

Arviointi Suomen joukkoliikennejärjestelmästä ja ministeriön joukkoliikennestrategiasta

Esipuhe

Nyt valmistuneen evaluoinnin tarkoituksena oli tehdä yhteenveto Suomen joukkoliikennejärjestelmän tämänhetkisestä tilasta ja verrata sitä muihin eurooppalaisiin järjestelmiin. Työ jatkui liikenne- ja viestintäministeriön joukkoliikennestrategian *Joukkoliikenne – houkutteleva valinta* (joulukuu 2001) arvioinnilla. Erityisesti kiinnitettiin huomiota ministeriön roolin joukkoliikenteen kehittämisessä ja parantamisessa.

Evaluointi kertoo suomalaisen joukkoliikenteen olevan hyvin vertailukelpoinen muiden eurooppalaisten järjestelmien kanssa. Samalla se toteaa, että hyvä tilanne ei välttämättä säily ilman tehokkaita toimia koska joukkoliikenteen markkinaosuuden aleneva trendi näyttää jatkuvan. Hyvästä tilanteesta johtuu myös päätöksentekijöiden heikko motivaatio lisätä julkista panostusta joukkoliikenteeseen.

Evaluointi antaa hyviä ehdotuksia sinänsä kattavan ja yleisesti hyväksytyyn joukkoliikennestrategian käytännön toteuttamiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriö tulee harkitsemaan miten ja missä järjestyksessä näitä toimia tullaan toteuttamaan. Vaikka kyseessä on ministeriön oman toiminnan suunnittelu, on tässä yhteydessä erittäin tärkeää keskustella alan toimijoiden kanssa yhteistyöstä ja eri osapuolten rooleista ja sitoutumisesta ehdotettuihin toimenpiteisiin.

Evaluoinnin ovat tehneet konsultit Lucy Gordon, Yves Mathieu, Kirsten Epskamp ja Robert Jones OGM:stä, Arthur Gleijm ja Pieter Hilferink NEA:sta, Andrew Wyatt CMPS:stä sekä vertaisarvioijat Francis Cheung Hollannin liikenne-, julkisten töiden ja vesihuoltoministeriöstä ja Erwin Wieland Sveitsin liittovaltion liikennevirastosta. Suomalaisena yhteyskonsulttina on ollut Virpi Pastinen LT Konsultit Oy:stä. Raportin on kääntänyt englannin kielestä FM Sami Yli-Karjamaa.

Työhön ovat osallistuneet useat suomalaiset joukkoliikenteen asiantuntijat. Heidän panostaan on hyödynnetty haastattelujen, tema- ja muiden kokousten yhteydessä.

Helsingissä 27. päivänä helmikuuta 2003



Petri Jalasto
liikenneneuvos

Sisällysluettelo

YHTEENVETO	11
1 JOHDANTO	14
1.1 Uusi joukkoliikennestrategia	14
1.2 Uusia lähestymistapoja liikennepolitiikan haasteisiin	17
1.3 Joukkoliikennestrategian ulkopuolinen arviointi	19
2 SUOMEN JOUKKOLIIKENNE: YLEISKATSAUS	23
2.1 Yleistä	23
2.2 Rautatieliikenne	29
2.3 Kaupunki- ja seutuliikenne sekä kaukoliikenne	33
3 JULKISEN VALLAN ROOLIN ARVIOINTI	43
3.1 Yleiskatsaus joukkoliikennestrategiaan	43
3.2 Strategian toteuttaminen: sidosryhmien palaute	54
3.3 Vertaisarviointi	59
4 SUOSITUKSET	65
4.1 Liikenne- ja viestintäministeriön tuleva rooli ja toimenpiteet	65
4.2 Toiminnan jatkuva parantaminen	71
LÄHTEET	74
LIITTEET	
Liite 1 Osallistujat ja lisätietoja menetelmästä	L-1
Liite 2 Esimerkkejä hyvistä käytännöistä	L-3
Liite 3 Hyöty-kustannusanalyysimenetelmät	L-5

YHTEENVETO

Liikenne- ja viestintäministeriön joukkoliikennestrategian *Joukkoliikenne – houkutteleva valinta* (joulukuu 2001) julkistaminen nosti esiin joukon tärkeitä kysymyksiä, jotka koskevat niin ministeriötä kuin muitakin liikennesektorin toimijoita Suomessa. Tärkeimpiä kysymyksiä olivat: Mitkä ovat merkittävimmät tekijät, jotka liikenne- ja viestintäministeriön on otettava huomioon tavoitteiden saavuttamiseksi? Ovatko valitut toimenpiteet oikeita? Onko toimenpiteiden toteuttamiseen olemassa riittävät keinot? Onko toimenpiteisiin saatavissa riittävästi julkista rahoitusta? Voiko liikenne- ja viestintäministeriö olla voimakkaammin tukemassa joukkoliikennesektoria?

Pystyäkseen vastaamaan näihin kysymyksiin ministeriö tilasi ulkopuolisen arvioinnin joukkoliikennestrategiastaan. Arvioinnin tavoitteet olivat:

- tehdä yhteenveto Suomen joukkoliikenteen tämänhetkisestä tilasta ja sen tulevaisuudennäkymistä ja verrata niitä muiden Euroopan maiden joukkoliikennejärjestelmien tilanteeseen, jotta Suomen tilanne voidaan nähdä eurooppalaisessa kontekstissa;
- tarkastella strategian yhtenäisyyttä, johdonmukaisuutta ja kattavuutta sekä sitä, ovatko liikenne- ja viestintäministeriön suunnittelemat toimenpiteet riittäviä takamaan strategian tavoitteiden toteuttamisen sekä
- arvioida liikenne- ja viestintäministeriön roolia joukkoliikenteen kehittämisessä ja parantamisessa ja antaa suosituksia ministeriön tuleviksi toimenpiteiksi.

Arvioinnissa käytetty menetelmä perustuu kirjallisen aineiston läpikäyntiin ja analysointiin, sidosryhmähaastatteluihin ja –kokouksiin sekä vertaisarviointiin.

Tällä hetkellä joukkoliikenteen tilanne Suomessa on hyvä ja alan saavutukset kunnioitettavia mihin tahansa Euroopan maahan verrattuina. Ruuhkautuminen kaupunkiseuduilla on suhteellisen vähäistä. Monia suomalaisia saavutuksia, kuten korkeaa matkustajatytyväisyyttä ja rautateiden luotettavuutta, pidetään eurooppalaisessa keskustelussa esikuvina ja esimerkkeinä hyvistä käytännöistä. Joukkoliikennemarkkinoiden vapauttaminen on edennyt tasaisesti ja johtanut kustannusten laskuun. Kaukoliikenteen linja-autoliikenne toimii ilman julkista tukea. Tästä huolimatta kasvava autonomistus, kaupunkien ja maaseudun lisääntyvä vastakohtaisuus, ikääntyvä väestö ja taloudellisen toimeliaisuuden siirtyminen pieniltä paikkakunnilta suuremmille kaupunkiseuduille kasvattavat Suomen joukkoliikennejärjestelmään kohdistuvia paineita, eikä tämä trendi ole kääntymässä. Joukkoliikenteen markkinaosuuden odotetaan laskevan parilla prosenttiyksiköllä vuoteen 2010 mennessä (tämä on keskimääräistä suurempi vähenemä muihin verrannollisiin eurooppalaisiin maihin verrattuna). Viime vuosikymmeninä on joukkoliikenteen hoidon julkiseen tukeen kohdistunut jatkuva paine sekä rautateiden että kaupunki- ja seutuliikenteen osalta. Liikenne- ja viestintäministeriön strategia auttaa ymmärtämään, että tarvitaan toimenpiteitä, jotta Suomen joukkoliikennejärjestelmä

kykenee vastaamaan taloudellisten, sosiaalisten, ympäristöllisten, kulttuuristen ja väestöllisten muutosten luomiin haasteisiin.

Liikenne- ja viestintäministeriön strategian päätavoitteet ovat säilyttää ja lisätä ympäristöllisesti kestävien liikennemuotojen markkinaosuutta ja turvata liikenteen peruspalvelut. Strategia käsittelee pääasiassa linja-autoliikennettä ja raskasta raideliikennettä sekä kevyen liikenteen edistämistä. Sidosryhmien kanssa käydyt keskustelut osoittivat voimakasta tukea strategian tavoitteille ja toimenpiteille, mutta myös epäilyjä sen suhteen, miten pitkälle strategia on käytännössä toteutettavissa. Epäilyt liittyivät lähinnä siihen, tuleeko toimenpiteiden toteuttamiseen olemaan käytettävissä riittävästi rahoitusta sekä epävarmuuteen liikennesektorin eri toimijoiden rooleista.

Evaluoinnin tuloksena liikenne- ja viestintäministeriölle suositellaan toimia yhdeksällä alueella toiminnan tuloksellisuuden ja joukkoliikennestrategian toteuttamisen parantamiseksi:

Kontekstin ja tavoitteiden selkeyttäminen: On tärkeää, että ministeriö lausuu selvemmin ne taloudelliset, ympäristölliset, sosiaaliset ja kulttuuriset tulokset, joihin strategialla tähdätään (ja millä edellytyksillä nämä tulokset voidaan saavuttaa) sekä joukkoliikenteen tärkeimmät haasteet seuraavien 5-10 vuoden kuluessa. Ministeriön tulisi myös selkeyttää strategiassa esitettyjen tavoitteiden ja toimenpiteiden yhteyksiä muita liikennemuotoja koskeviin poliittisiin linjauksiin ja laajempiin (kansallisiin ja kansainvälisiin) päämääriin.

Liikenne- ja viestintäministeriön roolin määrittely ja kehittäminen: Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi vahvistaa johtavaa asemaansa joukkoliikennesektorilla kehittämällä koko joukkoliikennejärjestelmän strategisen tason valvojan rooliaan, joka koostuu rajallisesta määrästä avaintoimintoja: sääntely, koordinointi, rahoitus ja tutkimus. Sen tulisi myös määrittellä selvästi, mikä tarkkaan ottaen on sen asema strategian toimenpiteiden toteuttamisessa.

Strategian toimenpiteiden selkeyttäminen ja priorisointi: Koska liikenne- ja viestintäministeriön joukkoliikennesektorin rahoitukseen kohdistuu kasvavia paineita, priorisointi on tärkeää. Ministeriön tulisi kunkin priorisoidun toimenpiteen osalta esittää aiemmat saavutukset, nykytila ja tuleva toteutus (ml. mahdolliset esteet). Sen tulisi myös määrittellä kunkin toimenpiteen toteuttamisesta vastuussa olevat tahot ja niiden tehtävät.

Seuranta ja evaluointi: Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi perustaa strategian toteutumisen säännöllistä arviointia varten pysyvä järjestelmä, joka perustuu rajalliseen määrään indikaattoreita. Järjestelmässä tulisi määrittellä kullekin toimenpiteelle konkreettinen ja mitattava tuotos, jotta voidaan arvioida, onko strategia tuottamassa haluttuja tuloksia.

Tutkimus ja kehittäminen: Ministeriön tulisi jatkossakin painottaa yhä järjestelmällisempää ja tulorientoituneempaa joukkoliikennetutkimusta. Ministeriön tulisi erityisesti tukea tutkimusta, jonka tavoitteena on kehittää tehokkaita ja kattavia hyötykustannusanalyysityökaluja sekä toisaalta tuottaa tietoa kaikista olennaisista joukkoliikenteen käyttöön vaikuttavista tekijöistä.

Yhteistyö ja koordinaatio: Liikenne- ja viestintäministeriön tulee kehittää keinoja, joilla se varmistaa joukkoliikennesektorin monien eri toimijoiden välisen monenkeskisen yhteistyön.

Ohjeistus: Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi kehittää valtakunnallista ohjeistusta tukemaan strategiansa toteuttamista eri tasoilla (valtakunnalliselta paikalliselle tasolle).

Informaatio, viestintä ja markkinointi: Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi tehostaa viestintäänsä parantaakseen sidosryhmien välistä yhteistyötä ja lisätä tietoisuutta joukkoliikenteen tärkeydestä sekä suuren yleisön että poliittisten päättäjien keskuudessa.

Osaamiskeskukset: Osana joukkoliikenteen edistäjän rooliaan liikenne- ja viestintäministeriön tulisi aktiivisesti etsiä ja palkita alan huippuosaamista.

1 JOHDANTO

Tämä johdantoluku jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäinen kuvailee lyhyesti liikenne- ja viestintäministeriön joukkoliikennestrategiassa esitetyt tärkeimmät tavoitteet ja toimenpiteet. Toinen osa kuvaa niitä periaatteita, joille strategia rakentuu sekä ministeriön omaksumia uusia lähestymistapoja liikennepolitiikan muotoiluun. Kolmannessa osassa esitetään syyt strategian ulkopuoliseen evaluointiin sekä sen tavoitteet ja menetelmät.

1.1 Uusi joukkoliikennestrategia

1.1.1 Tavoitteet

Julkaisussa *Joukkoliikenne – houkutteleva valinta* (joulukuu 2001) liikenne- ja viestintäministeriö esittelee uuden joukkoliikennestrategiansa, jossa se korostaa tehokkaan, laadukkaan sekä kestävänsä kehityksen mukaisen joukkoliikennejärjestelmän turvaamisen tärkeyttä Suomessa. Strategia perustuu kahteen päätavoitteeseen: ensinnäkin kestävä kehitystä tukevien liikennemuotojen markkinaosuuden säilyttämiseen ja kasvattamiseen ja toiseksi liikenteen peruspalveluiden tarjonnan turvaamiseen. Strategia erottaa toisistaan toisaalta tarpeen tehdä joukkoliikenteestä houkutteleva vaihtoehto yksityisautolle pitkämatkaisessa liikenteessä suurimpien kaupunkiseutujen välillä ja niiden sisällä sekä toisaalta joukkoliikenteen roolin laadukkaiden liikenteen peruspalveluiden turvaamisessa maaseudun autottomalle väestölle.

Strategia ottaa huomioon sekä kansalliset että EU:n liikennepoliittiset tavoitteet. Se kiinnittää huomiota kaikkialla Euroopassa koettuun haasteeseen¹ kehittää nykyaikainen, niin taloudellisesta ja sosiaalisesta kuin ympäristöllisestäkin näkökulmasta kestävä liikennejärjestelmä. Strategia tähtää liikenteen ja maankäytön suunnittelun parempaan koordinointiin liikkumistarpeen vähentämiseksi sekä joukkoliikenteen yleisen laadun parantamiseen sen houkuttelevuuden ja kilpailukykyisyyden nostamiseksi suhteessa henkilöautoon.

Maantieteellisen asemansa ja laajojen hyvin harvaan asuttujen alueidensa vuoksi Suomea eivät vaivaa liikenteen pullonkaulat ja ruuhkautuminen niin paljon kuin monia muita Euroopan unionin jäsenmaita. Kasvava autonomistus, kaupunkien ja maaseudun lisääntyvä vastakohtaisuus, ikääntyvä väestö ja taloudellisen toimeliaisuuden siirtyminen pienistä kaupungeista suuremmille kaupunkiseuduille luovat kuitenkin yhä kasvavia paineita Suomen liikennejärjestelmälle, eikä tämä trendi ole muuttumassa. Liikenne- ja viestintäministeriön strategia auttaa ymmärtämään, että tarvitaan toimenpiteitä, jotta Suomen joukkoliikennejärjestelmä kykenee vastaamaan taloudellisten, sosiaalisten, ympäristöllisten, kulttuuristen ja väestöllisten muutosten luomiin haasteisiin.

¹ Haastetta kuvataan Euroopan komission valkoisessa kirjassa Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika (2001).

1.1.2 Toimenpiteet

Strategian tavoitteiden saavuttaminen perustuu viidelle keskeiselle periaatteelle, jotka ovat yhteistyö, maankäyttöratkaisut, laatu, rahoitus ja seuranta (niistä tarkemmin kappaleessa 1.2) – sekä seitsemälle toimenpidekokonaisuudelle, jotka ovat (i) infrastruktuuri, (ii) informaatio, (iii) matkaketjujen toimivuus, (iv) palveluiden järjestäminen ja turvaaminen sekä lippujen hinnat, (v) joukkoliikenteen palveluiden laatu, esteettömyys ja helppokäyttöisyys, (vi) liikennekasvatus ja joukkoliikenteen kampanjat sekä (vii) tutkimus- ja kehittämistoiminnan järjestämistapa.

(i) Infrastruktuuri: Toimenpiteet, joilla parannetaan joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä infrastruktuuri-investointien alalla ovat:

- valtion liikenneinfrastruktuurirahoituksen suuntaaminen kaupunkiseutujen joukkoliikennettä edistäviin hankkeisiin;
- aiesopimusmenettely ja kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmat, joissa joukkoliikenteen laatuikäytävien luominen asetetaan etusijalle ja jotka parantavat kaavoituksen laatua;
- 22 matkakeskuksen perustaminen;
- rataverkon kehittäminen;
- alemman tieverkon ylläpidon ja kunnossapidon periaatteiden määrittely sekä
- linja-autopysäkkien ja junaliikenteen asema-alueiden kunnossapidon ja varustuksen parantaminen.

(ii) Informaatio: Strategiassa tuodaan esiin, että matkustajilla on oltava käytössään kattavaa ja integroitua joukkoliikennetietoa (ajat, lippujen hinnat, jatkoyhteydet, ovelta ovelle –matkaketjut, esteettömyys jne.). Joukkoliikenneinformaatiota parantavia toimenpiteitä ovat mm.:

- valtakunnallisen informaatiojärjestelmän luominen integroimalla yhteensopivia alajärjestelmiä sekä yhteisen arkkitehtuurin suunnittelu ja standardien määrittely informaatiojärjestelmille;
- matkustajatiedotuksen kehittäminen sekä
- reaaliaikaisten pysäkki-informaatiojärjestelmien kehittäminen pysäkeille ja asemille suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa.

(iii) Matkaketjujen toimivuus: Eri liikennemuotojen integroiminen, ovelta ovelle -palvelujen kehittäminen sekä informaatio- ja maksujärjestelmien toteuttaminen ovat tärkeässä asemassa matkaketjujen toimivuuden parantamisessa. Strategian toimenpiteissä korostuvat:

- kaukoliikenteen junien ja linja-autojen liityntäyhteyksien kehittäminen keinona parantaa alueellista joukkoliikennettä sekä

- pysäkkien ja asemien toimivuuden parantaminen ottaen huomioon kevyen liikenteen yhteydet, liityntäpysäköinnin sujuvuus ja taksiasemien sijainti.

(iv) Palveluiden järjestäminen ja turvaaminen sekä lippujen hinnat: Pitkän aikavälin tavoite on pitää lippujen kallistuminen kuluttajahintaindeksin nousua pienempänä. Yritysaloitteisuus on palvelujen suunnittelun ja toteutuksen lähtökohta lukuun ottamatta suurimpia kaupunkeja, joissa viranomaiset voivat ottaa vastuun liikennepalveluiden tuottamisesta. Kilpailuttamista kehitetään. Toimenpiteisiin kuuluvat:

- joukkoliikenteen verotuksen keventämismahdollisuuksien selvittäminen ulkoiset kustannukset mukaan lukien;
- säännöllistä matkustusta tukevien lippujen rahoittaminen sekä lippurahoituksen optimointiin tähtäävä hinnoittelu;
- tarpeelliseksi arvioidun mutta kannattamattoman valtakunnallisen ja alueellisen peruspalvelujunaliikenteen turvaaminen;
- yhtenäisten palvelutasomittareiden laatiminen;
- linja-autoliikenteen peruspalvelujen turvaaminen maaseudulla ja seutulippujärjestelmien kehittäminen;
- palvelulinjojen kehittäminen;
- kutsujoukkoliikenteen kehittäminen sekä
- kaupunkien tukeminen alentamalla säännöllistä matkustusta tukevien matkalippujen hintoja sekä palvelujen kehittämisen ja pilottiprojektien rahoittaminen.

(v) Joukkoliikenteen palvelun laatu, esteettömyys ja helppokäyttöisyys: Joukkoliikenteen laadun, esteettömyyden ja helppokäyttöisyyden parantaminen on tärkeää sen kehittämisessä. Strategiassa hahmoteltuihin toimenpiteisiin kuuluvat:

- strategian ja toimenpideohjelman laatiminen liikennejärjestelmän esteettömyyden ja helppokäyttöisyyden edistämiseksi²;
- yhteensopivien lippujärjestelmien jatkuva kehittäminen;
- linja-autonkuljettajien koulutusjärjestelmän parantaminen;
- laatujärjestelmien käyttöönotto liikennöitsijöiden toimesta, jotta tarjottujen palvelujen laatu voidaan määrittää ja sen kehitystä seurata sekä
- asiakaspalautejärjestelmien käyttöönotto.

(vi) Liikennekasvatus ja joukkoliikennekampanjat: Strategia korostaa liikennekasvatuksen ja joukkoliikennekampanjoiden tärkeyttä joukkoliikenteen etujen tunnetuksi tekemisessä. Se sisältää seuraavat toimet:

- joukkoliikenneasioiden sisällyttäminen kouluopetukseen;
- joukkoliikennetiedotuksen parantaminen kampanjoinnin avulla sekä
- kulkumuotovalintojen sisällyttäminen yritysten ympäristöjärjestelmiin.

(vii) Tutkimus- ja kehittämistoiminnan järjestämistapa: Nykyistä järjestelmällisempää, tulosorientoituneempaa ja pitemmälle tulevaisuuteen tähtäävää tutkimus- ja

² Ministeriön esteettömyysstrategia ja –toimintaohjelma julkaistaan pian.

kehittämistoimintaa pidetään strategiassa tarpeellisena. Tämän alueen toimenpiteisiin kuuluvat:

- joukkoliikenteen tutkimuksen toimenpideohjelman laatiminen;
- joukkoliikennealan huippuosaamisen edistäminen sallimalla yliopistojen osallistuminen joukkoliikennetutkimukseen sekä
- koti- ja ulkomaisten tutkimusten ja selvitysten hyödyntäminen käytännössä ja parhaisiin käytäntöihin liittyvien hankkeiden (benchmarking) edistäminen.

1.2 Uusia lähestymistapoja liikennepolitiikan haasteisiin

Kaikkialla Euroopassa päätöksentekijät³ ovat uusien haasteiden edessä kaikilla hallinnon tasoilla – Euroopan, kansallisella ja paikallisella.⁴ Poliittinen päätöksentekoympäristö on monimutkaistumassa. On yhä enemmän punnittava keskenään kansainvälisiä, kansallisia ja paikallisia kysymyksiä, ja poliittisella kentällä vaikuttavien toimijoiden ja etujen määrä on siksi lisääntymässä ja tulossa vaikeammin hallittavaksi.

Sosiaalinen ympäristökin muuttuu. Ihmiset elävät pidempään ja heillä on vähemmän lapsia; elämäntyyli muuttuvat (esim. informaatioteknologian kehitys, naisten lisääntynyt työssäkäynti ja niin työ- kuin vapaa-ajankin matkustamisen kasvu vaikuttavat ihmisten elämäntapaan). Euroopan unionin laajeneminen, globalisaatio sekä poliittinen ja taloudellinen epävakaus eräillä alueilla maailmassa ovat johtamassa siihen, että eurooppalaisesta yhteiskunnasta on tulossa sosiaalisesti ja kulttuurisesti vähemmän yhtenäinen (millä on sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia).

Yksi talouspolitiikkaa hallitsevista kysymyksistä on julkisen (valtion) rahoituksen ja yksityisen sektorin investointien suhde. Paineet julkisten menojen leikkaamiseen lisääntyvät samalla kun äänestäjät vaativat – ja poliitikot lupaavat – parempilaatuisia julkisia palveluita. Kaikkialla Euroopassa käydään keskustelua siitä, mikä on tehokkain ja tuloksellisin tapa käyttää julkisia ja yksityisiä varoja yhdessä perinteisesti julkisten palvelujen tuottamiseen (terveydenhoito, eläkkeet, koulutus, liikenne jne.).

Nämä haasteet ovat viimeisen viiden vuoden aikana synnyttäneet uusia lähestymistapoja päätöksentekoon⁵ eurooppalaisella, kansallisella ja paikallisella tasolla. Eräs tärkeimmistä kehityskuluista on ollut se, että päätöksentekijät ovat tunnustaneet ettei pelkästään joidenkin poliittisten ratkaisujen muuttaminen (*mitä* tehdään) riitä, vaan on puututtava myös päätöksenteon prosesseihin (*miten* asioita tehdään). Tällainen prosessikeskeinen lähestymistapa on johtanut tiettyjen päätöksenteon perusasioiden korostumiseen. Nämä

³ Termillä 'pätöksentekijä' viitataan sekä demokraattisesti valittuihin poliitikkoihin (valtionpäämiehet, ministerit, kunnanvaltuutetut jne.) että virkamiehiin (EU:ssa, ministeriöissä, aluehallinnossa jne.), jotka ovat vastuussa poliittikkojen linjanvetojen kehittämisestä ja toteuttamisesta.

