

Miksi vaikutusten arviointia on tarpeen kehittää?

28.1.2016

Liikenneneuvos Tuomo Suvanto

**Liikenneviraston seminaari:
Liikenne muuttuu – muuttuuko vaikutusten arviointi?**

Sisällys

- Poliittinen tahtotila
- Liikennepolitiikka ja maailma muuttuvat
- Onko HK-laskelma tullut tiensä päähän?

Poliittinen tahto

- Poliitikot suhtautuneet aina kriittisesti liikennehankkeiden vaikutusarviointeihin
- Muutenkin nykyään halutaan parempaa vaikutusten arviointia esim. lainsäädännön osalta
- Poliittinen keskustelu Pesararadan kannattavuudesta keväällä 2015 nosti liikennehankkeiden vaikutusarvioinnin esille

Poliittinen keskustelu kohdistunut nimenomaan HK-laskelmaan

- Rakennuslehden infrapoliittisessa iltapäivässä eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan jäsenet keskustelivat hankearvioinnista. Tilaisuudesta raportoitiin seuraavaa (Rakennuslehti 13.3.2015):
- Hyötykustannus- eli hk-laskelmat ovat olleet viime aikoina paljon esillä Pisaradan vuoksi. Hk-laskelmien uusimisen tarpeellisuudesta kaikki ovat yhtä mieltä, mutta uusimisen painopisteissä on eroja.
- Antti Lindtman (sd.) olisi valmis upottamaan nykyisen laskentatavan Atlantin syvänteisiin. Hän haluaisi uusia laskentatavan erityisesti raidehankkeiden osalta. Niiden hk-laskelmissa pitäisi ottaa huomioon yhdyskuntarakenteen tiivistäminen ja raideliikenneverkon kokonaisuudelle tulevat hyödyt.
- Mirja Vehkaperän (kesk.) käsitys on, että nykyinen hk-laskentatapa on tullut tiensä päähän. Hän toivoo, että infra-alan edustajat pystyisivät luomaan uudenlaisen laskentamallin päätöksenteon tueksi.
- Kalle Jokinen (kok.) pitäisi nykyisenkaltaisen hk-laskelman pohjana, mutta ottaisi mukaan ympäristölle, elinkeinoelämälle ja maankäytön kehittämiseksi hankkeesta koituvat hyödyt.

Keskustelu johti toimenpiteeseen

- Silloinen liikenne- ja kuntaministeri Paula Risikko ilmoitti 18.4.2015, että liikenneinvestointien vaikutusten arviointi uudistetaan:
 - Liikenneinvestoinneissa pitää ottaa nykyistä paremmin huomioon palvelurakenteen ja elinkeinoelämän tarpeet perinteisten maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvien vaikutusten lisäksi.
 - Nyt käytössä oleva hyötykustannus-laskelma kuvaa liikennehankkeen tietynlaisia liikenteellisiä vaikutuksia, mutta päätöksiä tehtäessä tarvitaan paljon laajalaisempaa analyysia hankkeiden yhteiskunnallisesta merkityksestä ja vaikutuksista.

Onko vaikutusarviolla merkitystä?

- Poliitikot kiinnostuneet lähinnä hankkeista ja näkevät vaikutustarkastelun nimenomaan hankeperusteluna
 - Entä kun hanke ei ole paras ratkaisu toteuttaa tavoitteita?
- Ruotsalaisen tutkimuksen mukaan hankkeen kannattavuus ei vaikuta hankkeen poliittiseen päätöksentekoon. Suomessakaan ei toteuteta hankkeita kannattavuusjärjestyksessä
- Jos vaikutustarkastelu ei vaikuta päätöksentekoon, miksi sitä tulisi kehittää?

Entä jos päätettäisiin hankkeista puhtaasti poliittisin perustein?

- Poliittisin perustein = päätetään hanke, joka ei ole yhteiskuntataloudellisen kannattavuuslaskelman mukaan kannattava tai siitä ei ole tehty selvityksiä
- Poliitikoilla on täysi oikeus tähän
- Yleistynyt, lähinnä ratahankkeita
- Johtuuko siitä, että poliitikot haluavat tehdä poliittisia hankepäätöksiä vai siitä, että nykyiset vaikutustarkastelut eivät pysty osoittamaan järkeviä hankkeita kannattaviksi?
- Puhtain poliittisin perustein tehdyt hankepäätökset ovat silti Suomessa aika vähäisiä

VTV kommentoinut poliittisia päätöksiä

- VTV teki 2010 tuloksellisuustarkastuskertomuksen: Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- Siinä todetaan: "Vaikuttavuuden arvioinnin ohjeistuksen kehittämisen yhteydessä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla tulisi käydä avointa keskustelua siitä, minkä muiden tekijöiden perusteella kuin hyötykustannussuhteen mukaan hankkeita voidaan ehdottaa toteutettaviksi, ja millaiset vaatimukset hankkeen yhteiskuntataloudelliselle kannattavuudelle tällöin asetetaan. Muut kuin hyötykustannussuhteeseen perustuvat kriteerit tulee myös esittää selkeästi päätettäessä hankkeen toteuttamisesta".
- Olisiko mahdollinen suunta?

