

1.12.2022

VN/26872/2022

HSL Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä
Toimitusjohtaja Mika Nykänen
PL 100
00077 HSL

HSL-kuntayhtymän esitys tarkastusmaksun korottamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriön vastaus joukkoliikenteen tarkastusmaksun korottamista HSL-alueella koskevaan esitykseen

HSL Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymä (HSL) on esittänyt 6.10.2022 päivättyllä kirjeellä liikenne- ja viestintäministeriölle, että HSL-alueen joukkoliikenteen tarkastusmaksu korotetaan nykyisestä 80 eurosta 100 euroon.

Tarkastusmaksun enimmäismäärästä säädetään joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain (469/1979) 5 §:ssä. Tarkastusmaksulaki on oikeusministeriössä valmisteltu säädös, mutta lain 5 §:n mukaisesti tarkastusmaksun suuruudesta säädetään liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella.

HSL:n perustelut tarkastusmaksun korottamiselle

HSL perustelee esitystään seuraavasti: 1) maksun vaikutuksilla hinnoitteluun ja palvelutasoon, 2) pohjoismaisella vertailulla, 3) ilmastovaikutuksilla, 4) HSL:n tekemällä tutkimuksella tarkastusmaksun korottamisen vaikutuksista matkalipun hankintaan 5) HSL:n tekemillä muutoksilla tarkastusmaksun suorittamiseen ja muutoksenhakuun, sekä 6) tarkastustoiminnan tarkoituksella ja kannustinvaiikutuksella, ja 7) joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain säätämällä tarkastusmaksun enimmäismäärällä.

HSL pitää tarkastusmaksun korottamisen tavoitteena lipputulokertymän turvaamisen, mikä vähentää painetta lippuhintojen korottamiseen. HSL:n arvion mukaan liputta matkustaminen vähentää HSL:n tuloja vuosittain 15-25 miljoonaa euroa ja avorahastuksen laajentuminen on viime vuosina merkittävästi kasvattanut liputta matkustamista HSL-alueella.

HSL vertaa tarkastusmaksun suuruutta muihin Pohjoismaiden pääkaupunkeihin, joista Tukholmassa tarkastusmaksu on noin 130 euroa, Oslossa 102-124 euroa ja Kööpenhaminassa 101 euroa.

HSL näkee tarkastusmaksun suuruudella olevan myös ilmastovaikutuksia, mitä HSL perustelee rahoituspohjansa turvaamisella siten, että joukkoliikenteen palvelutasoa voidaan nostaa ja siten lisätä joukkoliikenteen houkuttelevuutta yksityisautoiluun verrattuna.

HSL on teettänyt syyskuussa 2022 kyselytutkimuksen HSL-alueen asukkaille. Tutkimuksen mukaan 36% kyselyyn vastanneista henkilöistä, jotka eivät aina hanki matkalippua joukkoliikenteessä, ostaisi lipun todennäköisemmin, mikäli tarkastumaksu olisi korkeampi.

HSL on tehnyt tarkastusmaksun suorittamiseen ja muutoksenhakuun muutoksia siten, että tarkastusmaksun maksuaikaa on pidennetty seitsemästä vuorokaudesta 30 vuorokauteen 1.10.2022 alkaen. Tavoitteena on joustavoittaa ja helpottaa tarkastusmaksun suorittamista. Tarkastumaksuun voi hakea muutosta tekemällä oikaisuvaatimuksen 14 päivän kuluessa maksun määrämisestä. Näiden seikkojen perusteella HSL pitää epätodennäköisenä, että tarkastusmaksun korottaminen johtaisi merkittäviin lisäyksiin ulosottovelallisten määrässä.

HSL:n mukaan näkyvällä ja tehokkaalla tarkastustoiminnalla vaikutetaan liputta matkustavien määrään. HSL:n toimittamien lisätietojen perusteella tarkastustoimintaa on kehitetty mm. kohdistamalla tarkastuksia matkustustietoa analysoimalla, lisäämällä siviilitarkastuksia ja tarkastajien näkyvyyttä, yhteisillä tehovalvontakampanjoilla Poliisin ja VR:n kanssa sekä tavoittelemalla tarkastajien määrän lisäämistä kansainvälisten verrokkikokemusten perusteella. HSL ei pidä tarkastajien määrän lisäämistä yksin kustannustehokkaana tapana vähentää liputta matkustamista.

Lopuksi HSL vetoaa joukkoliikenteen tarkastumaksusta annetussa laissa säädettyyn tarkastusmaksun enimmäismäärään, mikä on enintään 40 kertaa niin suuri kuin linja-autoliikenteen alin aikuisen kertamaksu.

