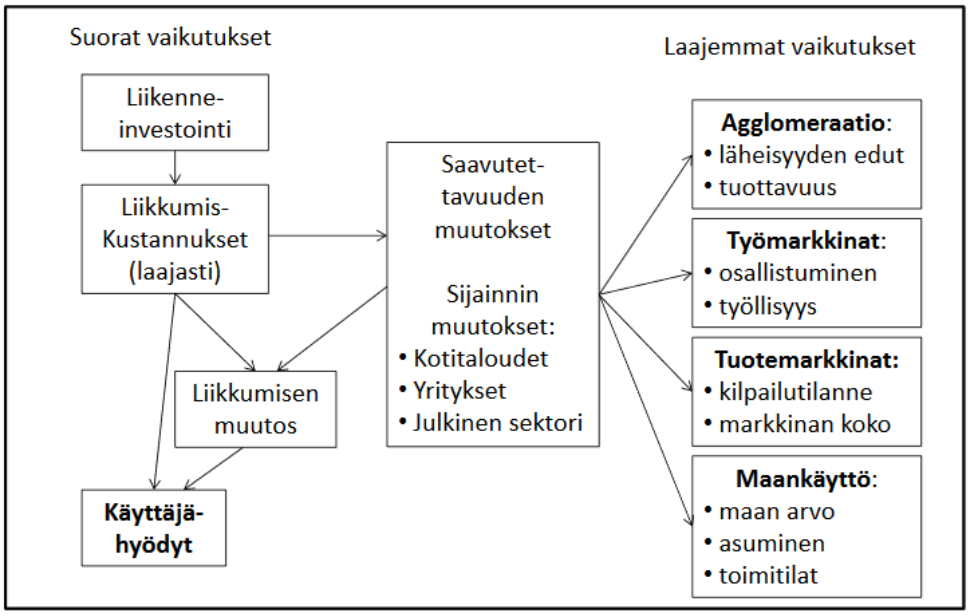
Osa-alueessa 4 (Maankäyttö ja liikenne) on kyse jo pitkään tunnistetusta ilmiöstä, jonka käsittelyyn liittyvät ongelmat ovat tulleet esille tie- ja raidehankkeiden arvioinneissa etenkin suurilla kaupunkiseuduilla. Osa-alueen 5 (Laajemmat taloudelliset vaikutukset) osalta on kyse vasta lähiaikoina laajemmin tutkitusta ilmiöstä, jonka osalta talousteoreettinen tutkimus on vielä osin kypsymätöntä. Laajempien taloudellisten vaikutusten tutkimusmenetelmistä tai jopa ilmiön olomassa olosta ei yhtenäistä käsitystä edes taloustieteilijöiden kesken.

Osa-alueen 6 voidaan katsoa olevan työn lopullinen päämäärä ja tulos. Hankearvioinnin kehittäminen on onnistunut, jos hankearviointia voidaan käyttää nykyistä tehokkaammin hankkeiden suunnittelun työkaluna (tehokkaiden hankevaihtoehtojen muodostaminen) ja poliittisen päätöksenteon tukena (vaikuttavimpien hankekorien läpinäkyvä valinta).

2 Laajemmat taloudelliset vaikutukset

Vuoden 2016 kesäkuussa valmistui esiselvitys Liikennehankkeiden laajemmat taloudelliset vaikutukset (Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 38/2016). Esiselvityksessä lähestyttiin ilmiötä talousteoreettisen tutkimuksen ja eri maiden käytäntöjen kautta. Työn tuloksena oli, että muiden maiden käyttämiä menetelmiä ei voi siirtää suoraan Suomeen, vaan tarvitaan jatkotutkimusta laskennassa käytettävistä parametreista ja arviointimenetelmistä. Jatkotyö on käynnistynyt ja se valmistuu alkuvuodesta 2017.

Kuvassa 1 on esitetty tunnistetut laajemmat taloudelliset vaikutukset (Wider Economic Impacts, jatkossa WEI-vaikutukset) ja niiden syntymekanismit. WEI-vaikutukset syntyvät liikenneväyläinvestoinnin alentaessa liikkumisen kustannuksia, joita ovat käyttäjien saamat aikasäästöt, palvelutasohyödyt, lippuhinnat sekä ajoneuvo- ja kuljetuskustannussäästöt. Liikkumisen kustannusten muutos parantaa hankkeen vaikutusalueella olevien kohteiden absoluuttista ja suhteellista saavutettavuutta. Tästä seuraa lyhyellä ja pitkällä aikavälillä kotitalouksien, yritysten ja julkisen sektorin käyttäytymismuutoksia, jotka näkyvät mm. matkojen kohteiden ja määrän sekä kulkutapaosuuksien muutoksina.