⁴ Näitä haasteita käsitellään yksityiskohtaisemmin Euroopan komission valkoisessa kirjassa Eurooppalainen hallintotapa (KOM(2001)428 lopullinen) sekä julkaisussa *Better Policy Making*, jonka on julkaissut Centre for Management and Policy Studies (marraskuu 2001).

⁵ 'Pätöksenteolla' tarkoitetaan politiikkaratkaisujen kehittämis-, toteuttamis- ja evaluointiprosessia.

avainkysymykset voidaan tiivistetysti ilmaista käsitteillä kommunikaatio, yhteistyö, kustannustehokkuus ja evaluointi.

Näiden kysymysten tärkeys siinä nimenomaisessa tilanteessa, jossa liikenne- ja viestintäministeriö on, on selvästi havaittavissa joukkoliikennestrategiassa. Strategian tavoitteet perustuvat viidelle keskeiselle periaatteelle: yhteistyö, maankäyttöratkaisut, laatu, rahoitus ja seuranta. Näiden periaatteiden tunnistaminen tärkeiksi tekijöiksi strategian tavoitteiden saavuttamisen kannalta osoittaa liikenne- ja viestintäministeriön kykyä vastata päätöksentekoon kohdistuviin muutostarpeisiin sekä uudenlaisiin tapoihin toteuttaa politiikkatavoitteita.

Yhteistyö: Yhteistyö on välttämätöntä Suomen joukkoliikennesektorilla, koska toimijoita on niin paljon. Liikenne- ja viestintäministeriölle on erityinen haaste, että se löytää itselleen sopivimman roolin joukkoliikennehallinnon monimutkaisessa rakenteessa, johon kuuluvat eri ministeriöt, lääninhallitukset, liikenteen eri sektorien hallintoelimet, maakuntien liitot ja kunnat. Eri sektoreilla ja tasoilla toimivien päätöksentekijöiden välisen yhteistyön lisäksi liikenne- ja viestintäministeriön on huolehdittava yhteistyöstä liikennöitsijöiden ja monien muiden ryhmien (alan etujärjestöt, kansalaisjärjestöt, ammattiliitot, tutkimuslaitokset jne.) kanssa kuten myös eri liikennemuotojen välillä (raide-, linja-auto-, taksi-, kevyt liikenne jne.). Liikenne- ja viestintäministeriö on myös vastuussa joukkoliikennepoliittisesta yhteistyöstä Euroopan unionin suuntaan. Yhteistoiminnallinen ja monenkeskinen lähestymistapa päätöksentekoon on siksi välttämätön joukkoliikennestrategian tavoitteiden saavuttamiseksi.

Maankäyttöratkaisut: Tälle kysymykselle strategiassa annettu paino heijastaa sitä, miten tärkeänä integroitua lähestymistapaa joukkoliikenteen päätöksenteossa Suomessa pidetään. Liikennettä ei voida pitää erillisenä politiikanlohkona, vaan on nähtävä, että se on vuorovaikutuksessa maankäyttö-, ympäristö-, talous- ja sosiaalipolitiikan kanssa. Liikenne- ja viestintäministeriö haluaa edistää paremmin koordinoitua joukkoliikennepolitiikkaa etenkin liikenteen ja maankäytön suunnittelun paremman koordinoinnin avulla.

Laatu: Joukkoliikenteen laadun parantaminen kautta linjan on yksi strategiassa asetetuista tavoitteista, joiden tarkoitus on nostaa joukkoliikenteen markkinaosuutta Suomessa. Joukkoliikenteen laadun korostamisen taustalla on ajatus joukkoliikenteestä palveluna ja matkustajasta asiakkaana. Joukkoliikenteen on houkuteltava lisää käyttäjiä tarjoamalla laadukas tuote, joka täyttää sen asiakkaiden tarpeet. Siten strategia on selvä osoitus kehityksestä kohti asiakaskeskeisempää lähestymistapaa päätöksentekoprosessissa.

Rahoitus: Kustannustehokas joukkoliikenne on liikenne- ja viestintäministeriölle tärkeä tavoite. Strategia korostaa riittävän julkisen joukkoliikennerahoituksen turvaamista niiden yhteiskunnalle koituvien ympäristö-, taloudellisten ja sosiaalisten hyötyjen vuoksi, joiden tuottamisessa joukkoliikenteellä on merkittävä rooli. Valtion tuki on erityisen tärkeää maaseudun ja harvaan asuttujen alueiden joukkoliikenteen ylläpidolle. Liikenne-

ja viestintäministeriön joukkoliikennerahoitus on kuitenkin riittämätön palvelujen säilyttämiseksi. Julkisiin menoihin kohdistuu kasvava paine ja samanaikaisesti parempien joukkoliikennepalveluiden vaatimukset lisääntyvät. Tämä yhdistelmä näkyy liikenne- ja viestintäministeriön halussa omaksua joukkoliikenteen rahoituksessa ns. 'best value'-lähestymistapa⁶ ja löytää julkiselle rahoitukselle mahdollisimman tuloksellinen ja tehokas malli rahoituksen priorisoinnin ja koordinoinnin avulla. Yksityisen sektorin roolin kehittäminen ja kilpailun edistäminen joukkoliikennealalla ovat myös ministeriölle tärkeitä kysymyksiä. Ministeriö tukee kilpailuttamista. Tavoitteena on kannustaa liikennöitsijöitä parantamaan palveluiden laatua, houkutella lisää käyttäjiä ja lisätä tätä kautta lipputuloloja.

Seuranta: Toimenpiteiden toteuttamisen säännöllinen seuranta on tärkeä osa strategiaa. Seuranta ja evaluointi tuottavat selkeää, tosiasiapohjaista ja käytännöllistä tietoa, jonka avulla päätöksentekijät voivat sekä tehdä parempia päätöksiä että tunnistaa mahdollisia ongelmia ja lisäksi lisätä päätöksentekonsa avoimuutta. Strategiaan sisältyvien parhaisiin käytäntöihin liittyvien hankkeiden ja selvitysten (benchmarking) ja tutkimustoiminnan avulla liikenne- ja viestintäministeriö pystyy parantamaan seuranta- ja evaluointitoimintansa laatua. Vaikkei strategiassa olekaan yksityiskohtaisesti käsitelty tapaa, jolla seuranta tullaan toteuttamaan, strategia osoittaa selvästi ministeriön sitoutumista evaluointiin hyvän päätöksenteon olennaisena osana.

1.3 Joukkoliikennestrategian ulkopuolinen evaluointi

1.3.1 Ulkopuolisen evaluoinnin syyt

Liikenne- ja viestintäministeriön joukkoliikennestrategian julkistaminen nosti esiin joukon tärkeitä kysymyksiä, jotka koskevat niin ministeriötä kuin muitakin liikennesektorin toimijoita Suomessa. Tärkeimmät kysymykset liittyivät strategian tavoitteiden saavuttamiseen (mitkä ovat tärkeimmät tekijät, jotka liikenne- ja viestintäministeriön on otettava huomioon tavoitteiden saavuttamiseksi, onko strategian tavoitteilla sidosryhmi- en tuki), valittuihin toimenpiteisiin (ovatko ne oikeita) ja niiden käytännön toteutukseen (onko toimenpiteiden toteuttamiseen riittävät keinot, onko toimenpiteisiin saatavissa riittävästi julkista rahoitusta, voiko liikenne- ja viestintäministeriö olla voimakkaammin tukemassa joukkoliikennesektoria).

Näihin kysymyksiin on liikenne- ja viestintäministeriölle välttämättä vastattava, jotta se pystyisi ottamaan vaikean askeleen julkilausutuista politiikkatavoitteista ja aiotuista toimenpiteistä käytännön toteutukseen ja tavoitteiden saavuttamiseen. Pystyäkseen tähän paremmin ministeriö tilasi ulkopuolisen evaluoinnin joukkoliikennestrategiastaan. Evaluoinnin suoritti neljän kuukauden aikana (lokakuusta 2002 tammikuuhun 2003) kahdeksan, neljästä eri maasta (Belgia, Hollanti, Sveitsi ja Iso-Britannia) olevan arvioi-

⁶ Iso-Britannian hallitus käytti 'best value' -käsitettä vuonna 1999 aloitteessaan, jonka tarkoituksena oli parantaa julkisten palveluiden laatua ja tehokkuutta. Tässä sitä käytetään viittaamaan yleiseen tavoitteeseen käyttää julkisia varoja mahdollisimman tuloksellisesti ja tehokkaasti laadukkaiden julkisten palveluiden turvaamisessa.

jan ryhmä.⁷ Rakentavan ja vuorovaikutteisen evaluointiprosessin varmistamiseksi liikenne- ja viestintäministeriö valitsi evaluoinnin suorittajaksi kansainvälisen asiantuntijaryhmän, jossa on edustettuna monia toisiaan täydentäviä asiantuntemuksen aloja. Joukkoliikennestrategian ulkopuolinen evaluointi tuottaa tärkeitä lisäarvoa useissa suhteissa:

- Evaluointi, jossa puolueettomat asiantuntijat arvioivat joukkoliikenteen erityisriskisyymiä, auttaa lisäämään tietoisuutta joukkoliikenteen tärkeydestä ja nostaa sen poliittista painoarvoa Suomessa.
- Se voi antaa uutta voimaa liikenne- ja viestintäministeriön toimintaprosesseille sekä niille tavoille, joilla ministeriö vastaa kohtaamiinsa haasteisiin esittämällä uusia ideoita ja tuoreita lähestymistapoja, jotka perustuvat muissa maissa saatuihin kokemuksiin.
- Se ettei arvioijien oma suora etu ole vaakalaudalla, lisää suositusten uskottavuutta ja hyväksyttävyyttä.

1.3.2 Evaluoinnin tavoitteet

Evaluoinnin tavoitteet olivat:

- (i) tehdä yhteenveto Suomen joukkoliikenteen tämänhetkisestä tilasta ja sen tulevaisuudennäkymistä ja verrata niitä muiden Euroopan maiden joukkoliikennejärjestelmien tilanteeseen, jotta Suomen tilanne voidaan nähdä eurooppalaisessa kontekstissa;
- (ii) tarkastella strategian yhtenäisyyttä, johdonmukaisuutta ja kattavuutta sekä sitä, ovatko liikenne- ja viestintäministeriön suunnittelemat toimenpiteet riittäviä takaamaan strategian tavoitteiden tehokkaan toteuttamisen sekä
- (iii) arvioida liikenne- ja viestintäministeriön roolia joukkoliikenteen kehittämisessä ja parantamisessa ja antaa suosituksia ministeriön tuleviksi toimenpiteiksi.

Evaluoinnin pääpaino on toisessa ja kolmannessa tavoitteessa, sillä ne ovat liikenne- ja viestintäministeriölle tärkeimpiä strategian toteuttamisen kannalta. Joukkoliikenteen tilannekatsaus toimii taustana, jota vasten strategiaa ja liikenne- ja viestintäministeriön roolia tarkastellaan. Evaluointiin ei ole ollut mahdollista sisällyttää arviota strategian toimenpiteiden rahoituksen riittävydestä, sillä toimenpiteiden rahoituksesta tai niiden synnyttämistä kustannuksista ja hyödyistä ei ole ollut tietoja käytettävissä. Strategian arvioinnissa (luku 3) korostetaan, että liikenne- ja viestintäministeriön tulisikin kehittää parempia hyöty-kustannusanalyysin työkaluja strategian tueksi, mutta siinä kiinnitetään huomiota myös asiaan liittyviin hyvin tunnettuihin vaikeuksiin. Ei ole yksinkertaista kehittää hyöty-kustannusanalyttisiä menetelmiä, jotka kykenevät ottamaan huomioon joukkoliikenteen monet erilaiset hyödyt – ei vain taloudelliset vaan myös sosiaaliset, ympäristölliset, terveydelliset ja monet muut.

⁷ Suomalainen konsultti avusti ulkopuolisia arvioijia lähteiden ja yhteyshenkilöiden suhteen.

1.3.3 Menetelmät

Evaluointimenetelmä koostui viidestä pääosasta:

(i) Suomen joukkoliikenteen yleiskatsaus

Suomen joukkoliikenteestä laadittiin yleiskatsaus olemassaolevan materiaalin⁸ perusteella sekä käyttämällä kirjallisia lähteitä että haastattelemalla⁹ liikennöitsijöiden, kaupunkien, kuntien ja liikennealan järjestöjen edustajia.

(ii) Strategian yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden arviointi

Strategian alustava arviointi suoritettiin politiikan arviointimallilla, joka on suunniteltu havainnollistamaan suunniteltujen vaikutusten, tuotosten ja panosten välisiä yhteyksiä¹⁰. Tätä täydennettiin tiedoilla, joita kerättiin haastattelemalla Suomen joukkoliikennesektorin avainhenkilöitä.

(iii) Kokoukset

Haastattelujen lisäksi järjestettiin neljän eri aihepiireihin keskittyneen kokouksen sarja, jotta evaluointiprosessiin saataisiin mukaan suuri joukko sidosryhmiä. Kokousten¹¹ teemat kattoivat joukkoliikennestrategian seitsemän toimenpidekokonaisuutta. Kukaan kokoukseen osallistui kahdeksasta kahteentoista tahoa, jotka toimivat läheisesti kokouksen aihepiirien parissa. Sekä eri tasojen (valtakunnallinen, alueellinen, paikallinen) että sektoreiden (liikenne-, ympäristö-, koulu- jne.) mukanaolo pyrittiin varmistamaan. Keskustelut painottuivat strategian vahvuuksiin ja heikkouksiin sekä liikenne- ja viestintäministeriön ja muiden joukkoliikennesektorin toimijoiden rooleihin. Kokoukset olivat tärkeä osa evaluointia, sillä sen lisäksi, että ne auttoivat arvioijia tarkistamaan ja täydentämään kirjallisesta materiaalista ja haastatteluista saamiaan tietoja, ne myös loivat ensi kertaa monenkeskisen dialogin eri toimijoiden ja liikenne- ja viestintäministeriön välille tämän joukkoliikennestrategiasta.

(iv) Vertaisarviointi¹²

Evaluoointiprosessiin osallistui kaksi vertaisarvioijaa, Hollannin liikenne-, julkisten töiden ja vesihuoltoministeriöstä sekä Sveitsin liittovaltion liikennevirastosta. Tämä mahdollisti sellaisen objektiivisen arvioinnin, jonka tekijöinä olivat liikennepolitiikkaa käytännössä toteuttavat henkilöt. Heillä on omakohtaista kokemusta sen tyyppisistä haasteista, joita liikenne- ja viestintäministeriö joutuu kohtaamaan ja myös kykyä tuoda esiin erilaisia ideoita ja lähestymistapoja. Vertaisarvioijat osallistuivat neljään temaatti-

⁸ Työssä käytettiin aineistoja lukuisista lähteistä, ml. suomalaisia ja eurooppalaisia tutkimusraportteja. Ks. lähdeviitteet.

⁹ Kaikki evaluoinnin aikana haastatellut henkilöt on lueteltu liitteessä 1.

¹⁰ Mallia on esitelty tarkemmin kappaleessa 3.1.

¹¹ Tarkempia tietoja kokouksista on kappaleessa 3.2.

¹² Vertaisarvioinnissa (peer review) käytetty menetelmä perustuu Euroopan liikenneministerikonferenssin (ECMT) Hollannin liikenne-, julkisten töiden ja vesihuoltoministeriölle ja Unkarin liikenneministeriölle tekemiin vertaisarviointeihin, joissa arvioitiin kestävän liikennepolitiikan toteuttamista näissä maissa. Kyseisten vertaisarviointien raportit voi tilata ECMT:n www-sivujen kautta osoitteessa www.oecd.org/ecmt.

seen kokoukseen antaen palautetta ja kommentoiden keskustelua. Sen lisäksi, että he olivat yleisesti mukana tämän raportin eri osien laatimisessa, he ovat kirjoittaneet oman kappaleensa (3.3), jossa he esittävät keskeiset johtopäätöksensä liikenne- ja viestintäministeriön joukkoliikennepolitiikasta ja -strategiasta.

(v) Suositukset

Kaikkien evaluoinnin osa-alueiden – joukkoliikenteen yleiskatsauksen, strategian arvioinnin, haastattelujen, kokousten ja vertaisarvioinnin – tuloksia on hyödynnetty muotoiltaessa liikenne- ja viestintäministeriölle suosituksia sen roolista ja toiminnasta joukkoliikennestrategian toteuttamisessa. Suositusten (luku 4) on tarkoitus olla mahdollisimman käytännöllisiä, jotta liikenne- ja viestintäministeriö saisi niistä hyödyllisen toimintaohjelman tulevalle työlleen.

2 SUOMEN JOUKKOLIIKENNE: YLEISKATSAUS

Tässä luvussa esitetään yleiskatsaus Suomen joukkoliikenteestä. Rautatieliikenne, kaupunkiliikenne ja seudullinen liikenne on esitetty erikseen. Kunkin liikennemuodon kohdalla on kuvattu lainsäädännöllisiä, organisatorisia ja institutionaalisia kysymyksiä ja verrattu tietoja valittuihin Euroopan maihin, jotka ovat kokonsa, organisaatorakenteensa, kilpailuttamisasteensa ja liikennepalveluidensa suhteen vertailukelpoisia.

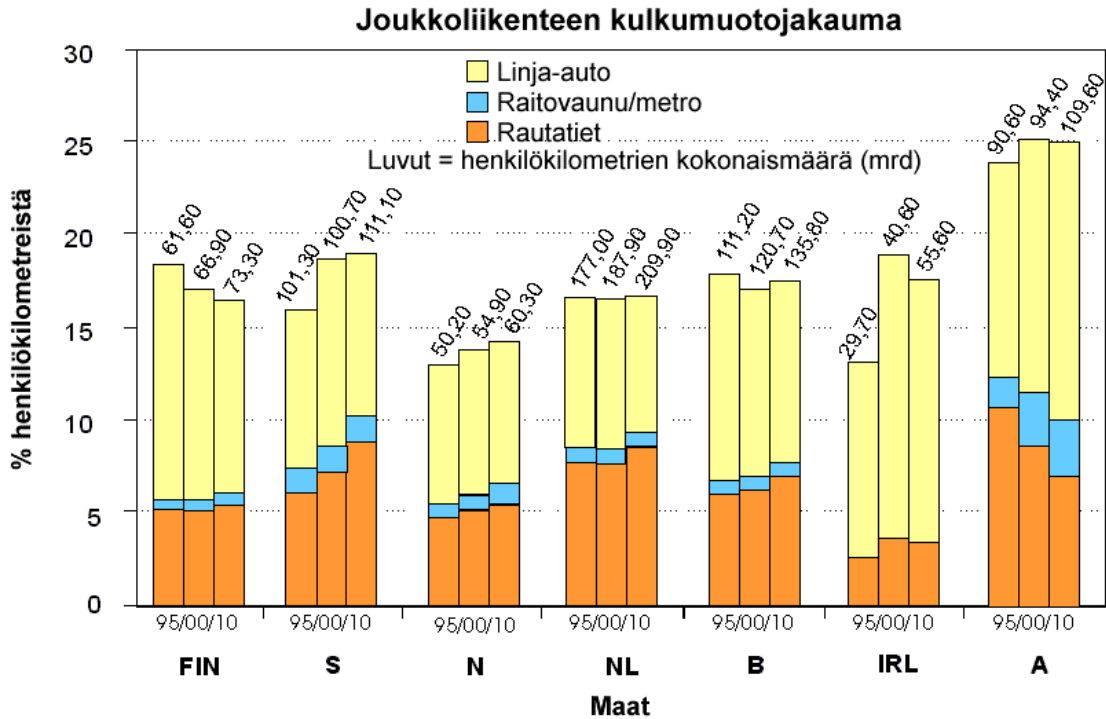
2.1 Yleistä

2.1.1 Liikennemarkkinat

Suomen kokonaisliikennemarkkinat ovat kasvussa. Joukkoliikenteen (kaikki muut kulku muodot paitsi henkilöauto) osuus on Suomessa keskitasoa. Ennustettu kehitys merkitsi kuitenkin merkittävää laskua joukkoliikenteen osuudessa Suomessa.

1970- ja 1980-luvuilla tapahtunut yleinen rautateiden osuuden lasku on pysähtynyt, ja jaksolle 2000–2010 ennustetaan kaikissa seitsemässä maassa myönteistä, nousujohteista kehitystä. Rautateiden osuus on kuitenkin nykyisin, ja sen oletetaan olevan jatkossakin, alle 10 % kaikissa seitsemässä maassa. Linja-autojen osuus vaihtelee suunnilleen rautateiden tasolta huomattavasti korkeammalle (Irlanti, Suomi ja Belgia); kehityssuunta osoittaa linja-autoliikenteen markkinaosuuden laskua. Vaikka paikallisella raideliikenteellä on tärkeä rooli suurimmissa kaupungeissa, se ei tilastojen mukaan kansallisella tasolla ylitä 1,5 %. Itävalta on tästä poikkeus, sillä raitiovaunun ja metron osuus nousee kolmeen prosenttiin vuonna 2010.

Seuraava kuva esittää rautateiden, raitiovaunujen/metron ja linja-autojen välisen kulku-
muotojakauman prosentteina henkilökilometreistä Suomessa, Ruotsissa, Norjassa, Hollannissa, Belgiassa, Irlannissa ja Itävallassa vuosina 1995 ja 2000 sekä ennusteen vuodelle 2010. Kullekin maalle on myös merkitty henkilökilometrien kokonaismäärä, joka sisältää henkilöauton luvut. Suomessa kertyy eniten ajoneuvokilometrejä henkeä kohden. Tämä selittyy osittain alhaisella väestötiheydellä, joka koskee kuitenkin myös Norjaa ja Ruotsia. Verrattaessa Suomea kuuteen muuhun maahan voidaan havaita lisäksi seuraavat erityispiirteet:



Lähde: Prognos, kuva: NEA Transport research and training

- Koululaisten määrä tuhatta asukasta kohden on alle keskiarvon, millä on kielteinen vaikutus joukkoliikenteen markkinaosuuteen.
- Työssä käyvän väestön osuus on yli keskiarvon. Tällä on myönteinen vaikutus joukkoliikenteen markkinaosuuteen, joka on yleensä korkea työmatkoilla silloin, kun useampi kuin yksi perheenjäsen käy työssä.
- Autotiheys on alle keskiarvon, millä on myönteinen vaikutus joukkoliikenteen osuuteen.
- Tulot/henkilö on keskitasoa, millä ei siten tässä vertailussa ole vaikutusta joukkoliikenteen osuuteen suhteessa muihin maihin.
- Väestötiheys on alle keskiarvon, mikä vaikuttaa kielteisesti joukkoliikenteen osuuteen, koska yleensä joukkoliikennettä käytetään enemmän tiheästi asutuilla alueilla.

Makrotason indikaattorin arvoa eli joukkoliikenteen osuutta kaikista henkilökilometreistä (ml. linja-autoliikenne) voidaan pitää parempana kuin mitä yllä lueteltujen taustamuuttujien arvojen perusteella voisi olettaa. Siksi ennustettua joukkoliikenteen osuuden laskua kaikista henkilökilometreistä ei voida pitää epärealistisena. Joukkoliikenteen osuuden ennakoidaan alenevan kolme prosenttia vuoteen 2010 mennessä; samaan aikaan Suomen liikennemarkkinoiden ennustetaan kasvavan 10 %. Ennustettu kehitys perustuu skenaariolle, joka ei sisällä erityisiä kulkumuotojakaumaan vaikuttavia toimenpiteitä. Silti joukkoliikenteen osuuden kaventuminen on Suomessa keskimääräistä suurempi. Suomen liikennepolitiikalle saattaa tuottaa vaikeuksia kääntää ennustettu kehityksen suunta.

2.1.2 Joukkoliikenteen rahoitus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää yhteiskunnan toimivuutta ja väestön hyvinvointia huolehtimalla siitä, että kansalaisten ja elinkeinoelämän käytössä on laadukkaat, turvalliset ja edulliset liikenne- ja viestintäyhteydet. Ministeriö edistää myös alan yritysten liiketaloudellisesti perusteltavissa olevaa kilpailukykyä ottaen huomioon yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden, alueellisen tasa-arvon, turvallisuuden ja ympäristönsuojelun vaatimukset.