Arvioita tarkastusmaksun korottamisesta

Vuonna 2022 alin aikuisten kertalipun hinta HSL-alueen joukkoliikenteessä on 2,80 euroa. Näin ollen tarkastusmaksun korottaminen 100 euroon olisi joukkoliikenteen tarkastumaksusta annetun lain perusteella mahdollista ($2,80 \text{ e} \times 40 = 112 \text{ e}$).

Vuoden 2022 alimman aikuisen kertalipun hintaan verrattuna, tarkastusmaksu on nykyisin noin 29-kertainen. HSL:n hallitus päätti tarkastusmaksua koskevan esityksensä jälkeen korottaa lippujen hintoja vuodelle 2023 siten, että aikuisten alimman kertalipun hinta on 3,10 euroa 1.1.2023 alkaen. Vuoden 2023 lipun hinnoilla nykyinen 80 euron tarkastumaksu olisi noin 26-kertainen ja HSL:n esittämä 100 euron tarkastumaksu olisi noin 32-kertainen alimpaan kertalippuun verrattuna.

HSL:n esittämissä perusteluissa verrataan tarkastusmaksun suuruutta muihin Pohjoismaihin. Tilanne ei ole täysin vertailukelpoinen, mutta todettakoon, että Tukholmassa tarkastusmaksu on noin 38 kertaa niin suuri kuin aikuisen alin kertamaksu. Oslissa tarkastusmaksu on noin 29 kertaa niin suuri kuin aikuisen alin kertamaksu. Kööpenhaminassa tarkastusmaksu on noin 31 kertaa niin suuri kuin aikuisen alin kertamaksu.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain muuttamisesta (HE 167/2005 vp) on pidetty teknisiä keinoja ja kontrollin lisäämistä ensisijaisina keinoina vähentää liputta matkustamista. Liputta matkustamisen kannattavuuteen voidaan pyrkiä vaikuttamaan myös koventamalla liputta matkustamisen sanktioita, kuitenkin huomioiden, että tarkastusmaksujen tuntuva yleinen korottaminen saattaisi lisätä maksukyvyttömyyden vuoksi tarkastusmaksun maksamatta jättämistä ja

siten vähentää korotuksen ehkäisevää vaikutusta. Esityksen mukaan tarkastusmaksujen tulisi olla suuruudeltaan sellaisia, ettei maksukyvyttömyysperusteisia maksujen laiminlyöntejä pääsisi mainittavasti syntymään.

HSL-alueella lisääntynyt avorahastus tekee joukkoliikenteestä nopeampaa ja käyttäjille sujuvampaa, minkä vuoksi avorahastus on joukkoliikenteen houkuttelevuuden lisäämisen kannalta kannatettavaa. Samalla avorahastus kuitenkin vähentää lippukontrollia. Ministeriön saamien tietojen mukaan HSL on pyrkinyt monin tavoin kehittämään tarkastustoimintaa ja myös lisäämään tarkastajien määrää. Tarkastusmaksun korottaminen 100 euroon voisi tehostaa tarkastustoimintaa ja sen vaikutusta liputta matkustamiseen, kuten HSL:n tilaaman selvityksen tulokset viittavat.

Ministeriön saamien tietojen mukaan HSL-alueella suurin osa tarkastusmaksun saajista matkustaa yhden kerran ilman lippua (101 508 matkustajaa). Matkustajia, jotka ovat saaneet tarkastusmaksun kahdesta viiteen kertaan, on alle puolet kertaliputtomien määrästä (38 652 matkustajaa). Sellaisia tarkastusmaksun saajia, joilla on kuusi tai useampi tarkastusmaksua, on alle 10% verrattuna kertaliputtomien määrään (9 870 matkustajaa). Tarkastusmaksujen määrä jakautuu melko tasaisesti näiden kolmen ryhmän välillä, kuitenkin siten, että suurin osa tarkastusmaksuista kohdentuu niille matkustajille, joilla on yli kuusi tarkastusmaksua. Tämä ryhmä on kuitenkin verrattain pieni kooltaan.

HSL:n tekemät muutokset tarkastusmaksun maksuaikaan ja muutoksenhakuun ovat merkittäviä, mutta toisaalta muutosten voimaantulosta on niin lyhyt aika, ettei niiden vaikutusta esimerkiksi maksukyvyttömyyteen perustuviin maksujen laiminlyöntiin ole mahdollista arvioida. Tarkastusmaksun voi maksaa korotta ja kuluitta enintään neljässä maksuerässä, mikä voi helpottaa erityisesti vähävaraisten ja pienituloisten asemaa.

Lisäksi esityksessä HE 167/2005 vp nostetaan esiin tarkastusmaksujen suhde rikesakkomääriin kun arvioidaan tarkastusmaksujen korottamista. Rikesakkoseuraamusten nousu puoltaisi ehdotettua tarkastusmaksun korotusta, koska 100 euron tarkastusmaksu ei olisi merkittävästi korkeampi kuin vähäisemmistä liikenne rikkomuksista uuden tieliikennelain mukaisesti määrättävät liikennevirhemaksut. Vertailun vuoksi todettakoon myös, että pysäköintivirhemaksu on Helsingissä on 60-80 euroa. Pysäköinnin valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamisessa tehtiin laajasti vertailua joukkoliikenteen tarkastusmaksuihin (HE 223/2010).