Kuva 1. Liikenneinvestointien laajempien taloudellisten vaikutusten syntymekanismit.

Eri markkinoilla tapahtuvien kysynnän ja tarjonnan muutosten seurauksena syntyy edelleen agglomeraatio-, työmarkkina-, tuotemarkkina- ja maankäyttövaikutuksia. Syntyneiden WEI-vaikutusten määrään vaikuttaa oleellisesti kilpailun toimiminen eri markkinoilla. Jos markkinat ovat epätäydelliset (kilpailu ei täysin toteudu tuote-, palvelu-, työ- ja kiinteistömarkkinoilla), yksittäisen käyttäjän liikennejärjestelmän muutoksesta saama hyöty ei välttämättä ole sama kuin yhteiskunnan saama hyöty. Tilanne on otollinen WEI-vaikutusten syntymiselle.

Tunnistettuja WEI-vaikutuksia ovat:

Agglomeraatiovaikutukset — Tutkimuksissa on todettu kaupunkialueen koon ja tiiviyden edistävän yritysten ja julkisen sektorin tuottavuutta. Kaupunkialueen koosta ja tiiveydestä seuraa mittakaavaetuja (suurtuotannon edut), lokalisaatioetuja (saman alan toimijoiden keskittyminen) ja urbanisaatioetuja (kaupunkialueen koosta ja monipuolisuudesta seuraavat edut).

Työmarkkinavaikutukset — Saavutettavuuden muutos parantaa työvoiman saatavuutta, jolloin työn tarjonta ja kysyntä kohtaavat paremmin. Samalla työmarkkina-alue laajenee, työn määrällinen ja laadullinen tarjonta lisääntyvät ja jopa palkkavaatimukset voivat aleta alentuneiden matkakustannusten seurauksena.

Tuotemarkkinavaikutukset – Liikenneyhteyksien kehittyessä etenkin syrjäiset alueet tulevat lähemmäksi palvelu- ja tuotemarkkinoita. Syntyneessä tilanteessa kuluttajat voivat hankkia palveluita ja hyödykkeitä entistä alemmilla kustannuksilla uusilta alueilta. Samalla syrjäisellä alueella sijainneet yritykset menettävät ”monopolivoimaansa” ja joutuvat alentamaan palvelujen ja tuotteiden hintoja.

Maankäyttövaikutukset – Liikennehankkeet ja maankäyttö kytkeytyvät etenkin kaupunkiseuduilla toisiinsa. Saavutettavuuden muutos vaikuttaa asuntojen ja toimitilojen hintoihin. Voidaan sanoa, että suorat käyttäjähyödyt kapitalisoituvat asuntojen ja toimitilojen hintoihin. WEI-vaikutuksiksi laskettavat maankäyttövaikutukset (Huom! Maankäyttövaikutukset ovat hankearvioinnin yhteydessä laajempia kuin pelkät WEI-vaikutukset.) tulevat pääosin otettua huomioon suorien käyttäjähyötyjen arvioinnissa. Maankäyttö on kuitenkin kaavoituksella säädeltyä toimintaa, jolloin epätäydellisyydet maankäyttömarkkinoilla johtavat tilanteeseen, jossa syntyy positiivisia tai negatiivisia WEI-vaikutuksia suorien käyttäjähyötyjen lisäksi.

Viimeaikaisessa keskustelussa on nostettu esille, että hankearviointi ei ota huomioon hankkeiden rakentamisenaikaisia vaikutuksia työllisyyteen ja taloudelliseen kasvuun. Esiselvityksen yhtenä tuloksena oli, ettei näitä lueta muissakaan maissa liikenneväylähankkeiden WEI-vaikutuksiksi, eikä niiden huomioon ottamiselle löydy talousteoreettisia perusteita. Hankearvioinnissa verrataan hanketta tilanteeseen, jossa hanketta ei toteuteta. Näin jotakuinkin vastaavat työllisyys- ja kasvuvaikutukset voidaan saavuttaa sijoittamalla raha vaihtoehtoiseen käyttöön (voivat olla suurempia tai pienempiä rahan vaihtoehtoisesta käyttökohteesta riippuen) eikä vaikutuksia tule laskea liikennehankkeen hyödyiksi. Poikkeuksena voi olla laajempien investointiohjelmien toteuttamisen ajoittaminen suhdannepoliittisesti edulliseen ajankohtaan, mutta silloinkin on kyse finanssipoliittisista hyödyistä eikä liikennehankkeiden hyödyistä.