Ministeriön liikennepolitiikan osaston henkilöliikenneyksikkö vastaa kansallisen henkilöliikennepolitiikan koordinoinnista. Yksikkö on erityisesti vastuussa henkilöliikenteen kehittämisestä, suunnittelusta ja taloudesta, julkisen liikenteen luvista, palveluostoista, taksapolitiikasta, lippujärjestelmistä ja joukkoliikenteen informaation kehittämisestä sekä lainsäädännön valmistelusta linja-auto- ja taksiliikenteen osalta sekä yhteistyöstä ministeriön muiden yksiköiden kanssa rautatieliikenteen osalta.

Valtio osallistuu rajoitetusti joukkoliikenteen hoidon kustannuksiin. Lisäksi se vastaa pääosasta rautateiden infrastruktuuri-investointien kustannuksia ja osallistuu joukkoliikenteen informaatio- ja lippujärjestelmien kehitystyöhön. Alemmilla hallinnon tasoilla joukkoliikennettä rahoittaa suuri määrä eri tahoja, minkä vuoksi julkisen tuen kokonaismäärästä on vaikea saada täydellistä kuvaa.

Viime vuosikymmeninä on vallinnut jatkuva paine lisätä liikenteen hoidon tukia niin rautatieliikenteessä kuin kaupunki- ja seutuliikenteessäkin. Kilpailuttamisen aloittaminen on nostanut lipputulosten osuutta kustannuksista. Useimmissa tapauksissa näin syntyneitä säästöjä ei ole käytetty järjestelmän parantamiseen vaan joukkoliikenteen tuen vähentämiseen.

Myös tapa, jolla rahaa siirretään viranomaisilta liikennöitsijöille on muuttunut. Seuraavat trendit ovat havaittavissa:

- siirtyminen tappioiden subventoinnista palveluiden ostamiseen;
- siirtyminen liikennöitsijöiden tukemisesta matkustajien tukemiseen;
- tukipäätösten hajauttaminen sekä
- kaikkia liikennemuotoja koskeva hintojen nousu.

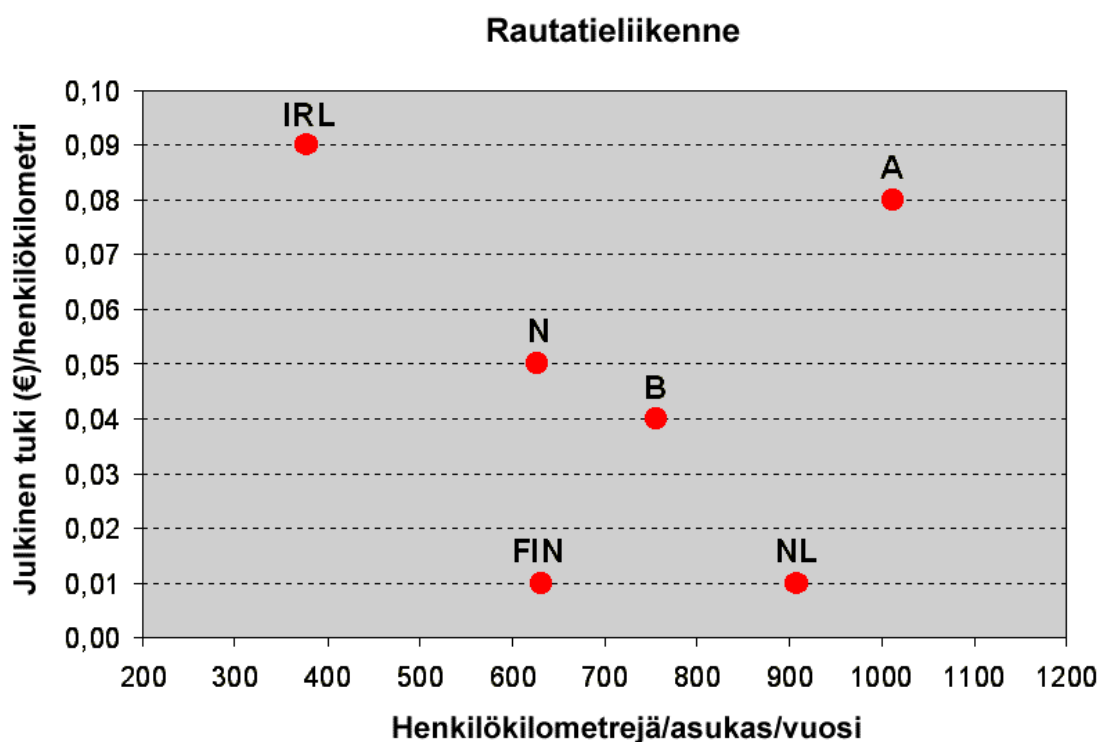
Kilpailuttamisessa on havaittavissa siirtymä ensimmäisen sukupolven järjestelmistä toisen sukupolven järjestelmiin. Ollaan siirtymässä halvimman tarjoajan valinnasta parasta vastinetta rahalle tarjoavan valintaan ja lipputulosten lisäämiseen tähtäävien kannustimien käyttöön.

2.1.3 Joukkoliikenteen suoritteet

Rautatieliikenteen suoritteiden osalta voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset:

- Juna- ja henkilökilometriä suhteessa asukaslukuun on hyvin pieni johtuen suhteellisen lyhyestä rataverkosta ja harvasta asutuksesta.
- Henkilökilometriä suhteessa asukasta kohden on keskitasoa, mikä on myönteinen tulos ottaen huomioon hajallaan asuva väestö.
- Raideliikenteen kasvu on keskimääräistä alempi, mikä johtuu osittain muuttoliikkeestä kaupunkiin.
- Liikevaihto henkilökilometriä kohden on keskimääräistä alempi, tulot henkilökilometriä kohden keskimääräisiä ja julkisen tuen taso keskimääräistä alempi; lipputulojen peittoaste on siten suuri.
- Käyttäjätyytyväisyys on korkea ja täsmällisyys hyvä.

Alla oleva kuva näyttää rautatieliikenteen julkisen tuen henkilökilometriä kohden suhteessa henkilökilometriin asukasta kohden. Suomessa suorite on verrattain suuri ottaen huomioon alhainen julkinen tuki.



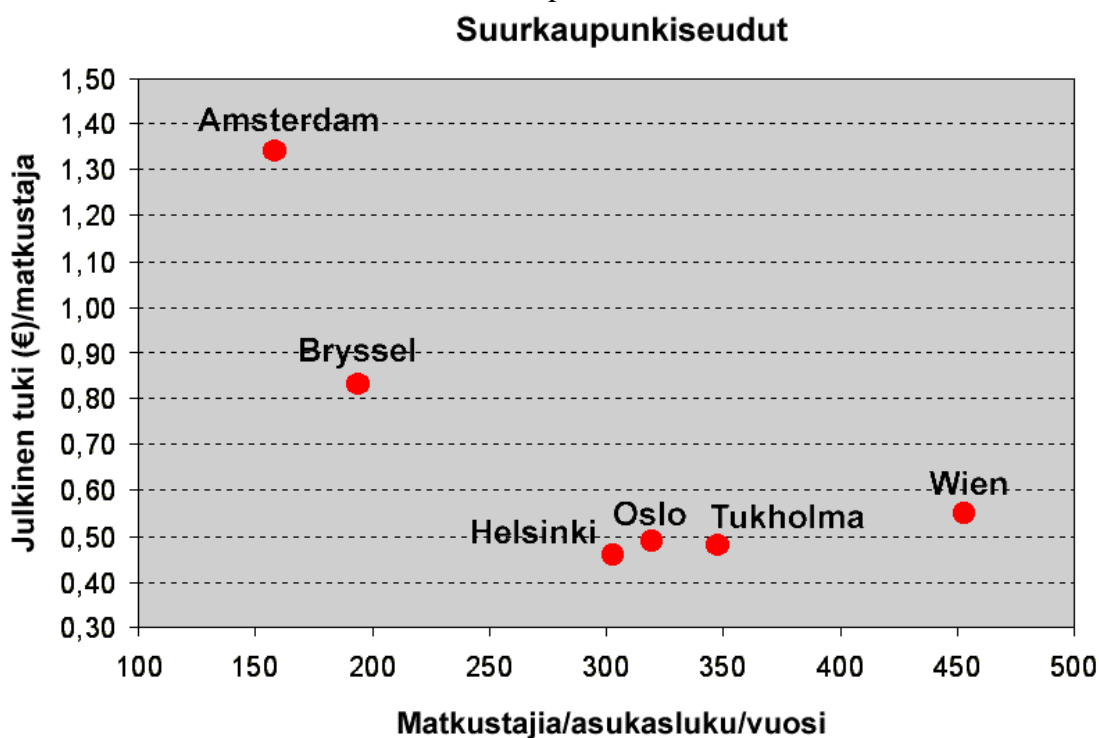
Kuva: NEA Transport research and training

Kaupunki- ja seutuliikenteen osalta voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset.

Pääkaupunkiseutu:

- Ajoneuvokilometrejä kertyy suuri määrä erityisesti suhteessa väestön vaatimattomaan määrään.
- Joukkoliikenteen käyttö on keskimääräistä tasoa mitattuna matkustajien ja henkilökilometriä suhteella asukaslukuun, mikä on hyvä saavutus suhteellisen pienelle kaupungille.
- Matkustajia/ajoneuvo on vähän, mikä johtuu joukkoliikenteen suuresta tarjonnasta ja keskimääräisestä käytöstä.
- Joukkoliikenteen käyttö lisääntyy keskimääräistä nopeammin, koska väestö kasvaa.
- Liikevaihto matkustajaa ja henkilökilometriä kohden on keskimääräistä pienempi, mikä on myönteistä ottaen huomioon joukkoliikenteen keskimääräinen käyttötaso.
- Lipputulot ovat keskitasoa ja julkinen tuki/henkilökilometri hyvin alhainen.
- Lipputulojen peittoaste on korkea.

Alla oleva kuva esittää julkisen tuen määrää/matkustaja verrattuna matkustajien ja asukkaiden suhteeseen vertailluilla suurkaupunkiseuduilla.

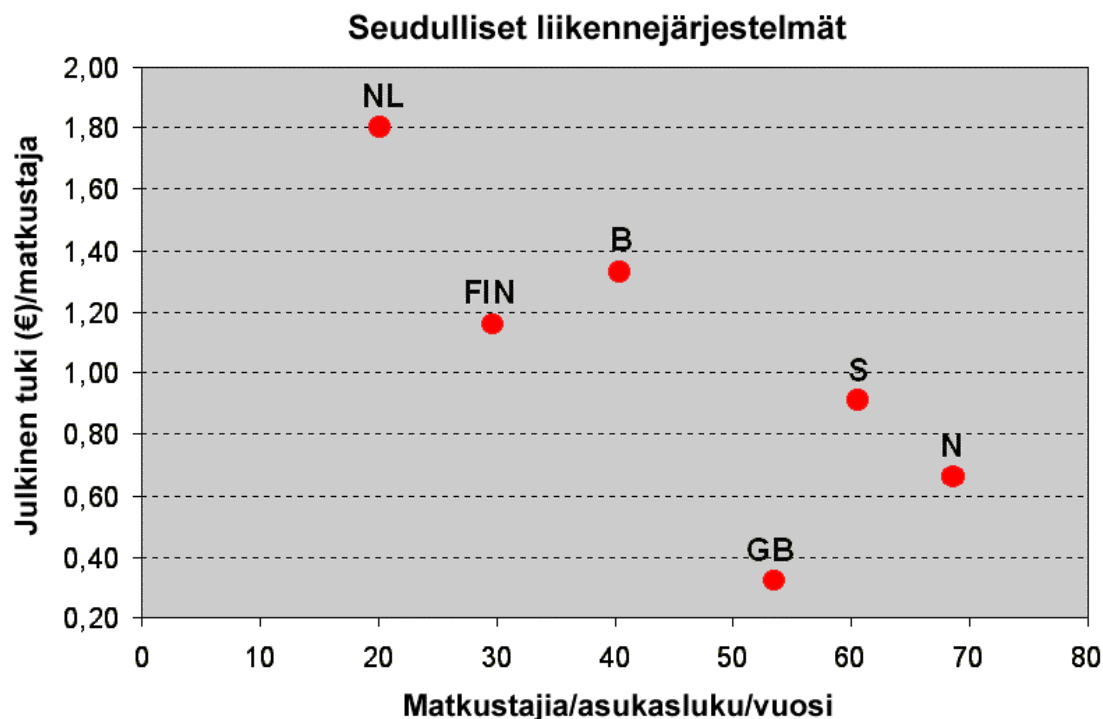


Kuva: NEA Transport research and training

Muihin maihin verrattuna suorite on melko korkea ottaen huomioon alhainen julkinen tuki. Mitä tulee kaupunki- ja seutuliikenteeseen pääkaupunkiseudun ulkopuolella, on syytä panna merkille suuri joukkoliikenteen käyttö sekä käyttäjien tyytyväisyys ja uskollisuus. Matkustajat kokevat saavansa rahoilleen vastinetta.

Alla olevasta kuvasta näkyy julkisen tuen määrä henkilökilometriä kohden valituissa seudullisissa liikenneverkoissa (maaseutualueita, joilla pieniä kuntia) pääkaupunkiseu-

dun ulkopuolella matkustajien ja asukkaiden suhteeseen verrattuna. Muihin maihin nähdyn julkinen tuki on keskitasoa mutta joukkoliikenteen käyttö vähäistä johtuen pääasiassa Suomen väestöoloista.



Kuva: NEA Transport research and training

YTV järjestää joukkoliikenteen kilpailutuksen pääkaupunkiseudulla. Tämä on varmistanut linjastojen integroinnin tällä kasvavalla kaupunkiseudulla. Pääkaupunkiseudun ulkopuolella alueellisella tai paikallisella tasolla ei ole vastaavaa elintä, jolla olisi vastuu koko joukkoliikennejärjestelmästä. Tämän vuoksi liikennöitsijät vastaavat täysin toiminnan operationaalisesta puolesta (aikataulut jne.).

YTV tukee toimialueensa laajentamista. Tämän odotetaan johtavan suurempaan liikennepalvelujen integrointiin sekä yhtenäisiin ja halvempiin lipunhintoihin. Laajennus saattaa käsittää kymmenisen kuntaa. YTV-alueella on neljä tahoja, jotka ovat mukana kilpailuttamisen järjestämisessä: YTV, HKL sekä Espoon ja Vantaan kaupungit. Siitä, onko tällainen järjestelmä kaikkein tehokkain kustannusten, suunnittelun, linjastojen integroinnin, kilpailuttamisen, sopimusten ja hinnoittelun suhteen, käydään keskustelua.

Koska liikennöintiin osallistuu sekä yksityisiä että kunnallisia yhtiöitä, on erityisen tärkeää, että kilpailutus toteutetaan niin yhtenäisesti ja läpinäkyvästi kuin mahdollista. YTV-alueen kahden kunnallisen liikennelaitoksen markkinaosuudet ovat nousseet 37 %:sta 50 %:iin, kun taas yksityisten yritysten kuten Connexin osuus on laskemassa 22 %:sta 16 %:iin, ja pienten yritysten osuus on alentunut neljästä kahteen prosenttiin. Markkinoiden vapauttamisen kielteinen vaikutus oli joukkoliikenteen julkisen kuvan heikkeneminen. Pätevien ja ammattitaitoisten kuljettajien saamisesta on tullut hyvin vaikeaa.

2.2 Rautatieliikenne

2.2.1 Yleiskatsaus rautatieliikenteeseen

Valtion omistama VR on tällä hetkellä henkilöliikenteen ainoa harjoittaja eikä tämän tilanteen ennakoida muuttuvan lähitulevaisuudessa. Vuodesta 1995 lähtien liikenteen hoito (VR Osakeyhtiö) ja ratojen kunnossapito (VR-Rata Oy) ovat kuuluneet eri yhtiöille.

Ratahallintokeskus on vuoden 1995 rautatieuudistuksen jälkeen toiminut itsenäisenä, liikenne- ja viestintäministeriön alaisena elimenä, joka on vastuussa radanpidosta. RHK vastaa erityisesti rataverkon kunnossapidosta ja kehittämisestä sekä junaliikenteen turvallisuusnormeista, ja se tarjoaa kilpailukykyisen liikenneverkon rautatieyhtiöiden käyttöön. RHK ostaa ulkoa ratojen rakentamis- ja kunnossapito-, kiinteistö- sekä liikenteenvalvontapalvelut.

Tuoreiden rautatielain ja Ratahallintokeskuksesta annetun lain nojalla RHK:n tulee myöntää rataverkon käyttöoikeus, jakaa ratakapasiteettiä ja vahvistaa kansallisen ja muihin EU-maihin suuntautuvan liikenteen aikataulut. Rautatieyhtiöt varaavat ratakapasiteettiä RHK:lta.

VR:n kaupallista junaliikennettä täydentävän liikenteen ostosta vastaa liikenne- ja viestintäministeriö. Ostoliikenteeseen kuuluu alueellista liikennettä eri puolilla Suomea, pääkaupunkiseudun ulkopuolinen lähiliikenne ja useita kaukojunavuoroja. Pääkaupunkiseudulla sopimusosapuolena on YTV.

Lähijunaliikenteellä on merkittävä rooli pääkaupunkiseudun joukkoliikenteessä, sillä n. 11 % alueen joukkoliikennematkoista tehdään junalla. Raide- ja sen syöttöliikenteelle tullaan tulevaisuudessa antamaan etusija. VR tuottaa lähijunaliikennepalveluita sopimusten perusteella. Vaikka kilpailutusta sovelletaan säännönmukaisesti joukkoliikennepalvelujen ostoon, sitä ei ole ulotettu lähijunaliikenteeseen.

YTV on allekirjoittanut VR:n kanssa sopimuksen vuosiksi 2000–2005 liikenteen ja siihen liittyvien matkustajapalvelujen hoidosta. Sopimus määrittelee käytettävän kaluston, liikenteen määrän ja laadun sekä laatua koskevan bonus- ja sakkojärjestelmän, joka sisältää täsmällisyyttä ja palvelutasoa koskevat vaatimukset. Liikenteen määrän osalta sopimuksessa määrätään, että liikenne pysyy vähintään nykyisellä tasolla. Sopimus ottaa huomioon mahdollisuuden liikenteen lisäämiseen, mistä on erikseen neuvoteltava VR:n ja YTV:n kesken.

Osana Suomen liikennepolitiikkaa, joka tähtää alueelliseen tasa-arvoon sekä sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävään liikenteeseen, liikenne- ja viestintäministeriö ostaa VR:ltä tarpeelliseksi arvioituja, kannattamattomia alueellisia ja kaukojunavuoroja. Osa-

puolet ovat sopineet keskenään käytettävistä junatyypeistä. Palvelutaso, johon ko. kalustolla päästään, on yleisesti tiedossa, ja ministeriö on todennut laadun olevan hyväksyttävällä tasolla. Pysyvät muutokset liikenne- ja viestintäministeriön ostamissa liikennepalveluissa, myös kalustossa, vaativat ministeriön hyväksynnän. Junatyypin lisäksi sopimus määrittää liikenteen määrän, ja myös sitä koskevat muutokset on hyväksyttävä ministeriössä.

VR hinnoittelee ostoliikenteen junavuorojen liput, myös kuukausiliput ja erityisryhmien liput (esim. lapset ja vanhukset). Lipputulot arvioidaan VR:n tekemien matkustajalaskentojen mukaan. Kustannukset lasketaan VR:n kirjanpidon perusteella. Yhtiölle maksettava korvaus sovitaan kahdenkeskisissä neuvotteluissa. Vuosina 1995–2000 korvauksen määrä aleni 42 milj. eurosta 37 milj. euroon vuodessa. Samaan aikaan pääkaupunkiseudun ulkopuolinen junaliikenteen kokonaistarjonta säilyi ennallaan. Korvaus määritellään siten, ettei sen tarkoituksena ole tuottaa voittoa. Sopimushintaa alennetaan kaksi prosenttia vuodessa, mikä perustuu tavoitteellisen vastaavan suuruiseen tuottavuuden kasvuun. Mikäli liikenteen tuotantokustannukset nousevat, sopimushintaa tarkistetaan. Jos VR pystyy tehostamaan toimintaansa sopimuksen tuottavuustavoitetta enemmän, se saa hyödyn itselleen. Vuoteen 2004 ulottuvalla kaudella korvauksen määrän on suunniteltu pysyvän suunnilleen ennallaan, mutta summa on kuitenkin vuosittain erikseen vahvistettava ministeriön talousarviota käsiteltäessä. Vuonna 2001 korvaus oli 37,4 milj. euroa, kun se vuodelle 2002 on n. 38,7 milj. euroa.

2.2.2 Rautatieliikenne eurooppalaisessa vertailussa

Euroopan rautateillä viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtuneet suuret organisatoriset muutokset ovat seurausta useista EU-direktiiveistä. Näistä ehkä tärkein on direktiivi 91/440, joka loi perustan infrastruktuurin ja liikenteen hoidon erottamiselle. Direktiivissä säädetään infrastruktuurin käyttömaksuista ja asetetaan minimivaatimukset viranomaisten ja rautateiden välisten sekä rautatiesektorin sisäisten rahavirtojen julkisuudelle.

VR on Suomen rautateiden ainoa henkilöliikenteen harjoittaja. Nykyinen lainsäädäntö ei mahdollista kilpailua rautateiden henkilöliikenteessä. Suomen maantieteellisen aseman, harvan asutuksen ja laajan alueen (sekä mahdollisesti epätavallisen raideleveyden) vuoksi muut operaattorit ovat toistaiseksi osoittaneet vain vähäistä kiinnostusta Suomen markkinoita kohtaan. VR:n henkilöliikenteen tärkein ja lähes ainoa kilpailija on tieliikenne, niin henkilö- kuin linja-autotkin, sekä kotimaan lentoliikenne. Joillain Helsingin ja maakuntakeskusten välisillä reiteillä lentoliikenteen markkinaosuus on huomattava. Matkustajilla on valittavanaan nopea mutta kallis lento tai kohtuuhintainen junamatka.

Monissa muissa maissa (Ruotsi, Ranska, Saksa, Hollanti) päätöksentekoa on hajautettu. Alueellisista liikennepalveluista päättävät enimmäkseen alueelliset viranomaiset, mikä ottaa huomioon näiden palvelujen yhteiskunnallisen merkityksen aluetasolla. Yleisesti

ottaen hajautettu päätöksenteko toimii hyvin ja sitä voidaan pitää esimerkkinä hyvästä käytännöstä.

Belgiassa radanpidon ja liikenteenhoidon erottaminen ei ole vielä käynnistynyt eikä kottimaan henkilöraide liikenteessä sovelleta minkäänlaista kilpailuttamista. **Irlannin** tilanne on vastaava kuin Suomen. Teoriassa rataverkko on operaattoreiden käytettävissä, koska markkinat on vapautettu, mutta käytännössä kilpailua ei ole. **Norjassa** NSB:n (Norjan rautatiet) asema tärkeimmillä rataosuuksilla ei vielä ole uhattuna; toinen yhtiö tosin hoitaa liikennettä uudella Oslon lentokenttäradalla. **Itävallassa** rataverkko on pääosin ÖBB:n (Itävallan rautatiet) hallussa. Alueelliset, julkisessa omistuksessa olevat yhtiöt hoitavat joitain vähäliikenteisempiä ratoja ilman kilpailua. **Ruotsin** rataverkon kannattava pääosa ei ole avoin kilpailulle, vaan liikenteen hoitaa edelleen SJ. Alueellista liikennettä kilpailutetaan ja sitä hoitavat sekä SJ että muut yhtiöt. **Hollannissa** kilpailutus alkoi seudullisista sivuradoista sekä rakenteilla olevasta suurnopeusradasta Pariisiin. Siten Hollannin pohjois- ja itäosissa liikenteestä vastaa kaksi yhtiötä (Noordned ja Syn-tus). Suurnopeusradan tarjouskilpailun voitti NS (Hollannin rautatiet). Päärataverkkoa ei vielä ole avattu kilpailulle, mutta näin tapahtunee seuraavien kymmenen vuoden kuluessa.