Poliitikot haluavat siis muutosta

- Laajempia selvityksiä (työllisyysvaikutukset, aluetaloudelliset vaikutukset, yritystaloudelliset vaikutukset, yhdyskuntarakenteelliset vaikutukset jne.)
- Kyse ns. laajemmista taloudellisista vaikutuksista, jotka periaatteessa jo sisältyvät HK-laskelmaan esim. aikasäästöjen muodossa
- Vaikutuksia ei voi laskea moneen kertaan
- Kyse pitkälti esittämistavasta, muut vaikutukset raportoitava paremmin ja perinteisten vaikutusten rinnalla

Liikennepolitiikka ja maailma muuttuu 1/3

- Hanke (kapasiteetin lisäys) ei ole enää itseisarvo, päinvastoin nyt etsitään keinoja välttää investointeja
- Pitkän aikavälin (20–30 vuotta) strategioiden sijaan painotetaan hallitusohjelman ja muiden lyhyemmän aikavälin poliittisten tavoitteiden toimeenpanoa, "ketteryyttä"
- Strategisen ennakoarvioinnin tilaus ja merkitys vähenevät ja Ex tempore-arvioinnin tarve kasvaa
- Suunnittelussa ja keskustelussa on isoja hankkeita, joiden perusteluiksi kaivataan ensisijaisesti laajempia taloudellisia vaikutuksia kuin liikenteellisiä vaikutuksia

Liikennepolitiikka ja maailma muuttuu 2/3

- Suuret kaupungit ja Etelä-Suomen kasvukäytävät kasvavat ja edellyttävät investointeja. Liikenneinvestointeja suunnitellaan enenevässä määrin osana laajempia kokonaisuuksia – ei pelkkinä liikenteellisistä tarpeista lähtevinä liikenneinvestointeina. Vaikutusarviointien tulisi sisältää koko kokonaisuuden vaikutukset, ei pelkästään liikenteellisiä vaikutuksia
- Väylähankkeiden rahoitus muuttumassa. Vaikutusarviointien pitää pystyä kertomaan eri osapuolten hyötyjen suuruus, jotta eri osapuolten rahoitusosuudesta voidaan neuvotella

Liikennepolitiikka ja maailma muuttuu 3/3

- Liikennemarkkinat muuttuvat, liikenne muuttuu palveluksi (MAAS)
- Liikenteen digitalisaatio
 - Jakamistalous, yhteiskäyttöautot
 - Autonomiset autot
 - Esineiden internet
 - Älyliikenne, liikkumisen ohjaus
 - Dynaaminen hinnoittelu
 - Yms.
- Muut trendit
 - Kaupungistuminen
 - Väestön ikääntyminen
 - Verkkokauppa
 - Etätyö
 - Yms.

Miten varautua muutokseen vaikutus-tarkasteluissa?

- Ennusteet ja tarkastelut tulisi tehdä lyhyemmälle aikavälille tai tarkastelut tehdään eri aikahorisonteille (ei siis yhtä 30 vuoden jaksoa)
- Jatkossa ei voida pitäytyä yhdessä tulevaisuuden kuvassa, sen sijaan tulisi käyttää useita skenaarioita. Jos hanke läpäisee kaikki, voitaisiin olla aika varmoja, että ei ole hukkainvestointi
- Vaikutustarkasteluissa tulisi pystyä vertaamaan perinteistä investointia (esim. pari kaistaa lisää) muihin ratkaisuihin (esim. palvelu tai älyratkaisu).
- Toisin sanoen ei verrattaisi pelkästään erilaisia kapasiteettiratkaisuja keskenään vaan myös muihin keinoihin ratkaista asia. Palveluratkaisu voi sisältää useita liikennemuotoja, joten tarkasteluja ei voi tehdä enää yhdelle liikennemuodolle

Onko HK-laskelma tiensä päässä?

- Liikenteen vaikutusarvioinnin ydin on kansainvälisesti hyötykustannusanalyysi (Cost-Benefit Analysis)
- Suomen Hk-analyysi eli YHTALI on kehittynyt paljon muiden maiden tutkimuksen, mallien ja arviointikehikkojen sekä ohjeistusten pohjalta. Suomalainen HK-laskelma on täysin kansainvälisten standardien mukainen
- Velvollisuus käyttää Hk-analyysiä esim. EU:n rahoituksen perusteluna on kasvanut. Täten Hk-laskelma ei ole tullut tiensä päähän eikä siitä voida luopua, mutta sitä voidaan kehittää mm. poliitikkojen tahtomaan suuntaan eli laajemmaksi
- Hk-analyysin ohella ja osana kehitetään ja käytetään useissa maissa laajempia arviointeja, joiden yleisiä teemoja ovat ympäristö, aluekehitys ja kaupunkikehitys. Näiden osalta monet maat ovat aivan viime vuosina uudistaneet ohjeita ja käytäntöjä, mistä ei Suomen nykyistä ohjeistusta laadittaessa (2011) vielä ollut tietoa.

Yhteenveto

- Poliittinen tahtotila selvä: vaikutusarviointia kehitettävä
- Vaikutusarviointiin tulee olla nykyistä informatiivisempi
- HK-laskelmaa ei voi hylätä, mutta ei ainoa totuus
- HK-laskelman yksikköarvojen viilaaminen ei ole ratkaisu, tarvitaan laajempaa kokonaisvaltaisempaa tarkastelua