WEI-vaikutusten osalta on syytä ymmärtää, että niissä on usein myös kyse ns. siirtymävaikutuksista. Saavutettavuuden parantuessa toisilla alueilla, heikkenee muiden alueiden suhteellinen saavutettavuus samanaikaisesti. Näillä alueilla ilmiö on käänteinen ja syntynyt haitta tulee vähentää saavutetusta hyödystä.

3 Eri tyyppisten hankkeiden WEI-vaikutukset

WEI-vaikutuksia synnyttävät hankkeet, joiden suorat käyttäjähyödyt ovat suuret ja olosuhteet WEI-vaikutusten syntymiselle ovat suotuisat. On selvää, että agglomeraatio-, työmarkkina- ja maankäyttövaikutukset syntyvät todennäköisemmin suurten kaupunkiseutujen sisäisiä tai niihin johtavia liikenneyhteyksiä kehitettäessä. Vaikutukset ovat myös voimakkaampia, jos ne kohdistuvat osaamisintensiivisille palvelualoille ja rahoitustoimintaan. Sen sijaan vaikutuksia tuotemarkkinoille syntyy ensisijaisesti sijainniltaan epäedullisille alueille. Vaikutuksia teollisuustuotantoon voi syntyä kaikissa sijainneissa.

Taulukossa 1 esitetty alustava näkemys siitä, mitä WEI-vaikutuksia eri tyyppisissä hankkeissa voi esiintyä. Tarkempi näkemys asiasta muodostetaan, kun WEI-vaikutusten arviointimenetelmä on valmis ja sitä on testattu useammalla hankkeella. Käynnissä olevan jatkotyön yhteydessä tehdään joukko tapaustarkasteluja eri tyyppisillä hankkeilla maan eri osissa. Menetelmän puuttumisen takia on mahdotonta arvioida kuinka suuria WEI-vaikutuksia hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2017 nimetyt kehittämishankkeet tuottavat.

Hanke-tyyppi	Käyttäjä-hyödyt	Laajemmat vaikutukset				
		Agglome-raatio	Työ-markkinat	Teollisuus: tuotanto	Kilpailu	Maan-käyttö
Valtakun-nallinen rata	XXX	XX	XX	X	X	X
Valtakun-nallinen tie	XXX	X	XX	X	X	X
Paikallinen rata	XXX	XX	X			XXX
Paikallinen tie	XXX	X	X	X		XX
Paikallinen teollisuus-väylä	XXX			XXX		X

Taulukko 1. Hankkeiden tyypittely ja laajemmat taloudelliset vaikutukset eri hanketyypeissä.

4 Helsinki–Turku-ratakäytävän aluetaloudelliset vaikutukset

Helsinki-Turku -ratakäytävän kehittämisen aluetaloudellisia vaikutuksia on selvitetty alkuvuonna 2016 valmistuneessa Liikenneviraston selvityksessä (Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 17/2016). Selvityksessä on arvioitu Helsinki-Turku-yhteysvälin raideliikenteen kehittämisen vaikutuksia radan vaikutusalueella sijaitsevien kaupunkikeskusten ja niitä ympäröivien kaupunkiseutujen aluetalouteen. Nopea ratayhteys lyhentäisi Turun ja Helsingin välisen matka-ajan 1h 15 minuuttiin ja mahdollistaisi myös lähiliikenteen Helsingin ja Lohjan sekä Turun ja Salon välillä. Selvityksen keskeisinä näkökulmina ovat parantuneen saavutettavuuden vaikutukset alueiden väliseen työssäkäyntiin ja työmarkkina-alueiden laajenemiseen, yritysten liiketoiminta-alueiden alueelliseen laajentumiseen ja matkailuun sekä alueiden pitkän aikavälin vetovoimaan ja kilpailukykyyn.

Helsingissä 7.11.2016

Anton Goebel ja Päivi Nuutinen