Suomen kehitys on rautatieliikenteen osalta jossain määrin vertailukelpoinen Norjan ja Irlannin kanssa. Suomessa henkilöliikennettä koskevat lakiuudistukset eivät vielä ole vireillä eikä kilpailua käytännössä ole. Belgian ja Itävallan voidaan sanoa olevan jäljessä sääntelyn vapauttamisessa, kun taas Hollannissa ja Ruotsissa on kummassakin alueellisen liikenteen kilpailuttamisjärjestelmä mutta toistaiseksi kansallisen rautatieyhtiön monopoli päärataverkolla.

Viiden maan kansalliset rautatiet on valittu Suomen vertailukohdiksi: Norjan, Hollannin, Belgian, Irlannin ja Itävallan. Kaikki maat ovat keskikokoisia ja Hollantia lukuun ottamatta pääkaupunki muodostaa rataverkon keskuksen ja on ylivoimaisesti tärkein määränpää. Kilpailutus on alkanut Norjassa ja Hollannissa, mutta muualla ei tässä suhteessa ole tapahtunut paljonkaan. Norjan luvut koskevat vain kansallista rautatieyhtiötä eli Oslon lentokenttäradan liikenne ei ole niissä mukana.

Rautatieliikenne, vuosiarvoja

Tunnuslukuja ---->	Suomi	Norja	Hollanti	Belgia	Irlanti	Itävalta
Rautatieliikenne						
C1 Asukasluku (milj.)	5,19	4,48	16,15	10,26	3,79	8,10
C2 Pinta-ala (km ²)	304.473	323.759	41.526	32.545	70.282	83.859
C3 Asukkaita/km ²	15	13,84	388,91	315,26	53,93	96,59
C4 Matkustajia (milj.)	55	54,90	310	153,30	31,70	182,70
C5 Henkilökilometrejä (milj.)	3.282	2.811	14.666	7.754	1.430	8.203
C6 Henkilökilometriä/matkustaja	59,67	51,20	47,31	50,58	45,11	44,90
C7 Julkinen kokonaistuki (milj. €)	51	134	90	347,76	123,90	650
C8 Junakilometrejä (milj.)	28,65		116,70	77,47	11,40	89,70
Suhdelukuja ---->						
Rautatieliikenne						
R1 Liikevaihto (€/henkilökilometri)	0,08	0,14	0,09	0,09	0,16	0,13
R2 Liikevaihto (€/matkustaja)	4,82	7,05	4,16	4,48	7,24	5,88
R3 Tulot (€/henkilökilometri)	0,06	0,09	0,08	0,04	0,07	0,06
R4 Tulot (€/matkustaja)	3,70	4,61	3,87	2,21	3,33	2,76
R5 Julkinen tuki (€/henkilökilometri)	0,01	0,05	0,01	0,04	0,09	0,08
R6 Julkinen tuki (€/matkustaja)	0,93	2,44	0,29	2,27	3,91	3,56
R7 Henkilökilometrejä/asukas	632,37	627,46	908,11	755,75	377,31	1.012,72
R8 Matkustajia/asukas	10,60	12,25	19,20	14,94	8,36	22,56
R9 Liikevaihto (€/junakilometri)	9,25		11,05	8,87	20,12	11,97
R10 Lipputulot/liikevaihto (%)	76,70	65,40	93	49,40	46	47
R11 Liikenteen vuosikasvu (%)	1	4	1,90	5	3,30	0,50
R12 Junakilometriä/asukas	5,52		7,23	7,55	3,01	11,07
R13 Junan keskikuormitus (matkustajaa)	114,55		125,67	100,09	125,44	91,45

Lähde: NEA Transport research and training; luvut koskevat viimeisintä vuotta, jolta tietoja on ollut saatavilla (2000 tai 2001).

Junakilometriä asukasta kohden on Suomessa hyvin pieni, vain Irlannissa se on vielä alhaisempi. Suomen luvun pienuus luku johtuu pääasiassa suhteellisen lyhyestä rataverkosta ja myös harvasta asutuksesta. Lisäksi henkilökilometrejä asukasta kohden kertyy suhteellisen vähän, mikä on yhteydessä alhaiseen tarjontaan. Vertailluista rautateistä junaa käytetään henkilökilometreillä/asukas mitattuna eniten Itävallassa. Tämä liittyy suureen tarjontaan ja rautateitä suosivaan politiikkaan, joka perustuu tavoitteen suojella Itävallan haavoittuvaa luontoa. Henkilökilometriä junakilometriä kohden voidaan Suomessa pitää keskimääräisenä (115). Ottaen kuitenkin huomioon harva asutus lukua voidaan pitää huomattavan hyvänä. Suhde on korkeampi Hollannissa ja Irlannissa, mutta Belgiassa ja Itävallassa se on 100 tai alempi. Raskaan raideliikenteen vuosikasvu on Suomessa keskiarvon alapuolella; alempi se on vain Itävallassa. Yksi syy alhaiseen kasvuun Suomessa on muuttoliike maaseudulta kaupunkeihin. Liikevaihto henkilökilometriä kohden (sisältäen lipputulot, sopimuskorvaukset ja julkisen tuen yhteensä) on Suomessa alle keskiarvon. Lipputulot henkilökilometriä kohden ovat keski-

määräisellä tasolla ja julkinen tuki alle keskiarvon, joten lipputulojen osuus on hyvä. Parempi se on vain Hollannissa. Voidaan päätellä, että Suomen järjestelmä on hyvin tehokas.

Suomen julkisen tuen absoluuttinen kokonaismäärä on pienempi kuin missään muussa vertailun maassa. Itävallassa ja Belgiassa julkinen tuki on suurta ja rataverkko suhteellisen tiheä. Tämän yhdistelmän seurauksena henkilökilometrejä asukasta kohden kertyy runsaasti ja tarjontaa on paljon, mutta lipputulojen peittoaste heikko. Suomen julkinen tuki on alhaista myös matkustajaa ja henkilökilometriä kohden. Muista maista vain Hollanti pystyy yhdistämään alhaisen tuen tason ja korkean henkilökilometrilukeman. Maassa on suhteellisen suppea rataverkko (ratakilometreinä/asukas), jota käytetään hyvin intensiivisesti: täysi kapasiteetti on käytössä lähes kaikilla rataosilla. Julkisen tuen luonne on Suomessa muuttunut tappioiden korvaamisesta tarkoin määrättyihin sopimuksiin kannattamattomista palveluista. Tämä tekee viranomaisen ja liikenteenharjoittajan väliset rahavirrat läpinäkyvämmiksi. Lisäksi se, että liikenteenharjoittajan velvoitteet perustuvat sopimukseen liikennepalvelujen ostajan kanssa sopii paremmin yhteen EU:n liikennepolitiikan kanssa kuin lainsäädännölliset palvelujen tuottamisvelvoitteet. Tämä prosessi ei vielä ole alkanut Belgiassa eikä Itävallassa.

Tuoreessa parhaita käytäntöjä selvittäneessä, rautateiden henkilöliikenteeseen keskittyneessä EU-tutkimusprojektissa¹³ päädyttiin pitämään Suomea esimerkkinä onnistuneesta täsmällisyyden parantamisesta. Euroopan komission Eurobarometrissa suomalaisten kaukojuna liikenteen matkustajien tyytyväisyys oli EU:n 15 maan joukossa neljännellä sijalla.

2.3 Kaupunki- ja seutuliikenne sekä kaukoliikenne

2.3.1 Yleiskatsaus

Suomessa on kahdella eri tavalla organisoitua kaupunkien joukkoliikennettä. Suurissa kaupungeissa – pääkaupunkiseudulla sekä Turussa ja Tampereella – kunnat kantavat täyden vastuun joukkoliikenteestä. Muilla kaupunkiseuduilla – keskisuurissa kaupungeissa – joukkoliikenne perustuu yritysvetoisuuteen ja liikennelupiin. Jos tämän tyyppistä liikennettä ei voida hoitaa itsekannattavasti, palvelut kilpailutetaan.

Vastuu seudullisesta tai alueellisesta liikenteestä on pääosin lääneillä ja paikallisliikenteestä puolestaan kunnilla. Kunnat vastaavat joukkoliikenteen lisäksi myös koulu- ja vammaiskuljetuksista. Kansaneläkelaitos on vastuussa terveydenhuollon kuljetuksista. Lainsäädäntö määrittelee kuntien koulu- ja vammaiskuljetusten vähimmäistason, ja linja-autojen lisäksi kutsuliikenteellä ja takseilla on niissä tärkeä rooli.

¹³ Projekti 'Benchmarking of Benchmarking' kuului EU:n tutkimuksen ja kehityksen viidennen puiteohjelmaan. Lisätietoja saa osoitteesta www.besttransport.org.

Pääkaupunkiseudulla ja Turussa on kunnallisten liikennelaitosten lisäksi yksityisiä liikennöitsijöitä, jotka hoitavat joukkoliikennettä liikenneviranomaisen kanssa tehtyjen sopimusten nojalla. Tampereella joukkoliikenne hoidetaan kaupungin toimintana. Keskiuurissa kaupungeissa Poria lukuun ottamatta kaikki liikennöitsijät ovat yksityisiä. Paikallista raideliikennettä on vain pääkaupunkiseudulla. Seudullinen lähijunaliikenne hoidetaan sopimusliikenteenä, kun taas raitiovaunu- ja metroliikenteen hoitaa Helsingin kaupunki.

Joukkoliikenteen kilpailuttaminen tuli mahdolliseksi vuonna 1991 säädetyn henkilöliikennelain myötä. YTV järjesti ensimmäisen tarjouskilpailun vuonna 1994. Kilpailuttaminen oli suuri menestys. Kustannukset laskivat 33 %, linja-autokalusto oli uutta ja palvelutaso erittäin tyydyttävä.¹⁴ Joitain työsuhteongelmia ilmeni tapauksissa, joissa kilpailun hävinnyt liikennöitsijä joutui sopeuttamaan toimintaansa vähentämällä kustannuksia mm. irtisanomisten avulla. Vuoteen 2002 mennessä kaikki seudullinen ja paikallinen linja-autoliikenne oli tullut kilpailuttamisen piiriin. Turussa suurin osa paikallisliikenteestä kilpailutetaan. Vuosina 1995–2000 kustannustaso vakiintui 20–25 % vanhan sopimustason alapuolelle. Viimeisimmät tarjouskierrokset ovat ensi kertaa markkinoiden vapauttamisen jälkeen osoittaneet 5–10 %:n nousua kustannustasossa. Kilpailutettujen liikennepalvelujen laatu on osoittautunut erittäin hyväksi. Linja-autoliikenteen kilpailuttaminen jatkuu. Keskustelua lähijunaliikenteen kilpailuttamisesta käydään, mutta liikenne- ja viestintäministeriön esitysehdotuksen mukaan rautateitä ei toistaiseksi avata kilpailulle lukuun ottamatta kansainvälistä rahtiliikennettä.

Tampereella joukkoliikenteen organisaatio on säilynyt muuttumattomana. Keskiuurissa kaupungeissa toimitaan edelleen yritysvetoisuuden ja liikennelupien puitteissa. Kuntien vastuu kasvoi, kun ne alkoivat tukea lippujen hintoja.

Pääkaupunkiseudun ulkopuolella julkiset palvelut tuotetaan pääasiassa yritysaloitteisesti. Sekä kaupunkien että seutuliikenteessä, kaukoliikenne poislukien, liikennöitsijät kantavat taloudellisen vastuun nettokustannussopimuksin. Ne vastaavat myös linjastojen ja aikataulujen suunnittelusta. Kaupunkien paikallisliikenteessä valtio ja kunnat tukevat lippujen hintoja. Maaseudulla liikennepalveluita ostetaan silloin, kun tarpeellisiksi katsottuja palveluita ei voida tuottaa asiakastuloin, mikä usein johtuu harvasta asutuksesta. Joillain alueilla jopa puolet seudullisesta liikenteestä on viranomaisten ostamaa.

Pääkaupunkiseudun ulkopuolella yli 400 linja-autoyhtiötä tekee tiivistä yhteistyötä Linja-autoliiton puitteissa. Liiton markkinaosuus on yhteensä 70 % pääkaupunkiseudun ulkopuolisesta linja-autoliikenteestä. Teoriassa näille markkinoille voi viiden tai kym-

¹⁴ Storstockholms Lokaltrafikin käynnistämässä benchmarking-projektissa vertailtiin yhdeksää kaupunkia: Barcelonaa, Kööpenhaminaa, Geneveä, Helsinkiä, Lontoota, Manchesteriä, Osloa, Tukholmaa ja Wieniä. Helsinki sijoittui erittäin hyvin: se sai kärkisijan asiakastytyväisyydessä, vastineen saamisessa rahoille ja uskollisuudessa, tuli toiseksi luotettavuudessa ja kolmanneksi liikenteen tarjonnassa ja joukkoliikenteen yhteiskunnallisessa imagossa. Lisätietoja on saatavissa osoitteessa best2005.net.

menen vuoden kuluessa ilmaantua uusia yhtiöitä, jotka haastavat nykyiset, kun niiden luvat umpeutuvat. Tällaisesta ei kuitenkaan toistaiseksi ole ollut merkkejä.

Kaukoliikennemarkkinat toimivat kaupallisella pohjalla ilman julkista tukea, ja viranomaisten toiminta rajoittuu lupien myöntämiseen. Siitä vastaavat lääninhallitukset silloin kun liikennöinti ei ulotu yli lääninrajojen. Muulloin toimiluvat myöntää liikenne- ja viestintäministeriö. Toimiluvan evääminen on harvinaista, mutta niin voi tapahtua, jos uusi reitti häiritsee jo olemassa olevaa liikennettä. Laadun on oltava korkea, vaikka matkustajamäärät olisivat pieniä. Jos samalle reitille tehdään useampi hakemus, lupa myönnetään sille liikennöitsijälle, joka tarjoaa matkustajan näkökulmasta parhaat palvelut. Toissijainen kriteeri on taloudellinen tehokkuus. Jos hakemukset ovat yhtäläiset, viranomaiset antavat toimiluvan yleensä uudelle liikennöitsijälle. Rahdin kuljettaminen on merkittävä tulonlähde kaukoliikenteessä. Kaikkialla Suomessa kattava linja-autoasemaverkosto tarjoaa palveluita niin matkustajien kuin rahdinkin kuljetuksessa. Palveluista huolehtivan Matkahuollon omistaa Linja-autoliitto. Matkahuollon toimipisteistä saa aikataulutietoja ja lippuja. Järjestelmä on itsekannattava eikä saa tukea viranomaisilta.

2.3.2 Kaupunki- ja seutuliikenne eurooppalaisesta näkökulmasta

Pääkaupunkiseudun paikallisliikenteen järjestämisestä vastaa seudullinen liikenneviranomainen. Tämä malli on hyvin yleinen Euroopassa. Pääkaupunkiseudulla kaikki linja-autoliikenne kilpailutetaan, mutta raideliikennettä ei avata kilpailulle lähivuosina. Yleisenä huomiona voidaan todeta, että kilpailuttaminen kehittyy pääkaupungeissa hitaammin kuin muissa kaupungeissa. Julkilausutut syyt ovat usein linjastojen monimutkaisuus ja paikallisen raideliikenteen kilpailuttamisen vaikeudet, mutta poliittisillakin tekijöillä on oma merkityksensä. Yleensä kilpailuttaminen alkaa suurilla kaupunkiseuduilla esikaupunkien linja-autoliikenteestä taikka alihankinnasta.

Oslossa ja *Brysselissä* tilanne on edelleen perinteinen: kunnallinen liikennelaitos ei kilpaile yksityisten liikennöitsijöiden kanssa, vaan sen täytyy täyttää 'tehokkuutta' tai liikennejärjestelmän hoitoa koskevan sopimuksen ehdot. Kummassakaan kaupungissa järjestelmää ei olla muuttamassa lähitulevaisuudessa. *Wienin* kaupungin liikennelaitos, Wiener Linien, on hiljattain muutettu osakeyhtiöksi. Se on kuitenkin yhä kaupungin omistuksessa. Muutos mahdollistaa kilpailuttamisen tulevaisuudessa. Yksityinen sektori on mukana linja-autoliikenteessä alihankinnan kautta. *Amsterdamissa* seudullinen viranomainen ROA vastaa paikallisen ja seudullisen liikenteen järjestämisestä lukuun ottamatta pitkämatkaisen junaliikenteen reittejä. Kaupungin liikennelaitos on joukkoliikenteen tärkein liikennöitsijä. Esikaupunkilinjoista vastaa toinen (julkisen sektorin) operaattori. Hollannin uusi matkustajaliikennelaki velvoittaa ulottamaan kilpailuttamisen kaikkiin liikennemuotoihin, mutta valmistelut liikennelaitoksen muuttamiseksi osakeyhtiöksi ovat hidastuneet sen jälkeen kun amsterdamilaiset torjuivat suunnitelman kansanäänestyksessä. *Tukholmassa* AB Storstockholms Lokaltrafik (SL) vastaa kaikesta seu-

dullisesta joukkoliikenteestä mukaan lukien linja-autot, lähijunat ja metro. SL:n toimintamallin peruseräotteita ovat, että liikenteenharjoittajilta hankitaan palveluita eikä yksityiskohtaisia liikenteen järjestämistä koskevia suunnitelmia sekä se, että kilpailutus koskee alueita, ei yksittäisiä linjoja. SL myi osuutensa linja-auto- ja junaliikennettä harjoittavista tytäryhtiöistään. Tällä hetkellä Tukholman linja-autoliikennettä hoitaa kolme ja junaliikennettä kaksi yhtiötä. **Kööpenhaminassa** kaikki liikenne kilpailutetaan. Bruttokustannussopimukseen perustuva malli on kopioitu moniin kaupunkeihin ja se on saman luonteinen kuin YTV-alueella sovellettu. **Dublinissa** myös yksityisille liikennöitsijöille on myönnetty toimilupia kahden julkisomisteisen yhtiön (Dublin Bus ja Irish Bus) lisäksi, mikä lisää huomattavasti yksityisten liikennöitsijöiden osuutta Dublinin joukkoliikenteestä.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että Suomen pääkaupunkiseutu on mukana kehityksen valtavirrassa joukkoliikenteen hoidon perinteisestä organisoinnista uuteen. Myönteistä on, että VR on niin integroitunut YTV:n järjestelmään; monilla muilla kaupunkiseuduilla tämä integraatio on vain osittaista. YTV-alueen laajentaminen antaisi mahdollisuuksia lisäparannuksiin. Kunnallisen liikennelaitoksen yksityistäminen kestää pitkään monissa pääkaupungeissa. Kaupunkeja, joissa raideliikennekin on avattu kilpailulle, on vähän.

Tukholma, Oslo, Amsterdam, Bryssel ja Wien on valittu pääkaupunkiseudun vertailukohteiksi. Nämä kaupungit ovat keskikokoisten maiden keskikokoisia pääkaupunkeja, ja niissä kaikissa on niin linja-auto-, raitiovaunu- kuin metroliikennettäkin. Niiden joukkoliikennejärjestelmät kattavat useamman kuin vain yhden kunnan ja niistä saatiin riittävästi tietoja vertailua varten. Wienin osalta on todettava, että luvut koskevat vain itse kaupunkia. Kaupunki kuuluu laajaan, alueeltaan yli 1000 km²:n suuruiseen yhden liikenneviranomaisen toimialueeseen. Kaikki luvut koskevat vain busseja, raitiovaunuja ja metroja. Paikallinen raideliikenne on jätetty tarkastelun ulkopuolelle kaikissa kaupungeissa.

Mitattuna ajoneuvokilometreinä vuodessa asukasta kohden (R12) liikenteen tarjonta on suurin **Tukholmassa** ja seuraavaksi suurin Helsingissä. Muissa kaupungeissa se on huomattavasti pienempi. Ottaen huomioon, että tarjonta liittyy kaupungin kokoon (Euroopan suurimmissa kaupungeissa on suurin tarjonta/asukas) ja että Suomen pääkaupunkiseudulla on vertailun kaupunkiseuduista toiseksi pienin väestö, tarjonnan taso on korkea. Joukkoliikenteen käyttö mitattuna matkustajien tai henkilökilometrien vuosittaisella määrällä asukasta kohden on keskitasoa. Toiseksi pienimmälle kaupungille sijoitus on hyvä. Keskimääräiset kuormitusasteet (matkustajaa/ajoneuvo) ovat Suomessa vertailun alhaisimmat. Tämä on looginen seuraus runsaasta tarjonnasta ja keskimääräisestä kysynnästä.

Suurkaupunkiseudut, vuosiarvoja

Tunnuslukuja ---->	Suomi	Ruotsi	Norja	Hollanti	Belgia	Itävalta
Kaupunkiseutu	Helsinki	Tukholma	Oslo	Amsterdam	Bryssel	Wien
C1 Asukasluku (milj.)	0,96	1,80	0,51	1,31	1,15	1,60
C2 Pinta-ala (km ²)	743	650,10	454	811,10	161	415
C3 Asukkaita/km ²	1 292,06	2 768,80	1 123,35	1 615,09	7 142,86	3 855,42
C4 Matkustajien määrä (milj.)	291	626	163	207,60	223,21	724,90
C5 Henkilökilometrejä (milj.)	1.689	4.369	693	1 150,80	979	
C6 Henkilökilometriä/matkustaja	5,80	6,98	4,25	5,54	4,39	
C7 Joukkoliikenteen julkinen tuki (milj. €)	134	301	80	278	185	398,70
C8 Ajoneuvokilometrejä (milj.)	107,90	226	36,40	68,30	35,94	109,80
Suhdelukuja ---->	Suomi	Ruotsi	Norja	Hollanti	Belgia	Itävalta
Kaupunkiseutu	Helsinki	Tukholma	Oslo	Amsterdam	Bryssel	Wien
R1 Liikevaihto (€/henkilökilometri)	0,18	0,13	0,36	0,32	0,30	
R2 Liikevaihto (€/matkustaja)	1,02	0,88	1,52	1,78	1,33	0,98
R3 Tulot (€/henkilökilometri)	0,10	0,06	0,24	0,11	0,11	
R4 Tulot (€/matkustaja)	0,56	0,40	1,03	0,62	0,49	0,43
R5 Julkinen tuki (€/henkilökilometri)	0,08	0,07	0,12	0,24	0,19	
R6 Julkinen tuki (€/matkustaja)	0,46	0,48	0,49	1,34	0,83	0,55
R7 Henkilökilometrejä/asukas	1 759,38	2 427,22	1 358,82	878,47	851,30	
R8 Matkustaja/asukas	303,13	347,78	319,61	158,47	194,10	453,06
R9 Liikevaihto (€/ajoneuvokilometri)	2,76	2,44	6,79	5,41	8,25	6,45
R10 Lipputulot/liikevaihto (%)	55,10	45,40	68	35	37	44,40
R11 Liikenteen vuosikasvu (%)	3	1,10	3	1		0,10
R12 Ajoneuvokilometrejä/asukas	112,40	125,56	71,37	52,14	31,25	68,63
R13 Keskimäärin henkilöä/ajoneuvo	15,65	19,33	19,04	16,85	27,24	

Lähde: NEA Transport research and training; luvut koskevat viimeisintä vuotta, jolta tietoja on ollut saatavilla (2000 tai 2001).