Nykyisestä 80 euron tarkastusmaksusta on säädetty vuonna 2007. Inflaatiokehitys on laskenut tarkastusmaksun suuruutta verrattuna muihin hintoihin. Kuluttajahintaindeksin kehitykseen verrattuna, 80 euron tarkastusmaksu vastaisi 97 euron maksua vuonna 2021. Inflaatio on kiihtynyt vuonna 2022, mutta vuosimuutos ei ole vielä tiedossa. On myös huomioitava, ettei tarkastusmaksun suuruutta ole sidottu indeksiin.

Oikeusministeriön lausunto

Oikeusministeriö viittaa lausunnossaan (11.11.2022; VN/26872/2022-OM-3) samansisältöisestä esityksestä vuonna 2018 antamaansa lausuntoon, joka sisältää laajemman arvioinnin esityksestä. Vuonna 2018 antamassaan lausunnossa (12.12.2018; VN/6416/2018-OM-2) oikeusministeriö ei nähnyt ehdottomia esteitä HSL:n esittämälle tarkastusmaksun korottamiselle 100 euroon korostaen, että pelkästään fiskaaliset tavoitteet eivät voi olla perusteena tarkastusmaksun

korottamiselle. Samalla on kuitenkin huomioitava seuraamusmaksuilta edellytettävä oikeasuhtaisuuden vaatimus sekä toisaalta vaatimus yleis- ja erityisestävyydestä. Edelleen vuonna 2018 annetussa lausunnossa on todettu, että saattaa olla perusteita harkita myös ehdotettua pienempää tarkastusmaksun korotusta, mikäli esitetyn korotuksen oikeasuhtaisuuteen katsotaan liittyvän epävarmuuksia.

Oikeusministeriö katsoo lausunnossaan myös, että tarkastusmaksun määräytymisperusteista on säädettävä laissa, eikä asetustason sääntely olisi riittävää.

Johtopäätökset

Tarkastusmaksun suuruuteen liittyvät olosuhteet ovat muuttuneet verrattuna HSL:n vuonna 2021 tekemään tarkastusmaksun korottamista koskevaan esitykseen. Keskeisimpinä muutoksina ministeriö pitää HSL:n tarkastustoiminnan kehittämistä muun muassa tarkastuksia kohdentamalla ja siviilitarkastuksia lisäämällä. Lisäksi HSL on pidentänyt tarkastusmaksujen yleistä maksuaikaa 1.10.2022 alkaen. Liikenne- ja viestintäministeriö on ottanut huomioon myös HSL:n tekemän päätöksen lippujen hinnoista 1.1.2023 alkaen, jolloin aikuisten alimman kertalipun hinta nousee 2,80 eurosta 3,10 euroon.

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy HSL:n näkemykseen siitä, että lipun ostamiseen tulee olla riittävä kannustin. Avorahastusmallin yleistyminen on HSL:n mukaan lisännyt liputta matkustamista, ja avorahastuksen edelleen yleistyessä riskinä on, että myös liputta matkustaminen kasvaa entisestään. Vaikka avorahastusmalli tekee joukkoliikenteestä sujuvampaa ja houkuttelevampaa ja on sinällään kannatettava, liikenne- ja viestintäministeriö edelleen painottaa, että lipun ostamisen kannustimia tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti huomioiden kaikki mahdollisuudet kehittää tarkastustoimintaa. Lisäksi on huolehdittava matkustajan tosiasiallisesta mahdollisuudesta hankkia matkalippu.

Mainittujen syiden vuoksi liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että on perusteltua käynnistää valmistelut joukkoliikenteen tarkastusmaksun suuruudesta annetun liikenne- ja viestintäministeriön asetuksen päivittämisestä. Koska vakuuttavaa näyttöä tarkastusmaksun suuruuden vaikutuksesta liputta matkustamiseen ei ole ollut saatavilla, HSL:n tulisi yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa laajasti seurata uudistuksen vaikutuksia. Kuten myös oikeusministeriön lausunnossa korostetaan, vaikutuksista saadun tiedon perusteella voidaan tarpeen mukaan ryhtyä toimenpiteisiin tarkastusmaksun tason tarkistamiseksi.

Jarkko Saarimäki
Ylijohtaja, osastopäällikkö

Tiia Orjasniemi
Neuvotteleva virkamies

Jakelu

Helsingin seudun liikenne kuntayhtymä
hsl@hsl.fi (kirjaamo)
Mika Nykänen
Antti-Pekka Röntynen