Vuosittainen kasvu on Helsingin seudulla keskimääräistä suurempi; kaikilla alueilla on jonkinlaista kasvua. Suurkaupunkiseudut ovatkin yksi harvoista kasvavista joukkoliikennemarkkinoista Euroopassa. Helsingin seudun korkea kasvuprosentti liittyy väestönkasvuun, mitä ei useimmilla muilla vertailun alueilla tapahdu. Liikevaihto on alle keskitasoa sekä suhteessa matkustajiin että henkilökilometreihin. Yhdessä matalan kuormitusasteen kanssa tämä tarkoittaa, että Helsingin seudun joukkoliikenne on melko tehokasta. Tämä näkyy indikaattorin R9 (liikevaihto/ajoneuvokilometri) hyvässä (alhaisessa) arvossa. Toinen tehokas joukkoliikennejärjestelmä on *Tukholmassa*; siellä kilpailutus on ulotettu kaikkiin liikennemuotoihin. Neljä muuta kaupunkiseutua eivät ole yhtä tehokkaita eivätkä ole aloittaneet laajamittaista kilpailuttamista. Yksi liikenteen tehokkuudelle tärkeä tekijä on keskinopeus (ajoneuvokilometrit/ajoneuvotunnit). Tämä suhde on Helsingin seudulla melko hyvä (korkea) ottaen huomioon alueen rakenne ja

linja-auto- ja raitiovaunuverkostojen kattavuus. Lipputulot ovat keskimääräisellä tasolla (vain *Oslossa* joukkoliikenne on paljon kalliimpaa); Helsingin seudulla ja Tukholmassa henkilökilometrikohtainen julkinen tuki on vertailun alin. Julkisen tuen kokonaismäärä on alhaisin Oslossa ja lipputulojen osuus korkein. Pääsy on Oslon korkea lippujen hinta. Tuen absoluuttista määrää tarkasteltaessa tulee lisäksi huomata, että Oslossa on vähemmän asukkaita kuin Helsingin seudulla. Julkisen tuen luonne on erilainen eri kaupunkeissa. Kaikki vertailussa mukana olevat kaupungit ovat luopuneet aiemmasta vuositaitosten tappioiden korvaamisen käytännöstä. Useimmat kaupungit käyttävät hyväksytyä talousarviota, jota joissain tapauksissa täydennetään kannustimilla. *Amsterdammassa* liikennöitsijät vastaavat täysin liikennepalvelujen kustannuksista ja tuloista. Muissa kaupunkeissa, joissa liikennettä ei kilpailuteta, käytetään perinteistä talousarviomenettelyä, mikä tekee liikennelaitoksesta käytännössä vastuullisen sekä kustannuksista että tuloista. Koska laitos on kunnallisessa omistuksessa, vastuu palautuu julkiselle sektorille. Helsingin seudulla liikennöitsijät toimivat bruttokustannusperiaatteella; YTV:tä rahoittavat osaksi jäsenkaupungit.

Suomessa kaupunki- ja seudullisen liikenteen hoitavat yksityiset liikennöitsijät, joilla on liikenneluvat. Useimmissa maissa yksityiset liikennöitsijät ovat aktiivisia seutuliikennemarkkinoilla, ja toimilupajärjestelmä on yleinen. Monissa maissa seudullisilla tai alueellisilla viranomaisilla on koordinoiva rooli; Suomessa näin ei (pääkaupunkiseudun ulkopuolella) ole, vaan alueellisen liikennehallinnon tehtävät rajoittuvat lähinnä liikennelupien myöntämiseen. Kaupunkiliikenteessä kehitys kohti kilpailuttamista on alkanut, mutta yhä kesken.

Seudullisten viranomaisten vähäinen rooli näkyy kahdella tavalla. Ensinnäkin seudullisen joukkoliikenteen organisoinnista ei – pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta – vastaa seudullinen viranomainen. Tämä on johtanut siihen, että linjastoja ei koordinoita ja joukkoliikennettä käytetään vähemmän kuin olisi optimaalista (liikenteen hoidon tehokkuuden kannalta). Tämä pätee myös Helsingin ja kehyskuntien väliseen liikenteeseen. Tässä tapauksessa ratkaisu voisi olla (vapaaehtoinen) seudullinen liikenneviranomainen, jonka sen jäsenkunnat perustaisivat. Suur-Helsingin tapauksessa ratkaisuna saattaisi olla YTV:n laajentaminen tai YTV:n ja muiden kuntien välinen yhteistyösopimus. Toiseksi: seudulliseen ja paikallisliikenteeseen kuuluu eri tyyppistä liikennettä: julkista liikennettä, koulukuljetuksia ja sosiaali- ja terveydenhuollon kuljetuksia. Koska liikennevirrat eivät ole kovin suuria, niiden järjestämisestä vastaavat usein osa-aikaiset henkilöt, joilla ei ole ammattitaitoa liikenteen parissa. Jos kuljetusten koordinoinnista vastaisi jokin seudullinen keskus, jossa on liikenteen suunnittelun hallitseva henkilöstö, syntyisi säästöjä ja laatu paranisi.

Ruotsissa kunkin läänin liikenneviranomainen vastaa kaikesta paikallisesta ja seudullisesta linjaliikenteestä tarkoituksenaan varmistaa joukkoliikenteen riittävä tarjonta. Nykyisin lähes kaikki liikenne kilpailutetaan. Yksityinen sektori hallitsee markkinoita 65 %:n osuudella. *Hollanti* tulee olemaan samassa tilanteessa vuonna 2005 sillä poikkeuksella, että julkisessa omistuksessa olevat yhtiöt eivät saa osallistua tarjouskilpailuihin.

Tällä hetkellä kilpailuttaminen on vasta alkanut eräillä seuduilla. Se tulee ensin tapahtumaan alueellisessa liikenteessä ja myöhemmin pienissä kaupungeissa. Suuremmissa kaupungeissa, joissa on myös raideliikennettä, kilpailuttaminen alkaa linja-autoista. **Ranskassa** kilpailuttaminen on kaupungeissa yleistä. Käytännössä suurin osa tarjouskilpailuista koskee liikenteen hoitoa; henkilökunta, varikot ja kalusto kuuluvat viranomaisille. **Norjassa** valtakunnallisilla viranomaisilla on melko vähäinen rooli paikallisliikenteessä. Eri läänit ovat kehittäneet erilaisia organisatorisia ja sopimusmalleja, jotka vaihtelevat kilpailuttamisesta innovatiivisiin suoriteperusteisiin kannustinsopimuksiin. **Irlandissa** Irish Bus huolehtii kaikesta Dublinin ulkopuolisesta linja-autoliikenteestä. Toisin kuin yksityisten yhtiöiden kanssa kilpaileva Dublin Bus, Irish Busilla on monopoliasema. **Belgiassa** maan kaksi pääaluetta, Flanderi ja Vallonia, vastaavat seudullisesta kaupunkiliikenteestä siten, että kussakin provinssissa on oma, itsenäinen liikenneyhtiö. Yhtiöt ovat julkisessa omistuksessa ja liikennöivät suoritesopimusten nojalla. Kumpikin alueellinen yhtiö käyttää alihankkijoina yksityisiä yrityksiä, joiden osuus on 40 % Flanderissa ja 26 % Valloniassa.

Suomen paikallis- ja seutuliikennemarkkinat ovat sekoitus yksityistä ja julkista. Seudullisten liikenneviranomaisten puuttuessa tilanne saattaa vaikuttaa jossain määrin hajanaiselta, vaikka lääninhallituksilla on oma roolinsa.

Vertailukohdiksi valittiin:

- linja-autoilla hoidettava kaupunki- ja seutuliikenne Norjassa;
- Hollanti lukuun ottamatta suurkaupunkialueita;
- Flanderin alue Belgiassa;
- Keski-Englannin (harvaan asutut) kreivikunnat ja
- Ruotsin linja-autoliikenne Tukholmaa lukuun ottamatta.

Kaikissa näissä on kyse pienten ja keskisuurten kaupunkien sekä seudullisen liikenteen yhdistelmästä. Tarkastellut Suomen joukkoliikennemarkkinoiden segmentit – toisaalta kaupunki- ja toisaalta seutuliikenne – sijoittuvat tämän vertailun vaihtelualueen päihin.

Kaupunki- ja seutuliikenne, vuosiarvoja

Tunnuslukuja →	Suomi	Suomi	Norja	Hollanti	Belgia	Iso-Britannia	Ruotsi
	Kaupunkil.	Seuttul.	Kaup. Linja-autol. + seutul.	Kaup. + seutul. (provinssit)	Kaup. + seutul. (Flanderit – DeLijn)	Kaup. + seutulinja-autoliik., kreivikunnat	Kaupunkil. Tukholman ulkop. +seutul.
C1 Asukkaita (milj.)	1,34	3,86	4,48	10,30	5,94	23,10	7,27
C2 Pinta-ala (km ²)	1.509	302.964	323.759	27.145	13.500	109.210	394.700
C3 Asukkaita/km ²	888,01	12,74	13,84	379,44	440	211,52	18,42
C4 Matkustajia (milj.)	342,30	114,50	307,50	207,90	240,41	1.236	440
C5 Henkilökilometrejä (milj.)	1.938	1.650	4.248	2.112			
C6 Henkilökilometrejä/matkustaja	5,66	14,41	13,81	10,16			
C7 Julkinen kokonaistuki (milj. €)	84	133	203	373,20	319,43	392	400
C8 Ajoneuvokilometrejä (milj.)	117,80	189,40	384,40	242	130,55	1.112	450
Suhdelukuja →	Suomi	Suomi	Norja	Hollanti	Belgia	Iso-Britannia	Ruotsi
	Kaupunkil.	Seuttul.	Kaup. Linja-autol. + seutul.	Kaup. + seutul. (provinssit)	Kaup. + seutul. (Flanderit – DeLijn)	Kaup. + seutulinja-autoliik., kreivikunnat	Kaupunkil. Tukholman ulkop. +seutul.
R1 Liikevaihto (€/henkilökilometri)	0,14	0,22	0,14	0,26			
R2 Liikevaihto (€/matkustaja)	0,77	3,14	1,87	2,59	1,74	1,52	2,18
R3 Tulot (€/henkilökilometri)	0,09	0,14	0,09	0,10			
R4 Tulot (€/matkustaja)	0,52	1,99	1,22	0,97	0,53	1,20	1,27
R5 Julkinen tuki (€/henkilökilometri)	0,04	0,08	0,05	0,18			
R6 Julkinen tuki (€/matkustaja)	0,25	1,16	0,66	1,80	1,33	0,32	0,91
R7 Henkilökilometrejä/asukas	1.446,27	427,46	948,21	205,05			
R8 Matkustajia/asukas	255,45	29,66	68,64	20,18	40,47	53,51	60,52
R9 Liikevaihto (€/ajoneuvokilometri)	2,23	1,90	1,50	2,23	3,21	1,69	2,13
R10 Lipputulot/liikevaihto (%)	68,30	63,20	65	37,50	30,50	79	58
R11 Liikenteen vuosikasvu (%)	3,50	0,50		-2	2,90	-0,50	-4
R12 Ajoneuvokilometrejä/asukas	87,91	49,07	85,80	23,50	21,98	48,14	61,90
R13 Keskimäärin henkilöä/ajoneuvo	16,45	8,71	11,05	8,73			

Lähde: NEA Transport research and training; luvut koskevat viimeisintä vuotta, jolta tietoja on ollut saatavilla (2000 tai 2001).

Huom. Suomessa kaupunkiliikenne käsittää pääkaupunkiseudun, Turun ja Tampereen yhdessä. Kaukoliikenteen linja-autot eivät kuulu seudulliseen liikenteeseen

Tarjonta mitattuna ajoneuvokilometreillä/asukas on suurempaa kaupunki- kuin seutuliikennemarkkinoilla. **Hollannissa** ja **Flanderissa** tarjonta on suhteessa alhainen. Suomessa kaupunkiliikenteen kysyntä on suurta; tarkasteluun kuuluu kuitenkin Helsingin kaupunki, joka on suhteellisen suuri kaupunki tässä vertailussa. Useissa tapauksissa liikevaihto/ajoneuvokilometri on alhainen, paljon alhaisempi kuin suurkaupunkialueilla. Yksityiset yhtiöt, joilla on hyvä kustannustehokkuus, ovat tyypillisiä tämän alan liikennöitsijöitä monissa maissa. **Flanderin** järjestelmä on julkisomisteinen, mutta käyttää suurelta osin ostopalveluita. Lipputulojen peittoaste on keskimäärin suurempi kuin suurkaupunkialueilla lukuun ottamatta **Hollantia** ja **Belgiaa**. Hollannissa seutuliikenteen kilpailutus on alkuvaiheissa. **Flanderissa** on politiikkana pitää lippujen hinnat alhaisina, mikä lisää julkisen tuen tarvetta.

Kuten edellä oli puhetta, kaukoliikennemarkkinat toimivat Suomessa kaupallisella pohjalla ilman julkista tukea, ja viranomaisten rooli rajoittuu liikennelupien myöntämiseen. Kaukolinja-autoliikenne on epätavallinen ilmiö Euroopassa. Monissa maissa junaliikennettä suojellaan linja-autojen taholta tulevalta kilpailulta, joten kaukolinja-autoliikennettä esiintyy eniten niissä Euroopan maissa, joiden rautatieverkot ovat harvat. Suomen lisäksi näitä maita ovat *Norja, Irlanti, Espanja, Portugali, Kreikka* sekä *Iso-Britannia*, jossa kilpailu junien kanssa on kovaa.

Kaukolinja-autoliikenteen tärkeys seuduille, jonne ei ole junayhteyksiä, on ilmeinen; Suomen koko liikennemarkkinoilla kaukolinja-autojen osuus on n. 20 % rautateiden henkilökuljetussuoritteesta. Matkojen määrällä mitattuna kaukolinja-autoliikenteen merkitys on rajallinen. Jokainen suomalainen tekee keskimäärin 1,5 matkaa kaukolinja-autolla vuodessa. Useimmissa muissakin maissa kaukolinja-autoliikenne toimii itsekanlattavasti. *Kreikan* julkisessa omistuksessa oleva monopoliyhtiö ei saa julkista tukea kaukoliikenteen hoitamiseen. Useimmissa muissa maissa, joissa on kaukolinja-autoliikennettä, markkinoilla on monia liikennöitsijöitä.

Kaukolinja-autoliikennettä ei ole monissa Euroopan maissa. Siellä missä sitä on, sitä ei yleensä tueta julkisin varoin (lukuun ottamatta alennettuihin lipunhintoihin oikeutetuista ryhmistä maksettavia kompensatioita). Tämän vuoksi kaupallista liikenteen hoitoa koskevia tietoja pidetään yleensä luottamuksellisina, ja vertailuja on vaikea tehdä. *Espanjasta, Norjasta* ja *Irlannista* oli mahdollista saada tietoja.

Kaikissa neljässä maassa väestötiheys on alhainen ja rautatieverkko melko harva. Tämä luo edellytyksiä kaukoliikenteen linja-autoreitistölle rautateiden rinnalla. Keskimääräinen matkustajakohtainen matkanpituus on suurin *Norjassa* ja *Suomessa*. Kaukoliikennemarkkinat ovat näissä maissa eriytyneemmät kuin *Espanjassa* ja *Irlannissa*. Alan taloudellista vahvuutta Suomessa kuvaa, että se tulee toimeen ilman julkisia tukia, vaikka keskimääräinen kuormitus on alle 11 matkustajaa/auto.

Kaukoliinja-autoliikenne, vuosiarvoja

Tunnuslukuja ---->	Suomi	Espanja	Norja	Irlanti
Kaukoliikenteen linja-autot				
C1 Asukasluku (milj.)	5,19	39,44	4,48	2,32
C2 Pinta-ala (km ²)	304.473	505.000	323.759	63.295
C3 Asukkaita/km ²	15	78,10	13,84	36,65
C4 Matkustajia (milj.)	7,41	1.429	3,40	84,30
C5 Henkilökilometrejä (milj.)	675,80	44.746	440	
C6 Henkilökilometriä/matkustaja	91,20	31,31	129,41	
C7 Julkinen tuki (milj. €)		58,17	4	27,60
C8 Ajoneuvokilometrejä (milj.)	63,80	1.877	26	73,60
Suhdelukuja ---->	Suomi	Espanja	Norja	Irlanti
Kaukoliikenteen linja-autot				
R1 Liikevaihto (€/henkilökilometri)	0,11	0,05		
R2 Liikevaihto (€/matkustaja)	10	1,60		2,08
R3 Tulot (€/henkilökilometri)	0,11	0,05		
R4 Tulot (€/matkustaja)	10	1,55		1,89
R5 Julkinen tuki (€/henkilökilometri)	0		0,01	
R6 Julkinen tuki (€/matkustaja)	0	0,04	1,18	0,33
R7 Henkilökilometrejä/asukas	130,21	1.134,53	98,21	
R8 Matkustajia/asukas	1,43	36,23	0,76	36,34
R9 Liikevaihto (€/ajoneuvokilometri)	1,16	1,21		2,38
R10 Lipputulosten osuus (%)	100	97		91
R11 Liikenteen vuosikasvu (%)	1		8,20	2,20
R12 Ajoneuvokilometrejä/asukas	12,29	47,59	5,80	31,72
R13 Keskimäärin henkilöä/ajoneuvo	10,59	23,84	16,92	

Lähde: NEA Transport research and training; luvut koskevat viimeisintä vuotta, jolta tietoja on ollut saatavilla (2000 tai 2001).

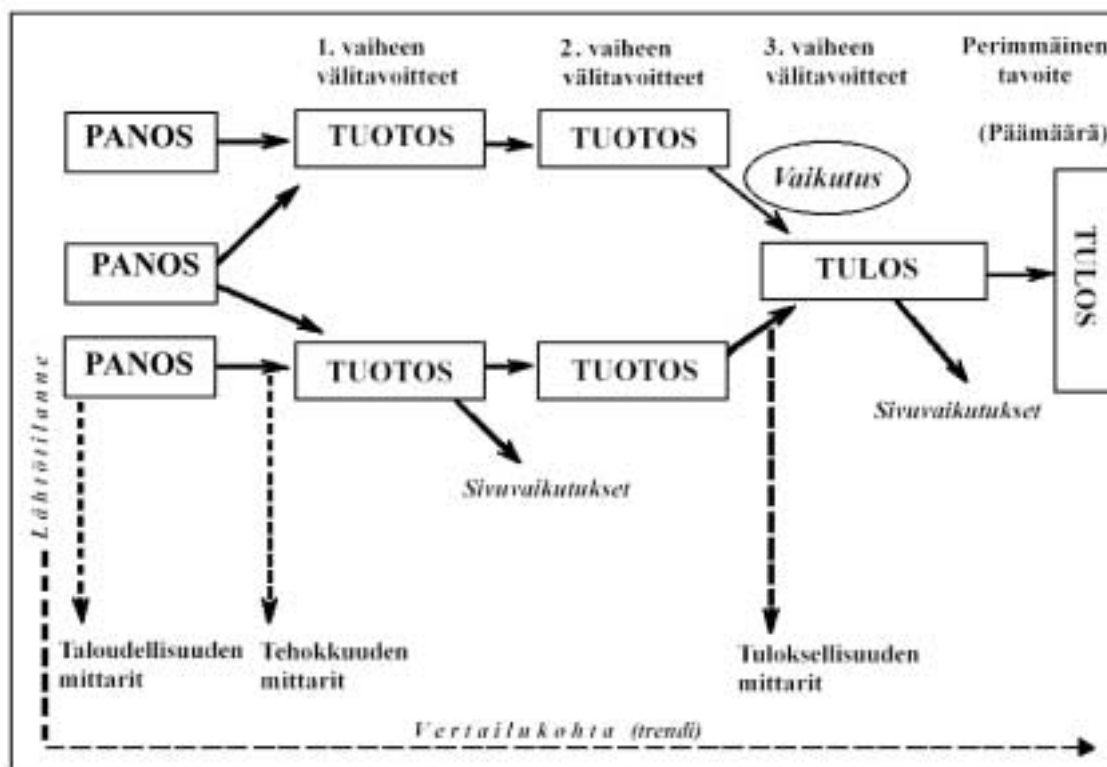
3 JULKISEN VALLAN ROOLIN ARVIOINTI

Tässä luvussa esitetään julkaisussa *Joukkoliikenne – houkutteleva valinta* (joulukuu 2001) kuvatun liikenne- ja viestintäministeriön joukkoliikennestrategian kokonaisarviointi. Luvun ensimmäisessä osassa analysoidaan strategian politiikkatavoitteita ja keinoja. Toinen osa esittää yhteenvedon siitä palautteesta, jota saatiin evaluoinnin aikana konsultoiduilta sidosryhmiltä. Viimeisen osan ovat kirjoittaneet Hollannin ja Sveitsin liikenneministeriöitä edustavat vertaisarvioijat, ja se esittää heidän näkemyksensä liikenne- ja viestintäministeriön liikennepoliittisista tavoitteista ja ministeriön roolista oman joukkoliikennestrategiansa toteuttamisessa.

3.1 Yleiskatsaus joukkoliikennestrategiaan

3.1.1 Yleistä

Tässä luvussa arvioidaan julkaisussa *Joukkoliikenne – houkutteleva valinta* (joulukuu 2001) esiteltyä liikenne- ja viestintäministeriön joukkoliikennestrategiaa. Arvio keskittyy strategian yhtenäisyyteen, johdonmukaisuuteen ja kattavuuteen sekä tavoitteiden saavuttamiseksi esitettyjen keinojen riittävyyteen. Analyysissä on käytetty politiikan arviointimallia, joka on suunniteltu selventämään haluttujen tulosten, tuotosten ja pannon välistä yhteyksiä alla olevan kuvan mukaisella tavalla.



Tässä mallissa politiikkojen katsotaan perustuvan eksplisiittisille tai implisiittisille oletuksille syy-seuraussuhteista. Julkisen vallan toimenpiteet (mallissa panokset) on tarkoitettu synnyttämään konkreettisia tuotoksia, joiden puolestaan oletetaan vaikuttavan ih-

misten ja organisaatioiden käyttäytymiseen ja johtavan tiettyyn tulokseen. Tulos pitäisi nähdä haluttuna muutoksena (tai joskus ei-toivotun muutoksen pysäyttämisenä) sosiaalisessa, taloudellisessa tai luonnonympäristössä. Muutoksen voidaan ajatella tapahtuvan useiden välivaiheiden kautta, ja tulokseen pääsemiseksi saatetaan tarvita useampia kuin yksi tuotosketju. Jonkin politiikan tai strategian testaamisessa on yleensä hyödyllistä lähteä liikkeelle sen lopullisesta tavoitteesta eli päämäärästä (tuloksesta) ja edetä ketjuja pitkin vastavirtaan kohti tarvittavia toimenpiteitä.

3.1.2 Liikennepolitiikan tavoite

Suomen hallituksen liikennepolitiikan päämäärä eli perimmäinen tavoite on vuoden 2001 joukkoliikennestrategian mukaan 'älykäs ja kestävä liikkuminen ja kuljettaminen, jossa otetaan huomioon taloudelliset, ekologiset, sosiaaliset ja kulttuuriin liittyvät näkökohdat.' Tämä on sopusoinnussa sen päämäärän kanssa, joka on ilmaistu kokonaisvaltaisemmassa strategiadokumentissa *Kohti älykästä ja kestävästä liikennettä 2025* (marraskuu 2000), johon joukkoliikennestrategia kytkeytyy. Yleistavoitteena ja politiikkavision ilmauksena *Kohti älykästä ja kestävästä liikennettä 2025* ohjaa riittävästi yksityiskohtaisempien linjausten kehittämistä, joiden tarkoituksena on näyttää, miten tämä tulos saavutetaan. 'Kestävällä' tarkoitetaan joukkoliikennedokumentissa 'kestävän kehityksen mukaista' ja 'älykkäällä' yleisessä strategiadokumentissa älykkään teknologian käyttöä. Tarkemmin viimeksi mainittua määritellään ministeriön *Tutkimus- ja kehittämissstrategiassa 2002*, joka viittaa informaatioteknologian laajaan käyttöön (enenevässä määrin reaaliaikaista tietoa hyödyntäen) henkilökohtaisissa liikkumISRatkaisuissa, liikennepalveluissa ja hallinnollisissa järjestelmissä.

Strategia olisi vahvempi, jos siinä voitaisiin sanoa selvemmin, mihin taloudellisiin, ekologisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tuloksiin sillä tähdätään tai millä ehdoilla näillä alueilla voitaisiin menestyä. Vaikka onkin erittäin hyvä, että liikennepolitiikka ilmaistaan tavalla, joka ottaa huomioon laajemman politiikkakontekstin, evaluoimisen näkökulmasta nykyinen muotoilu ei ole riittävän täsmällinen, jotta voitaisiin arvioida, onko päämäärää koskaan saavutettu.

Päämäärä kiinnittää aivan oikein huomiota siihen, ettei liikennepolitiikka voi olla erityksissä, vaan sen on välttämättä kytkeydyttävä suureen joukkoon muita politiikanlohoja. Päämäärä osoittaa, että tämän tavoitteen saavuttamiseen tarvittavalla strategialla on vaikutusta suureen joukkoon muita keskushallinnon elimiä, erityisesti niihin, jotka vastaavat koululaitoksesta, terveydenhuollosta, ympäristönsuojelusta, aluepolitiikasta, matkailusta, maankäytöstä ja paikallishallinnosta. Itse asiassa monissa niistä keinoista, joita politiikkatavoitteiden saavuttamiseksi ehdotetaan, liikenne- ja viestintäministeriölä on monien muiden valtakunnallisten, läänitason, seudullisten ja paikallisten tahojen toimintaa koordinoiva rooli. Näiden tahojen tuen ja niiden kanssa tehtävän yhteistyön tarve tunnustetaan strategiassa. Kuitenkin siitä, miten tähän yhteistyöhön on päästy (tai päästään) taikka miten sitä ylläpidetään, sanotaan vähän. Evaluoinnin aikana tehdyissä haastatteluissa saatiin näyttöä siitä, että nykyisin yhteyksillä on taipumus toteutua mi-

nisteriöiden välisinä kahdenkeskisinä keskusteluina. Minkäänlaista monenkeskistä foorumia, jolla voitaisiin tuoda julki erilaisia tarpeita, käydä neuvotteluja ja tehdä sopimuksia, ei ole. Näyttää myös siltä, etteivät joukkoliikennekysymykset ole poliittisesti riittävän merkittäviä, jotta niitä koskevien ministeritason keskustelujen järjestäminen olisi kovin tärkeitä. Liikennepoliittika tarjoaa joka tapauksessa vaativia haasteita integroidulle, eri hallinnonalat yhteen kokoavalle poliittiselle päätöksenteolle ja päätösten toteuttamiselle. Se miten näihin haasteisiin aiotaan tarttua, tulisi ilmaista selvästi.

Yksi erityistapaus on maankäytön suunnittelu. Etenkin pääkaupunkiseudulla, mutta myös muilla suurilla kaupungeilla, on monimutkaisia ja monia eri sektoreita koskettavia ongelmia, jotka liittyvät tarpeeseen edistää talouskasvua välttämällä kuitenkin yhdyskuntarakenteen hajautumista. Ympäristöministeriössä nämä ongelmat on selvästi havaittu, ja ne ovat näyttävästi esillä OECD:n julkaisussa *Territorial Review on Helsinki, Finland* (marraskuu 2002). Näitä tekijöitä ovat:

- kuntien laaja itsehallinto ja Suomen perustuslaillisten rakenteiden vahva sitoutuminen läheisyysperiaatteeseen;
- kuntien taipumus kilpailla asukkaista ja yrityksistä laajentaakseen veropohjaansa;
- vähäiset keinot taata kuntien välinen yhteistyö suunniteltaessa maankäyttöä ja infrastruktuuri-investointeja (on tosin joitain hyviä tuoreita esimerkkejä vapaaehtoisesta yhteistyöstä, esimerkiksi Keravan ja Vantaan välillä);
- se seikka, että kunnat eivät ota maankäyttökysymyksiä vakavasti liikennesuunnitelmissa, jollaisia niiden on vuodesta 1992 lähtien tullut laatia;
- vakiintuneet sosiaaliset asenteet (jotkut haastatellut huomauttivat, että suomalaiset asuisivat mielellään metsässä järven rannalla keskellä kaupunkia);
- työmatkakustannusten verovähennysoikeus niin auton kuin joukkoliikenteenkin käytössä ja julkinen tuki työmatkalaisten sarjalipuille (jotka houkuttelevat ehkä käyttämään joukkoliikennettä mutta myös asumaan kauempana työpaikasta) sekä
- kuntien velvollisuus huolehtia koulukuljetuksista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kuljetuksista, mikä auttaa ihmisiä tehokkaasti ulkoistamaan osan asuinpaikkapäätöksensä taloudellisista seurauksista ja tulee yhä kalliimmaksi kunnille väestön ikääntyessä.

Kaikki nämä tekijät myötävaikuttavat yhä hajautuneemman ja epämääräisemmän yhdyskuntarakenteen syntyyn, millä on kielteisiä vaikutuksia sekä ympäristöön että elämän laatuun. Hajautunut yhdyskuntarakente synnyttää itsessään enemmän matkoja kuin yhdentyneempi rakenne, ja koska se vaikeuttaa tehokkaan ja toimivan joukkoliikenteen järjestämistä, se lisää yksityisauton kulkutapaosuutta. Jo nyt pääkaupunkiseudulla joukkoliikenteen sanotaan vastaavan vain 20 %:sta kaupunkiseudun reuna-alueiden kasvaviin keskusten välisestä poikittaisliikenteestä, kun osuus säteittäisliikenteessä on 50 %. Jos nykykehitys jatkuu, tilanteen voitaisiin odottaa huononevan ilman korjaavia toimenpiteitä. Joukkoliikennestrategiasta ei käy ilmi, millä keinoin eri politiikanlohkojen vuorovaikutusta voidaan tutkia ja päätyä koordinoituihin ratkaisuihin. Ainakin viisi ministeriötä, liikenne- ja viestintä-, valtiovarain-, sosiaali- ja terveys-, ympäristö- sekä sisäministeriö, on osallisena asiassa. Maankäyttömuotojen ja kulkumuotojen ko-

konaismatkatuotosten välisillä yhteyksillä on merkitystä Suomen kyvyille vähentää kasvihuonekaasujen päästöjä. Joukkoliikennestrategia voi, kuten asiakirja itsekin toteaa, periaatteessa toimia kiintopisteenä yrityksille löytää integroitu lähestymistapa monimutkaiseen ongelmaan, mutta nykyisellään tämä ei täysin toteudu. Enemmän huomiota tulisi kiinnittää niihin käytännön keinoihin, joilla eri viranomaisten välistä keskustelua voidaan viedä eteenpäin.

3.1.3 Strateginen ympäristö

Strategiset suunnittelumenetelmät edellyttävät yleensä, että ylätason tavoitteenmäärittely sijoitetaan vallitsevan toimintaympäristön tarkastelun yhteyteen. Alusta alkaen tulisi olla selvää, mitä tiedetään tai ajatellaan nykyisistä ja ennustetuista kehityskuluista, toimenpiteiden rajoituksista tai edellytyksistä sekä toimialan nykytilasta. Lisäksi tulisi esittää, minkä tekijöiden odotetaan edesauttavan tai vaikeuttavan päämäärän saavuttamista. Näin luodaan strategisen suunnittelun tarvitsema konteksti. Julkaisussa *Joukkoliikenne – houkutteleva valinta* osa toimenpiteiden edellytyksistä on kuvattu hyvin, erityisen selkeästi se oletus, että joukkoliikenne tulee jatkossakin perustumaan markkina- ja liikennöitsijälähtöisiin palveluihin, jotka saavat julkista tukea ja/tai ohjausta vain tarvittaessa. Muita rajoitteita ja oletuksia tulee esiin strategia-asiakirjan eri kohdissa joko suoraan tai epäsuorasti. Strategian logiikka perustuu suurelta osin siihen oletukseen, että kulkumuotojakaumaan on mahdollista vaikuttaa parantamalla joukkoliikenteen houkuttelevuutta ilman uusia yksityisautoilua vähentäviä toimia, mutta kysymyksen ilmeisen herkkyyden vuoksi tätä ei käsitellä avoimesti. Strategia vahvistuisi, jos tällaiset oletetut edellytykset tuotaisiin avoimesti esiin tarkemman tarkastelun kohteiksi.

Vastaavasti strategiassa ei myös selvästi kuvailla joukkoliikennetoimialan nykyistä tilaa eikä sitä, miten tilanteen ajatellaan kehittyvän (esim. yksityisautoilun suhteen). Tämänhetkisen kulkumuotojakauman piirteitä sekä liikenteen määrän ja kustannusten trendejä tuodaan esiin, mutta itsekannattavan ja ostoliikenteen osuuksista, alan eri muotoisten tukien (esim. palveluiden ostamisen ja lipunhintojen tukemisen) määristä eikä julkisen tuen kokonaismäärästä (sisältäen sekä ministeriön että kuntien budjetit) ei anneta selvää kuvaa. Strategiassa viitataan lisäksi moniin tekijöihin tavalla, joka antaa ymmärtää, että niiden on tunnistettu olevan merkittäviä heikkouksia nykyisessä järjestelmässä. Tätä ei kuitenkaan lausuta selkeästi, selitetä eikä kvantifioida. Esimerkkejä tästä ovat viittaukset hajanaiseen joukkoliikenteen rahoitusjärjestelmään, uuden ja taloudellisemman junakaluston tarpeeseen, liikennesektorien työpaikkojen huonoon arvostukseen sekä tarpeeseen sisällyttää kuljettajakoulutukseen myös asiakaspalvelua. PESTELin¹⁵ ja SWOTin¹⁶ kaltaisia apuvälineitä, joista on hyötyä arvioitaessa jonkin strategian muotoilemisen kontekstia, voidaan hyödyntää myös esitettäessä ratkaisemista vaativia ongelmia. Skenaariotekniikoiden avulla olisi mahdollista tutkia mahdollisia tulevaisuuden toimin-

¹⁵ Lyhenne tulee englannin kielen poliittisia, taloudellisia, sosiaalisia, teknologisia, ympäristöllisiä ja lainsäädännöllisiä tekijöitä tarkoittavista sanoista (political, economic, social, technological, environmental, legal).

¹⁶ Tulee vahvuuksiin, heikkouksiin, mahdollisuuksiin ja uhkiin viittaavista sanoista (strengths, weaknesses, opportunities, threats).

taympäristöjä eri oloissa (ja ottaa huomioon esim. huomattavat muutokset energian hinnassa).

3.1.4 Poliittikatavoitteet

Strategia lähtee siitä, että liikennepolitiikan päämäärä saavutetaan pääasiassa toteuttamalla kaksi sitä edeltävää tavoitetta, joita voidaan kumpaakin pitää tuloksena edellä käsitellyn mallin tarkoittamassa merkityksessä:

- (i) pidetään yllä ja nostetaan ympäristöllisesti kestävien liikennemuotojen (kevyt ja joukkoliikenne) markkinaosuutta sekä
- (ii) varmistetaan liikenteen peruspalvelut erityisesti maaseudun autottomille asukkaille tarkoituksena turvata sekä sosiaalinen että alueellinen tasa-arvo.

Strategiassa annetaan ymmärtää, että päämäärän saavuttamiseen vaikutetaan myös muilla toimenpiteillä. Kuitenkin käytännössä *Joukkoliikenne – houkutteleva valinta* käsittelee ensisijassa linja-auto- ja junaliikennettä sekä kevyen liikenteen edistämistä. Lento-liikenne mainitaan vain ohimennen eikä strategia käsittele vesiliikennettä. Se ei myös sisällä ehdotuksia auton käyttöä vähentävistä toimista.¹⁷ Kulkumuotojen yhteistyötä, kuten niitä myönteisiä vaikutuksia, joita polkupyörien junassa kuljettamisen edistämällä voisi olla, käsitellään itse asiassa vähän. Strategiasta ei myös ilmene selvästi, mikä rooli taksilla on joukkoliikennepolitiikassa. Taksien käyttöön maaseudulla on viittauksia, mutta taksipalveluiden integroinnista muiden liikennemuotojen kanssa tai siitä, miten niiden nähdään istuvan kaupunkiliikenteen kokonaisuuteen, ei sanota paljoakaan.

On täysin hyväksyttävää, että tämän tyyppinen strategia käsittelee vain osaa niistä toimista, joiden odotetaan myötävaikuttavan perimmäisen päämäärän saavuttamiseen. Strategia olisi kuitenkin selkeämpi, jos sen rajaus perusteluineen tuotaisiin selvästi esiin.

3.1.5 Markkinaosuustavoitteen saavuttaminen

Seuraava vaihe on tutkia tarkemmin niitä toimenpidekokonaisuuksia, joita ehdotetaan kummankin välitavoitteen toteuttamiseksi. Toimien tulisi heijastaa päätöksentekijöiden näkemystä siitä, mitä esteitä täytyy poistaa tai mitä olosuhteita muuttaa, jotta heidän julki lausumaansa tavoitteeseen päästään. Toimet tulisi suunnitella johtamaan tuotoksiin, jotka sitten aikaansaavat halutun muutoksen. On hyödyllistä testata ehdotetun lähestymistavan toimivuus erilaisissa olosuhteissa tällä yleisellä tasolla ennen sen osatekijöiden tarkastelua.

Joukkoliikenteen markkinaosuuden nostoon tähtäävän suunnitelman logiikka on, että joukkoliikennepalveluiden saavutettavuuden, esteettömyyden, tehokkuuden, laadun ja turvallisuuden sekä matkaketjujen toimivuuden parantaminen lisää joukkoliikenteen

¹⁷ Lentoliikenne ei sisälly liikenne- ja viestintäministeriön henkilöliikenneyksikön toimialaan. Ministeriö ei pidä vesiliikennettä tärkeänä osana maan henkilöliikennejärjestelmää; tämä olisi syytä selkeästi tuoda esiin.

houkuttelevuutta potentiaalisten matkustajien näkökulmasta. Tämä johtaa sekä haluttuun kulkutapasiirtymään pois yksityisauton käytöstä että parempaan kannattavuuteen, joka mahdollistaa investoimisen palvelun laatuun. Tästä syntyy positiivinen palaute, joka johtaa yhä suurempiin matkustajamääriin. Samalla tavoin kevyen liikenteen turvallisuudessa, liikkumisympäristössä ja matkaketjujen toimivuudessa tehtävien parannusten odotetaan johtavan sen suosion kasvuun autoilun kustannuksella.

Parantuvan kannattavuuden ei ole ajateltu johtavan julkisen tuen tarpeen pienenemiseen tai poistumiseen kauko- tai kaupunkiliikenteessä sen paremmin linja-autojen kuin junienkaan osalta. Taloudellinen tavoite on ennemminkin varjella joukkoliikennebudjetin nykyistä kokoa sekä aikaansaada suurempia tuotoksia ja parempia tuloksia säilyttäen samalla julkisen tuen määrä reaalisesti suunnilleen ennallaan.

Tämä logiikka on sinänsä sisäisesti ristiriidaton, mutta sitä ei strategiassa tueta millään objektiivisella näytöllä syistä, joiden vuoksi ihmiset valitsevat yksityisauton mieluummin kuin joukko- tai kevyen liikenteen eri tilanteissa. Oletukset kestävien liikennemuotojen yksityisautoa vähäisemmän houkuttelevuuden syistä ovat sinänsä loogisesti mahdollisia, mutta ilman enempää näyttöä on mahdotonta osoittaa eri tekijöiden suhteellista merkitystä ja siten myös sitä, että ehdotetut toimenpiteet kohdistavat resurssit tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Eikä itse asiassa voida myös osoittaa, että ehdotetut toimenpiteet ovat riittäviä, etenkin ilman alkuvaiheessa tehtävää, julkisten varojen merkittävää investoimista positiivisen palautteen käynnistämiseksi. Näin on erityisesti siksi, että strategiassa on valittu linjaksi se, että ongelmia yritetään ratkaista tekemällä joukkoliikenne houkuttelevammaksi tarkastelematta samalla täydentäviä toimia, joilla pyritäisiin yksityisautoilun vähentämiseen. Vaikkakin tämä on poliittisesti ja asioiden esitustavan suhteen herkkä kysymys, saattaisi lopputuloksena olla kustannustehokkaampi toimenpidekokonaisuus, jos käytettäisiin sekä keppiä että porkkanaa. Jälkimmäisiin voisi sisältyä autonkäyttötapoja muuttavia kannustimia kuten taloudellisia toimia kimppakyytien ja autojen yhteiskäytön edistämiseksi, edellisiin esimerkiksi tienkäytön rajoituksia ruuhka-aikoina niille ajoneuvoille, joissa on vain yksi henkilö. Esitetään kyllä väitteitä, että auton kotiin jättämiseen kannustetaan merkittävästi jo nyt esimerkiksi polttoaineen hintojen ja pysäköintipolitiikan avulla, mutta nämäkin seikat ovat osa sitä tilannetta, joka on johtanut nykyiseen kulkutapajakaumaan. Jotta sitä voitaisiin muuttaa, tarvitaan lisätoimia.

Tarvitaan enemmän tietoa, joka pitää myös tuoda argumentoinnissa selkeästi esiin, siitä miten paljon yksityisauton käyttöä arvostetaan ja mitä jonkin toisen liikennemuodon valinta edellyttäisi (ts. millä 'hinnalla' muutos voitaisiin 'ostaa') erilaisilla matkatyypeillä. Taloudellisen arvioinnin tekniikoita, mm. hedonisen hinnoittelun menetelmiä, voidaan käyttää ihmisten todellisten tai kuviteltujen valintojen selvittämiseen. Tutkimustyö, joka mahdollistaa rahallisen arvon antamisen olennaisesti subjektiivisille teki-
jöille voi itsessään olla kallista eikä välttämättä tuota kovin luotettavaa lopputulosta. Olisi kuitenkin mahdollista edetä huomattavasti pidemmälle tähän suuntaan kuin strate-

giassa nykyisellään tehdään ja kvantifioida sekä se itseisarvo, joka yksityisauton käytölle annetaan että se arvo, joka annettaisiin erilaisille joukkoliikenteen parannustoimille.

Ilman havaintoaineistoa, joka auttaisi käyttäytymismuutosten ja niistä johtuvien kustannusten ja hyötyjen yksityiskohtaisessa mallintamisessa ei ole mahdollista osoittaa, että strategian tämän osan perustana oleva ajatus positiivisesta palaute on mitään muuta kuin toiveajattelua. Itse asiassa yksikään tämän evaluoinnin aikana konsultoiduista tahoista ei pitänyt joukkoliikenteen markkinaosuuden nostamista kaupunkiseuduilla mahdollisena, ja useat pitivät sen ennallaan säilyttämistäkin haastavana tavoitteena. Jotkut olivat sitä mieltä, että investoinnit pääkaupunkiseudun metro- ja junaliikenteeseen sekä kaupunkien väliseen junaliikenteeseen voisivat johtaa kulkutapaosuuden kasvuun näillä reiteillä, mutta olettivat silti joukkoliikenteen kokonaisuuden laskevan. Mainitussa OECD:n Helsinki-katsauksessakin puhutaan nykyisen osuuden säilyttämisestä eikä kasvattamisesta. Talouskasvun ja lisääntyvän liikenteen oloissa joukkoliikenteen absoluuttinenkin kasvu saattaisi riittää parantamaan kannattavuutta ja tukemaan investointeja myös ilman markkinaosuuden kasvua. Strategia ei kuitenkaan esitä mitään lukuja tällaisen väitteen tueksi.

Näiden seikkojen valossa strategia ei todennäköisesti tule turvaamaan kaikkien asiaan liittyvien hallinnonalojen tukea siinä esitetyille toimenpiteille, ellei voida tuoda esiin vakuuttavia perusteluja sen puolesta, että ehdotetuilla toimilla pystytään vaikuttamaan kulkutapavalintoihin. Liikenne- ja viestintäministeriön ongelmana tässä suhteessa on osittain aiempi menestys. Koska joukkoliikenteen tason nähdään jo nyt olevan korkea, ei ole halpoja tai helppoja tapoja tehdä sitä vielä houkuttelevammaksi suurelle joukolle ihmisiä, ellei autoilua samalla tehdä vähemmän houkuttelevaksi. Menestyksen oloissa ei myös ole helppoa mobilisoida poliittista ja suuren yleisön tukea toimille, joilla ehkäistäisiin ennalta palvelutason lasku. Osana strategiaa ehdotetaan tutkimustoimintaa, jonka tulosten avulla voitaisiin käydä tosiasiapohjaisempaa keskustelua. Aiheeseen liittyvät liikennetaloutta, ennustamista ja mallintamista koskevat tutkimushankkeet, joita ministeriön tutkimus- ja kehittämisstrategiassa kuvataan, eivät kuitenkaan käynnistyneet vuonna 2002. Näyttää siltä, ettei mikään muukaan taho Suomessa tee tällä hetkellä näihin projekteihin verrattavaa tutkimusta. YTV:llä on oma mallinsa matkustajien kulkutavan valinnan tutkimiseen, mutta ministeriön käsityksen mukaan mallissa ei ole mukana riittävä määrä muuttujia, jotta se tyydyttäisi täysin joukkoliikennestrategian tarpeet.

Suuri osa siitä, mitä liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa on riippuvaista siitä, että kansalaisten asenteita saadaan muutettua joukkoliikennettä suosivammiksi ja että heidät saadaan kiinnittämään enemmän huomiota joukkoliikenteen etuihin suhteessa yksityisautoon eri tilanteissa. Siksi ne keinot, joilla tämä muutos voidaan aikaansaada, tulisi nähdä strategiassa keskeisinä. On tietenkin saatava julkisuutta niille palvelutason parannuksille, joiden on tarkoitus vaikuttaa kulkutavan valintaan. Strategiassa kuitenkin tuodaan esille, että tarvitaan myös laajempi kampanja, jolla parannetaan joukkoliikenteen julkista kuvaa ja nostetaan ihmisten joukkoliikennetietoisuuden tasoa. Pitkäjänteinen markkinointikampanja, joka ei painottaisi ainoastaan joukkoliikenteen käytön taloudel-

lisiä ja muita henkilökohtaisia etuja vaan myös yhteiskunnallisia hyötyjä kuten vähäisempiä ympäristövaikutuksia, saattaisi hyvinkin tuoda uusia matkustajia. Koska keskeisenä kysymyksenä ovat yksilöiden tekemät valinnat, joihin vaikuttavat monet subjektiiviset eivätkä välttämättä täysin rationaaliset tekijät, asiaan on tartuttava myös näillä keinoin eikä yksinomaan toteuttamalla konkreettisia infrastruktuuriin, informaatioteknologiaan jne. liittyviä hankkeita. Ministeriön olisi hyvä harkita, että se suuntaisi t&k-budjetistaan osan markkinointi- ja julkisuuskysymysten selvittämiseen yhteistyössä jonkin alan ammattilaistahon kanssa sekä joidenkin pilottiprojektien toteuttamiseen. Näille toimenpiteille tulisi myös antaa näyttävämpi sija strategiassa. Sekä maksullisia että maksuttomia julkisuuskanavia tulee kehittää suurimman mahdollisen hyödyn saamiseksi ja käyttää niitä paikallistason päättäjille sekä suurelle yleisölle tiedottamiseen.

3.1.6 Peruspalvelut ja liikenteen tasa-arvotavoite

Tasa-arvotavoite liittyy maaseutuliikenteen liikennepalvelujen säilyttämiseen ja kehittämiseen. Taustalla on lähinnä yhteiskunnalliseen tasa-arvoon ja aluepolitiikkaan liittyvät tavoitteet, eivät niinkään ympäristölliset tai ekologiseen kestävyysliikenteeseen liittyvät näkökohdat. Strategian tätä osaa ei kokonaisuutena ottaen ole kehitetty niin pitkälle kuin kaupunkien ja niiden välisen liikenteen kulkumuotojakaumaa käsittelevää osaa. Koska strategia ei sisällä perusteellista katsausta siihen toimintaympäristöön, jonka puitteissa se on muotoiltu, käsiteltävän ongelman luonnetta ei ole esitetty selkeästi. Strategia viittaa tarpeeseen turvata peruspalvelut ja tarkastella palveluiden järkevyyttä, taloudellista terveyttä sekä laatua, jotta joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä maaseudulla voitaisiin parantaa. Voitaneen päätellä (vaikka tätä ei lainkaan tuoda selvästi esiin), että monien tahojen mielestä maaseudun joukkoliikennettä uhkaa kriisi. Tähän vaikuttaa useita tekijöitä:

- Väestön muutto pois maaseudulta nakertaa sekä kuntien veropohjaa että paikallisten kaupallisten palveluiden elinkelpoisuutta (mukaan lukien itsekkannattava joukkoliikenne).
- Viimeaikaiset valtion finanssipolitiikan muutokset ovat siirtäneet resursseja pois maaseudun kunnilta ja tehneet vaikeammaksi joukkoliikenteen tukemisen kunnan varoin.
- Tästä seuranneilla julkisesti tuettujen syöttöliikennepalveluiden lopettamisilla odotetaan olevan heijastusvaikutuksia nykyisin itsekkannattavasti toimivaan liikenteeseen, mikä johtaa reitistön harvenemiskiarteeseen.
- Seutulippujärjestelmien tuen pitäminen ennallaan liikenne- ja viestintäministeriön budjetissa ja tulevien vuosien suunnitelmissa tulee myös asettamaan rajoituksia joukkoliikenteen julkisen tuen kokonaistason säilyttämiselle.
- Maaseudulle jäävän väestön ikärakenteen vanheneminen johtaa siihen, että kasvava osuus heistä tulee todennäköisesti olemaan riippuvaisia joukkoliikenteestä asiointimatkoillaan.

- Tämä demografinen muutos lisää myös paineita kuntien suuntaan, sillä niiden on järjestettävä terveys- ja sosiaalipalveluiden tarvitsemat kuljetukset.

Tämän kaltaisia tekijöitä ei strategiassa suoraan käsitellä ja arvioida. Siksi niistä johtuvien ongelmien ratkaisemiseksi esitettyjen toimien riittävydestä tai toimivuudesta toisistaan poikkeavissa olosuhteissa voidaan tehdä vain rajallisesti johtopäätöksiä. Strategia-asiakirjan perusteella ei myös ole mahdollista arvioida sitä, missä määrin ehdotetut toimet (esim. itsekannattamattoman perusliikenteen ostaminen) on tarkoitettu uusiksi avauksiksi ja missä määrin yksinkertaisesti nykyisten käytäntöjen jatkamiseksi.

Näyttää jossain määrin siltä, että – samoin kuin kaupunkien ja niiden välisessä liikenteessä – strategian logiikka perustuu ajatukselle, että palvelujen laadun nosto johtaa niiden lisääntyvään käyttöön ja parempaan kannattavuuteen. Tässä pätevät samat varaukset, jotka esitettiin edellä tästä ajatuksesta. Maaseutuliikenteen kohdalla siihen pitäisi suhtautua ehkä vieläkin suuremmalla skeptisyydellä ottaen huomioon se yleinen näkemys, että joukkoliikenteen markkinaosuuden nosto on realistista vain pääkaupunkiseudulla.

Tärkeämpää kuitenkin näyttäisi olevan se, että kuntien lakisääteisesti järjestämien terveys- ja sosiaalipalvelujen tarvitseman liikenteen sekä koulukuljetusten integroinnissa on parantamisen varaa. Strategian mukaan nämä kuljetuspalvelut tulisi mahdollisuuksien mukaan järjestää normaalin linjaliikenteen puitteissa, jolloin ne lisääisivät sen käyttöä, parantaisivat kannattavuutta ja varmistaisivat sen säilymisen myös muihin tarkoituksiin kuten asiointimatkoja varten. Tässä lähestymistavassa on monia hyviä puolia. Sen mukaan liikenne- ja viestintäministeriö voisi koordinoivaa rooliaan tehostamalla sekä edesauttaa säästöjen syntymistä julkisten varojen käytössä ylipäänsä maaseudulla että edistää joukkoliikenteen palvelutason nostoa kunnioittaen samalla ministeriöiden keskinäistä sekä valtiovallan ja kuntien välistä työnjakoa. Mahdolliset taloudelliset hyödyt koituisivat suurelta osin muillekin kuin ministeriölle itselleen, minkä vuoksi asian voisi olettaa kiinnostavan valtiovarainministeriötä ja muita tahoja. Tämän lähestymistavan toteuttamisen tiellä on kuitenkin joukko mahdollisia esteitä, jotka eivät saa strategiassa täyttä huomiota.

Ensinnäkään niitä keinoja, joilla yhteistyötä voidaan parantaa, ei tuoda täysin selvästi esiin, eikä tehtävän monimutkaisuutta tarkastella lainkaan. Eri toimijoiden kanssa käytyjen keskustelujen perusteella voidaan sanoa, että koordinointia tarvitaan ainakin kolmella tasolla:

- (i) Ministeriöllä täytyy olla keinot huolehtia kuntien ja liikennöitsijöiden välisen yhteistyön optimoinnista niin, että linjaliikennettä käytetään hyväksi niin paljon kuin mahdollista erityisesti koulukuljetuksissa, jotka nähdään maaseudun joukkoliikenteen selkärankana. Taloudellisten ja kaupallisten tekijöiden pitäisi riittää tämän varmistamiseen, mutta sitä ei voida pitää itsestään selvänä.

- (ii) Kuntien sisällä tulee löytää keinot sille, että eri hallintokunnat koordinoivat kuljetustarpeensa. On paljon vahvistamattomia tietoja siitä, että takseja tilataan erikseen yksittäisille terveys- tai sosiaalipalvelujen asiakkaille tai koululaisille tilanteissa, joissa haluttujen matkojen paremmalla yhdistämisellä olisi kuljetukset voitu hoitaa paljon taloudellisemmin.
- (iii) Kuntia on kannustettava yhteistyöhön aina, kun se auttaa ostamaan kuljetuksia kustannustehokkaammin, erityisesti alhaisimman väestötiheyden alueilla. Tällaista yhteistyötä tehdäänkin paikoin, ja ministeriön on pidettävä huolta, että siitä saadut kokemukset kirjataan ja että ne saatetaan kuntien käyttöön.

Erityisesti toisen ja kolmannen kohdan suhteen näyttäisi valtiovallalla olevan potentiaalisesti erittäin merkittävä, lähinnä ehkä lääninhallitusten kautta toteutuva rooli auttaa pienempiä kuntia asiantuntemuksen kartuttamisessa. Neuvonta, kannustus, tekninen asiantuntemus ja mahdollisesti nykyaikainen puhelujen käsittelyssä sekä matkojen yhdistelyssä käytettävä teknologia tarjoavat mahdollisuuksia sekä kuljetuspalveluiden kustannustehokkuuden parantamiseen että innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen tuotettaessa palveluja vanhenevalle, hajallaan asuvalle väestölle. Uuden informaatio- ja viestintäteknologian käyttö todella joustavien, moniin tarkoituksiin soveltuvien kutsujoukkoliikennepalvelujen kehittämiseen tarjoaa ministeriölle erinomaisen tilaisuuden panostaa samalla kertaa kahteen tärkeimpään painopistealueeseensa. Yleisestikin ottaen maaseudun joukkoliikenteen parempi koordinointi ja integrointi näyttäisivät tarjoavan merkittäviä toiminnallisia, taloudellisia ja politiikkatavoitteiden saavuttamiseen liittyviä hyötyjä muille tahoille niin keskus- kuin paikallishallinnossakin. Keinoja, joilla nämä hyödyt saadaan toteutumaan käytännössä tai mekanismeja, joilla muut tahot saadaan tukemaan liikenne- ja viestintäministeriön tällaista roolia, ei kuitenkaan vielä ole luotu.

Toiseksi on huomattava puute objektiivisesta näytöstä, johon strategia voi tukeutua. Näyttää siltä, ettei maaseutuliikenteen paremman koordinoinnin taloudellisia hyötyjä nykyisin tutkita, vaikka meneillään on joitain hankkeita, joista voitaisiin kerätä hyödyllistä tietoa. Perustavammalla tasolla voidaan todeta, että strategia ei nykyisellään tuo esiin riittävästi tietoa maaseutuliikenteen julkisen tuen nykymäärästä eikä ehdotettujen toimien tuomista tehostamishyödyistä, jotta sen toteutettavuutta voitaisiin kunnolla arvioida. Tuen kokonaismäärän laskeminen ei selvästikään ole yksinkertaista, sillä mukaan tulisi ottaa kaikki niin kuntien kuin valtiovallankin erilaiset tukimuodot. Ilman arviota tuen kokonaismäärästä on kuitenkin vaikea arvioida, voidaanko toiminnan tehostamisella saavuttaa järjestelmässä riittäviä säästöjä, jotta ne oikeuttavat vaaditut investoinnit palvelujen laadun nostoon ja koordinointiin.

Tulisi myös huomata, että päätöksenteko niin liikenne- ja viestintä- kuin valtiovarainministeriössäkin on hyvin suurelta osin keskittynyt hankkeiden välittömien kustannusten ja hyötyjen käsittelyyn. Menetelmät, joilla otettaisiin huomioon pidemmän aikavälin kustannukset ja hyödyt koko kansantaloudelle näyttäivät suhteellisen kehittymättömiltä huolimatta siitä, että *Kohti älykästä ja kestävästä liikennestä 2025* -julkaisussa sitoudu-

taan parantamaan liikennepoliittisen päätöksenteon taloudellista perustaa. Tässä tilanteessa voi olla vaikeaa esittää vakuuttavaa näyttöä sellaisten toimenpiteiden puolesta, jotka on suunniteltu tuottamaan hyvin laajalle, eri hallinnonaloille leviäviä hyötyjä, ellei ole käytettävissä vahvaa empiiristä näyttöä ja taloudellisia analyysejä. Tällä ei haluta aliarvioida sen paremmin kaupunki- kuin maaseutuliikenteenkään kustannusten ja hyötyjen perusteellisempaan ja laaja-alaisempaan arvioimiseen liittyviä teknisiä vaikeuksia. Täsmällinen lähestymistapa vaatii, että kehitetään tekniikoita rahamääräisten arvojen asettamiseksi mahdollisimman monenlaisille vaikutuksille (sekä myönteisille että kielteisille) ja rahamääräisten ja ei-rahamääräisten vaikutusten yhteisarvioinnille. Vaikka tällä alalla onkin viime vuosina edistytty, ei vielä ole konsensusta esimerkiksi ympäristövaikutusten arvottamisesta. Liikenne- ja viestintäministeriölle saattaisi kuitenkin olla hyödyksi tutustua näiden kysymysten parissa muualla Euroopassa tehtyyn työhön.¹⁸ Tämä voisi auttaa turvaamaan sen, että merkittävässä ratkaisussa otetaan huomioon ne todelliset kustannukset ja hyödyt – taloudelliset, ympäristölliset, sosiaaliset jne. – joita joukkoliikennehankkeilla on valtiolle ja suomalaiselle yhteiskunnalle kokonaisuutena eikä pelkästään vaikutuksia tiettyihin budjettimomentteihin.

Kolmanneksi taksipalveluja voitaisiin käsitellä laajemmin niissä osissa strategiaa, joissa puhutaan maaseutuliikenteen ongelmista. On ilmeistä, että taksit ovat avainasemassa monien maaseudun asukkaiden liikkumismahdollisuuksien turvaamisessa aivan samoin kuin ne ovat sitä erityistarpeita omaaville matkustajille (kuten vammaisille) kaupunkialueilla. Strategiassa viitataan takseilla ja linja-autoilla hoidettavan runkoliikenteen osuuteen. Näyttää myös todennäköiseltä, että taksipalveluiden ja linjaliikenteen hyvä integrointi voi olla tapa järjestää kustannustehokasta syöttöliikennettä harvaan asutuilla alueilla ja edesauttaa joukkoliikenteen taloudellista kannattavuutta. Näyttää lisäksi siltä, että merkittävä osa pitkistä yksityisautolla tehtävistä matkoista on kodin ja kesämökin välisiä matkoja. Näitä matkoja on usein epäkäytännöllistä tehdä joukkoliikenteellä, suurelta osin koska niiden määränpäättäjät ovat niin hajallaan ja kuljetettavaa tavaraa on niin paljon, mutta on esitetty, että linja-auto- ja taksiliikenteen parempi yhteistyö saattaisi auttaa tämän koetun vaikeuden voittamisessa. Näin saataisiin siirrettyä joukkoliikenteen piiriin edes osa niistä 70 %:sta pitkistä matkoista, jotka nykyisin tehdään autolla. Aloitteellisempi ote taksien ja muiden liikennemuotojen yhteistyön kehittämiseen vahvistaisi strategiaa.

3.1.7 Toimenpiteet

Strategian kolmas osa esittelee 29 toimenpidettä, joilla kaksi edellä mainittua tärkeintä tavoitetta esitetään toteutettaviksi. Monet toimenpiteistä voidaan yhdistää jompaan kumpaan tavoitteeseen, jonka saavuttamista se pääasiassa palvelee. Jotkin laajoihin kokonaisuuksiin kuten markkinointiin tai tutkimukseen liittyvät toimet ovat merkityksellisiä strategian kummankin aspektin kannalta. Jotkin toimenpiteet – kuten kuljettajakoulutusta tai laatujärjestelmiä koskevat – palvelevat myös toissijaisia tavoitteita, kuten lii-

¹⁸ Liitteessä 3 on kuvattu joitain metodologioita.

kenneturvallisuuden parantamista, jotka voidaan tärkeydestään huolimatta nähdä strategian päätavoitteiden myönteisinä sivuvaikutuksina.

Yleisesti ottaen toimenpiteet muodostavat loogisen ja yhtenäisen joukon suhteessa niihin tuloksiin, joita niillä on määrä saavuttaa. Joissain kohdin toimet ovat kuitenkin ilmeisesti päällekkäisiä tai niiden väliset erot eivät ole aivan ilmeisiä. Strategiassa ei myös selvästi eroteta toisaalta primäärejä toimenpiteitä, joiden on tarkoitus tuottaa suoria vaikutuksia sekä toisaalta edellisten toteuttamista valmistelevia kuten tutkimukseen, suunnitteluun tai tavoitteenasetteluun liittyviä toimia. Tämä erottelu on tärkeä tehdä, jos strategian perusteella halutaan laatia tehokas toimenpideohjelma. Tämän strategian osan yksityiskohtaisessa analyysissä kuitenkin kaikkein useimmin esiin tulevat heikkoudet johtuvat epäselvyydestä sekä siitä, millä käytännön toimilla monien eri tahojen yhteistyöhön päästään ja sitä ylläpidetään että siitä, mitkä ehdotettujen toimenpiteiden taloudelliset seuraukset ovat. Strategiassa ei esitetä täsmällisiä kustannusarvioita, eivätkä lupaukset valtion rahoituksesta toimenpiteille voi olla täysin vakuuttavia ilman niitä. Esiitettyjen toimenpiteiden priorisoinnille ei ole myös esitetty mitään kriteereitä siltä varalta, että niitä kaikkia ei voida rahoittaa. Muissa maissa toteutettujen liikenne- ja viestintäministeriön strategian toimenpiteitä vastaavien toimien (kuten valtakunnallinen joukkoliikenneinformaatiojärjestelmä) kustannusten ja hyötyjen tarkastelu ei välttämättä tuottaisi hyödyllistä tietoa siitä, mitkä vaikutukset olisivat Suomessa. Eri maiden olosuhteet (taloudelliset, poliittiset, sosiaaliset jne.) eroavat liian monimutkaisilla tavoilla toisistaan. Kansainväliset vertailut olisivat kuitenkin hyödyllisiä (kuten yllä todettiin) antaessaan tietoa siitä, millaisilla menetelmillä liikenne- ja viestintäministeriö voisi arvioida suunniteltujen joukkoliikennehankkeiden kustannuksia ja hyötyjä. Siksi ministeriön virkamiesten kannattaisi vieraillla muiden maiden liikenneministeriöissä kuulemassa niiden hyöty-kustannusanalyysissä käyttämistä menetelmistä.

3.2 Strategian toteuttaminen: sidosryhmien palaute

3.2.1 Yleistä

Osana evaluointia tehtiin haastatteluja ja järjestettiin aihepiireittäin kokouksia, jotta saataisiin käsitys liikenne- ja viestintäministeriön tärkeimpien sidosryhmien näkemyksistä joukkoliikennestrategiasta. Haastattelut ja kokoukset antoivat arviointiryhmälle arvokasta tietoa ja auttoivat heitä ymmärtämään paremmin Suomen joukkoliikennepolitiikan kysymyksiä ja eri sidosryhmien mielipiteitä liikenne- ja viestintäministeriön strategiasta. Kokoukset myös edistivät sidosryhmien osallistumista strategiaan kannustamalla liikenne- ja viestintäministeriön ja muiden liikennesektorin tahojen välistä vuoropuhelua ja yhteistyötä.

Järjestetyt neljä kokousta käsitelivät strategian sisältöä ja toteuttamista. Kokousten teemat kattoivat joukkoliikennestrategian toimenpidekokonaisuudet seuraavasti: (i) infrastruktuuri, (ii) informaatio, matkaketjut, laatu, esteettömyys ja helppokäyttöisyys, (iii)

palveluiden järjestäminen ja turvaaminen sekä lippujen hinnat sekä (iv) kasvatus ja kampanjat sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan järjestämistapa.

Raportin tämä osa kokoaa eri tahojen näkemykset, jotka nämä esittivät joko keskusteluissa tai kirjallisissa vastauksissaan etukäteen lähetettyihin kysymyksiin.¹⁹

3.2.2 Avainkysymykset

Jotkin sidosryhmien esiin nostamat tärkeät kysymykset olivat yhteisiä kaikille eri kokouksissa käsitellyille teemoille. Seuraavassa esitetään yhteenveto näistä yhteisistä avainkysymyksistä.

Sidosryhmien vahva tuki

Myönteisin sidosryhmiltä saatu yleispalaute oli vahva tuki strategialle. Strategia ymmärrettiin hyvin ja sen tavoitteita ja toimenpiteitä pidettiin yleisesti ottaen oikeina ja kattavina.

Strategian yhteistyöpainotteisuutta pidettiin hyvänä. Osallistujia pyydettiin ilmaisemaan, miten voimakkaasti he tukivat strategiaa ja missä määrin he luottivat siihen, että toimenpiteet toteutetaan. Tuloksissa näkyy voimakas tuki strategiassa esitetyille tavoitteille ja toimenpiteille, mutta jonkin verran epäilyä sen suhteen, missä määrin strategia voidaan käytännössä toteuttaa.

Eri tahojen roolit ja vastuut

Liikenne- ja viestintäministeriön rooleja ja vastuita sekä sen suhdetta muihin toimijoihin pidettiin epäselvinä. Joissain kokouksissa osallistujia pyydettiin määrittelemään suhteensa strategiaan ja muihin sidosryhmiin, ja tulokset olivat monimutkaisia ja epävarmoja. Tämä vahvistaa sen, mistä jo edellä kappaleessa 3.1 oli puhetta, että vaikka yhteistyön tarpeesta ollaan yksimielisiä, on sen käytännön toteutuksen yksityiskohdissa vielä selvitettävää. Nykyisin yhteistyö näyttää perustuvan asianosaisten hyvään tahtoon, mutta eri tahot eivät selvästi näe, miten niiden toimet niveltäisiin toisiinsa ja muodostavat organisoidun kokonaisuuden, joka tähtää strategian toteuttamiseen.

Yhteistyön korostamisen lisäksi tuotiin esille, että strategia olisi ollut hyödyllistä muotoilla monenkeskisemmäksi. Kokouksiin osallistuneet tahot toivoivat kattavampaa ja integroidumpaa lähestymistapaa sidosryhmien mukana oloon strategian toteuttamisen seuraavissa vaiheissa.

Resurssien puute

Yksi eniten esiin tuoduista huolenaiheista oli liikenne- ja viestintäministeriöllä strategian toteuttamiseen käytettävissä olevien voimavarojen puute, sekä henkilöresurssien että määrärahojen osalta. Kävi myös selväksi, että strategia sisältää lukuisia alueita, jotka

¹⁹ Kysymysten tarkoituksena oli herättää sidosryhmissä mielipiteitä joukkoliikennestrategiasta. Mitään vastaamispakkoa ei ollut.

kuuluvat jonkin toisen viranomaisen toimivaltaan. Rahoitus riippuu siten joskus toisten ministeriöiden tai alue- tai paikallishallinnon elinten päätöksistä. Pidettiin tärkeänä, että liikenne- ja viestintäministeriö huolehtisi joukkoliikenteen eri rahoituslähteiden paremmasta koordinoinnista.

Tavoitteet ja toimenpiteet

Vaikkakin strategian tavoitteet ja toimenpiteet todettiin korkealaatuisiksi, pidettiin niiden keskinäisiä yhteyksiä epäselvinä, samoin keinoja toimenpiteiden toteuttamiseksi. Olisi hyödyllistä, jos liikenne- ja viestintäministeriö lausuisi selkeämmin, millä ehdoilla toimenpiteet voivat tuottaa halutun tuloksen, mitkä ovat prioriteetit, jos kaikkiin toimiin ei ole resursseja, ja miten strategian toteutumista mahdollisesti seurataan.

Yhteisen pitkän aikavälin vision tarve

Keskusteluissa toivottiin, että liikenne- ja viestintäministeriö laatisi joukkoliikenteen tulevaisuudesta pidemmän aikavälin vision ja hahmottelisi yhdessä sidosryhmiensä kanssa, miltä suomalaisen joukkoliikenteen tulisi näyttää kymmenen vuoden kuluttua. Strategian ei pitäisi keskittyä liiaksi (operationaalisiin) tavoitearvoihin, esimerkiksi siihen, pitäisikö joukkoliikenteen markkinaosuuden kasvaa kaksi vai neljä prosenttia. Asiaa on lähestyttävä systemaattisesti ja integroidusti, tukeutuen yhdessä sovittuun tulevaisuudenkuvaan ja selkeään näkemykseen siitä, mitä voidaan saavuttaa.

3.2.3 Erityiskysymykset

Yllä kuvattujen yhteisten avainkysymysten lisäksi sidosryhmät nostivat esiin kokousten teemoihin liittyviä erityiskysymyksiä. Alla on esitetty niistä yhteenveto.

Infrastrukturi

Infrastruktuurin alalla strategiasta löydettiin lukuisia vahvuuksia. Sidosryhmät pitivät toimenpiteitä ja tavoitteita yleisesti ottaen oikeina. Katsottiin, että strategia sisältää kaikki tärkeät aihealueet ja että joitain hyviä koordinoitintoimia on jo alettu toteuttaa. Lisäksi seuraavat strategian infrastruktuuritoimenpiteiden hyvät puolet tuotiin esiin:

- integroidut liikennejärjestelmäsuunnitelmat ja laatukäytävät,
- rataverkon kehittäminen,
- matkustajaystävällisten matkakeskusten rakentaminen ja
- infrahankkeiden painottuminen kaupunkiseuduille (mitä jotkut tahot katsoivat olevan syytä vielä vahvistaakin).

Tuotiin esiin, että liikenne- ja viestintäministeriö on viime vuosina kiinnittänyt kiitettävästi huomiota infrastruktuuriin, mutta että sen tulee myös varmistaa linjan jatkuminen. Ministeriöllä pitäisi olla parempi kokonaiskäsitelmä infrastruktuurin suunnittelusta ja kyky asettaa asioita selkeään tärkeysjärjestykseen. Sen pitäisi määritellä joukkoliikenteen kannalta alueellisesti ja valtakunnallisesti merkittävä infrastruktuuri ja tämän pohjalta määritellä selkeitä vastuita. Esiintyi myös huolta siitä, että rahoituksen puute saattaa rajoittaa infrastruktuurihankkeiden toteuttamista.

Tulevan kehityksen suhteen painotettiin kolmea asiaa. Ensimmäkin maankäytön ja liikenteen keskinäinen riippuvuus pitäisi tuoda selvemmin esiin. Tämän vuoksi maakuntien liittojen täytyy osallistua niin maankäytön, liikenneverkko- kuin liikennejärjestelmäsuunnitteluunkin. Toiseksi tarvitaan integroitu lähestymistapa – sekä infrastruktuuripoliitiikassa itsessään että sen koordinoinnissa muiden politiikanlohkojen kanssa. Kolmanneksi liikenne- ja viestintäministeriön tulisi omaksua tukea antava ja koordinoiva rooli eikä toimia projektipäällikön asemassa.

Informaatio, matkaketjut, laatu, esteettömyys ja käyttäjäystävällisyys

Tällä alueella strategiasta löydettiin monia vahvuuksia. Sen nähtiin ensimmäkin keskittyvän oikeisiin asioihin ja lähestymistapaa pidettiin kattavana. Muina vahvuuksina pidettiin seuraavia:

- ovelta ovelle –liikenteen painottaminen,
- asemien ja matkakeskusten jatkuva kehittäminen,
- valtakunnallisen matkustajainformaation ja yhteensopivien lippujärjestelmien käsitteet,
- liikenne- ja viestintäministeriön esteettömyysstrategia (julkaistaan pian).

Informaation osalta nähtiin ongelmana lähinnä alan toimijoiden suuri lukumäärä, joka vaikeuttaa järjestelmien yhteensovittamista ja yhteiskäyttöä. Toinen esille tuotu ongelma olivat maan eri osien maantieteellisistä eroista johtuvat erilaiset olosuhteet. Informaation tuottamisen osalta rahoituksen tasoa pidettiin riittämättömänä.

Matkaketjujen toimivuudesta esitettiin näkemys, että liikennemuotojen väliseen yhteistyöhön sekä siihen riskiin, että tietyt matkustajaryhmät tulevat suljetuiksi joukkoliikenteen ulkopuolelle kiinnitetään tällä hetkellä liian vähän huomiota. Esimerkkeinä mainittiin vaikeus kuljettaa polkupyörää tai lastenvaunuja joukkoliikennevälineissä etenkin maaseudulla. Tuotiin myös esiin, että strategia ei hyödynnä täysimääräisesti niitä mahdollisuuksia, joita taksit voisivat tarjota etenkin maaseudun liikenneongelmien ratkaisemisessa. Lisäksi kiinnitettiin huomiota siihen, että yhteistyön kannalta on tärkeää harmonisoida eri osapuolten tavoitteita, mikä edesauttaa toimivien matkaketjujen rakentamista. Myös uusien informaatiokanavien tärkeys niiden matkustajien kannalta, joilla on erityistarpeita, mainittiin.

Osallistajat kiinnittivät huomiota myös siihen, ettei asiakasnäkökulma ole strategiassa riittävän voimakas. Ehdotettiin, että asiakaslähtöisen lähestymistavan kehittämiseen kiinnitettäisiin enemmän huomiota hyödyntäen nykyisiä parhaiten toimivia käytäntöjä kuten liikennöitsijöiden kehittämiä asiakastyytyväisyyskyselyitä.

Palveluiden järjestäminen ja turvaaminen ja lippujen hinnat

Tämän teeman osalta strategiasta löydettiin seuraavia myönteisiä elementtejä: liikenne- ja viestintäministeriön sitoutuminen joukkoliikenteen peruspalvelujen turvaamiseen,

yhteensopivien lippujärjestelmien kehittäminen sekä ministeriön politiikka tukea joukkoliikennettä sekä taloudellisesti että tutkimus- ja kehittämistyöllä.

Joitain ongelmiakin tuotiin esiin: esimerkiksi, että lippujen hintojen alentaminen ei ole toimenpiteiden joukossa ja että strategiassa ei käsitellä toimenpiteiden liike- tai kansantaloudellista kustannustehokkuutta. Lisäksi joukkoliikenteen rahoitusjärjestelmä on hajanainen, eikä strategiassa esitetä toimia rahoituksen koordinoinnin parantamiseksi.

Kysymyksiä heräsi myös säännöllistä matkustamista tukevien lippujen rahoittamisen syistä. Kysyttiin myös, onko lippujen hintojen tukeminen riittävää vanhusten osalta ja suurissa kaupungeissa. YTV-alueen ulkopuolisten toimenpiteiden tuloksellisuutta tulee pohtia ottaen huomioon, että linja-autot hallitsevat 90 % markkinoista. Liikenne- ja viestintäministeriön politiikka, jonka mukaan se ei suoraan rahoita joukkoliikennettä pääkaupunkiseudulla (valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittäviä hankkeita lukuun ottamatta) kyseenalaistettiin, koska suurin potentiaali lisätä joukkoliikenteen kulkutapaosuutta on juuri pääkaupunkiseudulla.

Myös liikenne- ja viestintäministeriön pitkän aikavälin tavoitetta pitää joukkoliikennelippujen kallistuminen kuluttajahintaindeksin nousun alapuolella pidettiin kyseenalaisena. Tavoitteen syyt eivät ole ilmeisiä ja ministeriön tulisi tarkastella sitä uudestaan. Tuotiin myös esille, että ministeriön tulisi

- omaksua kokonaisvaltainen, hintaan ja laatuun keskittyvä lähestymistapa,
- ottaa huomioon paikallisten olosuhteiden erot,
- painottaa asiakkaiden tarpeiden selvittämistä nykyistä enemmän,
- tuottaa enemmän asiantuntemusta ja tietoa kilpailuttamiskysymyksistä ja
- selkiyttää työnjakoaan opetusministeriön kanssa linja-autonkuljettajien koulutuksen osalta.

Kasvatus, kampanjat sekä tutkimus- ja kehittäminen

Strategiassa esitetyjä toimenpiteitä tuettiin voimakkaasti. Kasvatukseen, kampanjoihin sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaan liittyvien toimien tärkeys tunnustettiin yleisesti. Yleinen mielipide oli kuitenkin, että vaikka strategiassa on tässä suhteessa hyviä aikoja, se ei sisällä juuri mitään yksityiskohtaista tietoa siitä, miten liikenne- ja viestintäministeriö aikoo saavuttaa tavoitteensa. Sekä henkilö- että taloudellisten resurssien puute mainittiin näiden toimien pääesteenä. Muita tärkeinä pidettyjä asioita:

- sen yksityiskohtaisempi selvittäminen, miten joukkoliikennekampanjoinnin ja -markkinoinnin kustannusten jako ministeriön ja joukkoliikenteen harjoittajien kesken tulisi järjestää,
- yhteistyö vanhempien ja opettajien kanssa koululaisten joukkoliikennekasvatuksessa ja
- sen varmistaminen, että tutkimus on tulosorientoitunutta ja johtaa konkreettisiin toimenpiteisiin.

Yhtä mieltä oltiin siitä, että kannattaisi kerätä niin Suomesta kuin muistakin Euroopan maista kokemuksia onnistuneista esimerkeistä tällä strategian osa-alueella ja kehittää sitä niiden avulla. Lyhyessä aivoriivessä esille tulleet esimerkit hyvin toimivista käytännöistä kasvatuksen, yhtiöiden työmatkasuunnitelmien, kampanjoinnin ja markkinoinnin sekä tutkimuksen ja kehityksen aloilla on koottu liitteeseen 2.

3.2.4 Johtopäätöksiä

Kokoukset osoittivat, että strategialle on laaja tuki ja että sen vahvuuksista ja heikkouksista ollaan varsin yksimielisiä. Tämä tarjoaa hyvän pohjan yhteistyön kehittämiseksi tulevaisuudessa ja auttaa liikenne- ja viestintäministeriötä keskittymään tiettyihin kysymyksiin toteuttaessaan strategiaa. Sidosryhmien aktiivinen ja avoin panos osoitti vahvaa sitoutumista ja halua yhteistyöhön. On tärkeää, että ministeriö hyödyntää näiden kokousten alkuun saattamaa yhteistyötä ja jatkaa tämänkaltaista monenkeskistä näkemysten vaihtoa.

3.3 Vertaisarviointi

Vertaisarvioijia pyydettiin suorittamaan liikenne- ja viestintäministeriön joukkoliikennepolitiikan ja –strategian riippumaton arviointi. Tässä kappaleessa esitetään Hollannin ja Sveitsin liikenneministeriöiden palveluksessa toimivien arvioijien yhteiset näkemykset. Keskeinen haaste on löytää keinoja auttaa Suomen liikenne- ja viestintäministeriötä määrittämään prioriteettinsa ja tukea sitä liikennepolitiikan määrittelyä, jota ministeriö strategisena viranomaisena tekee.

Esitetyt näkemykset pohjautuvat Suomen tilanteen hyvään ymmärtämiseen, joka perustuu aktiiviseen osallistumiseen aihepiirikohtaisiin kokouksiin sekä arvioijien omiin analyysihin ja pohdintoihin henkilökohtaisen asiantuntemuksen ja kansainvälisen kokemuksen pohjalta. Tarkoituksena on esittää puolueeton ja kriittinen arvio, joka herättää keskustelua suomalaisten päätöksentekijöiden keskuudessa ja edistää rakentavaa vuoropuhelua liikennesektorin eri toimijoiden kesken.

3.3.1 Suomen liikennepolitiikka

Ministeriön julki lausuma tavoite on kehittää kattavaa ja johdonmukaista liikennepolitiikkaa, jolla saavutetaan älykäs ja kestävä liikennejärjestelmä koko maassa vuoteen 2025 mennessä. Liikennepolitiikan yleistavoitteet on kuvattu edellä luvussa 3.1. Strategisena tavoitteena on muotoilla sellaiset investointi- ja toimintastrategiat, että taloudellinen hyvinvointi kyetään säilyttämään, ympäristöä riittävästi suojelemaan ja sosiaalinen tasa-arvo varmistamaan. Nämä tavoitteet ovat arvioijien mielestä erittäin kiitettäviä ja arvostettavia.

3.3.2 Joukkoliikennepolitiikka ja –strategia

Tässä liikenteen suunnittelun yleisessä kontekstissa joukkoliikenteelle annetaan tärkeä rooli ja sillä odotetaan olevan merkittävä rooli liikkumistarpeiden tyydyttämisessä sekä nyt että tulevaisuudessa. Tilastoista havaittavat saavutukset sekä liikenne- ja viestintäministeriön liikennepoliittisten asiakirjojen perusteellisuus osoittavat selvästi, että suomalainen liikennepolitiikka on korkeatasoista mihin tahansa Euroopan maahan verrattuna. Laadittu joukkoliikennestrategia voisi – ja sen tulisi – merkittävästi edesauttaa visioiden toteuttamista ja tavoitteiden saavuttamista kohtuullisessa ajassa. Tähän päästään, mikäli ryhdytään käytännön toimenpiteisiin strategian tuloksellisen toimeenpanon varmistamiseksi. Menestys voidaan jatkossakin varmistaa, kunhan pyrkimysten ja todellisuuden välille rakennetaan silta. On tärkeää tunnistaa strategian vahvuudet, etsiä keinot ylittää todennäköiset esteet ja lieventää mahdollisten heikkouksien aiheuttamia ongelmia.

3.3.3 Nykytilanne

Tällä hetkellä joukkoliikenteen tilanne Suomessa on kadehdittava. Kaupunkiseutujen ruuhkat ovat suhteellisen vähäisiä. Tilannetta pidetään kansainvälisesti monessa suhteessa esimerkillisenä: esimerkiksi matkustajatytytyväisyys on korkealla tasolla ja juna-liikenteen täsmällisyys erittäin hyvä. Joukkoliikennemarkkinoiden vapauttaminen on edennyt tasaisesti, ja kustannuksia on jonkin verran onnistuttu alentamaan. Kaupunkien joukkoliikenteessä sekä rautateillä lipputulojen kattavuus ja palvelutaso menestyvät hyvin vertailuissa liikennejärjestelmiltään vastaavien Euroopan maiden kanssa. Kaukoliikenteen palvelut tuotetaan ilman valtion tukea. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että liikenteen hoito, henkilöstöressurssien käyttö, taloudellinen tehokkuus ja investointiohjelma ovat esimerkillisiä ja osoittavat aiemman vaivannäön kantaneen hedelmää.

3.3.4 Tuleviin haasteisiin varautuminen

Nykyinen hyvä tilanne tulisi säilyttää ja pyrkiä järjestelmän vieläkin parempaan toimintaan. Liikennepolitiikan kehittäjien on varauduttava tuleviin haasteisiin. Näkyvissä on merkkejä siitä, että joukkoliikennepolitiikan suunnittelu tulee vaikeutumaan ja joukkoliikenteen toimintaedellytykset heikkenemään. Esimerkkejä:

- Väestön ikääntyminen ja muuttoliike maaseudulta kaupunkiin lisäävät maaseudun peruspalveluliikenteen kustannuksia.
- Parempaan elämänlaadun tavoittelu korostaa tarvetta torjua kaupunkiseuduilla kasvavan yksityisautoilun ja tavaraliikenteen haittoja (esim. ruuhkat, ilmansaasteet, melu) kustannustehokkaasti.
- Taloudellisen toimeliaisuuden siirtyminen keskuksiin kaventaa monin paikoin joukkoliikennepalvelujen rahoitus pohjaa (ja johtaa kriittisen massan menettämiseen).

- Hajaantuva yhdyskuntarakenteen voimistaa vaatimuksia parantaa seudullisten keskusten ja liikenteen pääsolmukohtien saavutettavuutta.
- Kasvava taloudellinen hyvinvointi johtaa yhä suurempaan autonomistukseen ja liikenteen kysyntään (erityisesti vapaa-ajan ja lomamatkojen osalta).
- Lisääntyvä vauraus nostaa yleisön palvelujen laatuun kohdistamia odotuksia, joiden täyttäminen edellyttää usein suuria investointeja.

Monissa Euroopan maissa saatujen kokemusten sekä empiiristen tutkimusten perusteella näyttää siltä, että liikennejärjestelmän rappeutumisen estäminen vaatii jatkuvia toimenpiteitä. Voi kestää vuosia rakentaa arvostettu ja korkealuokkainen järjestelmä, mutta välinpitämättömyys ja jatkuvan hoidon ja kehittämisen laiminlyönti saattaa johtaa systeemin rapistumiseen ja heikentää sen perustuksia. Lisäksi jo tehtyjen virheiden korjaamiseen kuluu paljon aikaa ja rahaa. Hankkeita, erityisesti infrastruktuuri-investointeja, ei voida suunnitella ja toteuttaa kovin lyhyessä ajassa.

3.3.5 Pohdittavia kysymyksiä

Haastattelujen ja temaattisissa kokouksissa saadun sidosryhmien palautteen perusteella voidaan sanoa, että liikenne- ja viestintäministeriön joukkoliikennestrategiaa pidetään hyvin kirjoitettuna, sen linjauksia arvostetaan ja että yhteistyö ministeriön kanssa (keskustelut ym.) on sujunut hyvin. Joukkoliikennestrategian peruslinjaa pidetään terveenä ja toimivana ja sen katsotaan tarjoavan hyvän pohjan yksityiskohtaisempien hankkeiden ja toimenpiteiden kehittämiseksi. Joitain epäilyksiä esitettiin kuitenkin käytettävissä olevien resurssien riittävydestä, eri osapuolten juridisen aseman epäselvyydestä sekä siitä, ettei hallinnollisia vastuita esitetä selkeästi. On myös epäilyjä toimenpiteiden toteuttajiksi esitettyjen tahojen toimivaltaisuudesta, erityisesti suhteessa niiden valvonta- ja muuhun vaikutusvaltaan. Liikenne- ja viestintäministeriö tarkoittaa hyvää, mutta saattaa yrittää tehdä liian paljon kerralla. Tilanne, jossa kaikki ovat vastuussa kaikesta, mutta kukaan ei mistään, tulisi välttää kaikin keinoin.

3.3.6 Vaihtoehtoisia lähestymistapoja

(i) Joukkoliikennepolitiikka osana liikennepolitiikkaa

Suomessa joukkoliikenne on olennainen osa kansallista liikennejärjestelmää ja liikenne- ja viestintäministeriön strategia on erottamaton osa liikennepolitiikan kokonaisuutta. Strategian eri komponenttien tulisi olla yhteensopivia ja lähestymistavan kokonaisvaltainen ratkottaessa ilmaantuvia ongelmia ja hyödynnettäessä samalla tarjoutuvia mahdollisuuksia.

Suositus: Jotta strategian ja muiden liikennepolitiikan osa-alueiden (yksityisautoilu, tavaraliikenne, lentoliikenne jne.) väliset riippuvuussuhteet olisi mahdollista ymmärtää paremmin, strategiaan tulisi lisätä näitä kuvaileva osio. Lisäksi joukkoliikennepolitiikka ja –ohjelma tulisi kytkeä hallituksen muihin politiikanlohkoihin kuten maankäyttö-, sosiaali- ja terveys-, koulutus- sekä ympäristöpolitiikkaan.

Jotta strategian tavoitteet voidaan saavuttaa, siihen täytyy löytää resurssit. Seuraavia argumentteja voidaan harkita lisärahoituksenperusteiksi:

- Joukkoliikennetoimenpiteet ovat usein välttämätön mutteivät yksin riittävä ehto kaikkien liikennepoliittisten tavoitteiden saavuttamiselle. Siksi tarvitaan johdonmukaista joukkoliikennettä edistävien ja yksityisautoilua rajoittavien toimenpiteiden yhdistelmää.
- Joukkoliikennestrategian ja muiden julkisen vallan ja yksityisen sektorin toimenpiteiden yhdistelmä tuottaa synergiavaikutuksia, jolloin tulos on parempi kuin yksittäisten tulosten summa.
- Joukkoliikennehankkeet voivat monissa tilanteissa edistää muita toimenpiteitä, esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä.

(ii) Realistinen tavoitteenasettelu ja prioriteettien määrittely

Joukkoliikennestrategiassa on esitetty suuri joukko toimenpiteitä. Jotkut niistä ovat luonteeltaan vaikeasti vertailtavia ja niiden yksityiskohtaisuus vaihtelee, mikä voi synnyttää vaikutelman epäyhtenäisyydestä. Lisäksi joidenkin toimenpiteiden toteuttaminen on muiden ministeriöiden tai hallinnon tasojen taikka liikennöitsijöiden vastuulla. Siksi strategian evaluoinnissa on vaikea määritellä, mille tahoille kiitokset (tai moitteet) tulisi osoittaa. Strategiasta ei käy ilmi, millä juridisella toimivallalla tai millä keinolla ministeriö aikoo saavuttaa tavoitteensa. Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi laatia strategialle toteutusohjelma, määritellä prioriteetit ja kertoa, mitä tuloksia ja millä aikataululla tullaan saavuttamaan.

Suositus: Jokaiselle strategian toimenpiteelle tulee laatia arvio kustannuksista ja henkilöresurssien tarpeesta. Ensimmäinen askel on määritellä, miten täsmällinen, mitattava, sovittu, realistinen ja aikaan sidottu kukin tavoite on.²⁰ Toiseksi on tarpeen valita toimenpiteet ja selittää kunkin merkitys koko strategian kannalta. Kolmanneksi liikenne- ja viestintäministeriön tulee kuvata selkeästi toimenpiteiden toteutuksessa mukana oleville tahoille kaavailut roolit ja vastuut. Neljänneksi ministeriön tulisi yrittää perustaa forumi, jolla strategian toteuttamista koordinoidaan ja jonka puitteissa eri osapuolet voivat keskustella keskenään. Viidenneksi olisi hyvä ottaa käyttöön yhteiset säännöt, joiden mukaisesti kirjataan, mistä resursseja saadaan ja miten ne on käytetty (tai tullaan käyttämään) toivottujen tulosten aikaansaamiseksi.

(iii) Uusia näkymiä ja mahdollisia skenaarioita

Edellä hahmotellussa lähestymistavassa (ii) oletetaan, että liikkumavara on rajoitettu ja että nykyistä tilannetta voidaan parantaa pienin askelin. Nykytila on siis lähtökohta, mutta keskustelun stimuloimiseksi voidaan esille ottaa myös kaksi muuta, toisenlaisille filosofisille lähtökohdille ja kunnianhimoisemmille tavoitteille perustuvaa mallia.

²⁰ Ns. SMART-kriteerit: Specific, Measurable, Agreed, Realistic, Time-bound.

Vaihtoehdossa A lähdetään siitä, että joukkoliikennepolitiikka on osa hyvin monimutkaista järjestelmää, jossa vaikuttaa suuri joukko toisistaan riippuvaisia toimijoita. Se ottaa myös huomioon sen, että liikenne- ja viestintäministeriöllä on rajalliset henkilöstö- ja taloudelliset resurssit. Siksi ministeriön on tehtävä priorisointia ja keskityttävä välttämättömiin tehtäviin. Tällaisessa vastuiden hajauttamisen skenaariossa liikenne- ja viestintäministeriön vastuut voidaan organisoida uudelleen, jotta joillain seuraavista alueista saavutetaan entistä korkeampi osaamisen taso:

- tavoitteiden määrittely sekä eri osapuolten ja sektoreiden yhteistyön koordinointi,
- alempien hallinnon tasojen roolien määrittely sekä suunnittelun koordinointi muiden ministeriöiden kanssa,
- joukkoliikennemarkkinoiden vapauttaminen ja suuremman vastuun antaminen liikennöitsijöille,
- erilaisten standardien ja teknisten vaatimusten määrittely (matkakeskukset, turvallisuus jne.) ja menettelytapojen kehittämisen tukeminen (esim. suunnittelu, kilpailuttaminen jne.),
- kilpailutilanteen seuranta ja valvonta valtakunnan tasolla ja
- erilaisten kehittämis ehdotusten arviointi julkisin varoin rahoitetuissa hankkeissa, jotta sijoitetulla rahalla saadaan mahdollisimman suuri hyöty.

Tässä lähestymistavassa on keskeistä, että liikenne- ja viestintäministeriö ottaa vastatakseen markkinoiden hallitusta vapauttamisesta ja niiden toiminnan jatkuvasta evaluoinnista varmistakseen kustannustehokkuuden. Ministeriön tulisi harkita, voisiko se käyttää enemmän määräyksiä, ohjeistusta ja erilaisia kannustimien ja sakkojen yhdistelmiä. Sen keskeinen rooli on toimia erotuomarina, joka pitää huolta siitä, että säännöt ovat samat kaikille nykyisille (ja tuleville) pelaajille. Tällainen järjestelmällinen lähestymistapa edesauttaa voimavarojen keskittämistä yhteisen päämäärän saavuttamiseksi. Se perustuu päätöksenteon hajauttamisen ja vastuiden jakamisen yhdistämiselle: kukin viranomaisomainen huolehtii niistä tehtävistä, joiden suorittamiseen sillä on parhaat edellytykset ja tarpeellinen toimivalta.

Vaihtoehdossa B suunnittelu on keskitetympää. Tavoitteena on saada laajempaa tunnustusta joukkoliikenteen strategiselle roolille. Siksi on tarpeen puhua liikenne- ja viestintäministeriön näkyvämmän roolin ja joukkoliikenteen lisäresurssien puolesta. Pääajatuksena on, että joukkoliikenne tuottaa tärkeitä peruspalveluja, jotka edesauttavat kansantalouden vakautta ja turvaavat sosiaalista tasa-arvoa. Tätä voidaan perustella esimerkiksi sillä, etteivät yksityisautoilun todelliset kustannukset heijastu liikennemarkkinoilla, tarpeella ylläpitää alueellista tasa-arvoa joukkoliikenteen avulla ja/tai turvata kohtuuhintaiset liikenneyhteydet seudullisiin keskuksiin. Tässä lähestymistavassa keskushallinto omaksuisi suuremman ja aktiivisemmän roolin kuin vaihtoehdossa A. Hakemukset erityiskohtelun tai lisärahoituksen saamiseksi täytyy tutkia tarkasti, jotta niukkoja voimavaroja käytetään tehokkaasti. Olennaista on yhteiskuntataloudellisista syistä optimoida resurssien käyttö ottaen niiden muutkin käyttötarpeet huomioon.

(iv) Seuranta- ja evaluointijärjestelmä

Yllä esitellyt vaihtoehtoiset mallit on tarkoitettu herättämään nykyistä laajempaa keskustelua joukkoliikenteen mahdollisista rooleista, siitä mitä kultakin mallilta voidaan odottaa sekä niistä edellytyksistä, joilla mallit voivat toimia menestyksellisesti. Riippumatta siitä, mikä malli tai millainen niiden yhdistelmä valitaan ohjaamaan liikennepoliitiikan kehittämistä ja organisatorisia muutoksia liikenne- ja viestintäministeriön sisällä, tarvitaan ilman muuta järjestelmä, jolla liikennepoliittisia linjauksia, ohjelmia ja hankkeita seurataan jatkuvasti ja evaluoidaan aika ajoin. Tämä on perusedellytys rationaaliselle päätöksenteolle.

(v) Tutkimus- ja kehittämisohjelma

Toinen rationaalisen päätöksenteon edellytys on satsaus hyvin harkittuun, perusteelliseen ja tulokselliseen tutkimus- ja kehittämisohjelmaan. Tutkimustieto on perustava päätöksenteon osatekijä eri tasoilla. Se tarjoaa vankan pohjan asioista keskustelemiselle jaärkevien päätösten tekemiselle. Tutkimusaiheita voivat olla esimerkiksi kaavoituksen ja liikenteen suunnittelun vuorovaikutus, joukkoliikenteen sosiaalisen ja taloudellisen merkityksen arvottaminen, huipputekniikan käyttö liikenteessä tai uudet suunnittelumenetelmät.

Kohtia (iv) ja (v) ei ole voitu käsitellä tässä laajasti eikä syvällisesti. Arvioijien näkemys on, että nämä aiheet ovat kuitenkin niin elintärkeitä liikennepoliittisten tavoitteiden saavuttamiselle ja liikennehankkeille, että ne ansaitsevat omat selvityksensä. Lisäksi se, millaisia seurantajärjestelmän, evaluointimenetelmien ja tutkimus- ja kehittämisohjelman tulee olla, riippuu paljolti siitä, haluaako liikenne- ja viestintäministeriö edetä tehtyjen suunnitelmien mukaan, pyrkiä muuttamaan nykyisiä trendejä vai etsiä uusia suuntia. Ilman selvää tietoa päämääristä sekä tiestä, jota aiotaan seurata ei ole soveliasta antaa täsmällisiä suosituksia.

Lopuksi todettakoon, että kestävä liikunnan tavoittelu edellyttää

- laajaa näkökulmaa asioihin ja kaukonäköistä mutta selvää kuvaa päämääristä,
- tarvittavien taloudellisten ja henkilöstöresurssien turvaamista ja
- selkeää sitoutumista kaikilta osapuolilta.

Jos nämä ehdot täyttyvät, sisäinen toimintaympäristö on suhteellisen vakaa, resurssit on turvattu ja eri tahojen välillä vallitsee konsensus yhteistyössä toimimisesta. Toisin sanoen: kaikki osapuolet toimivat silloin koordinoitusti yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Asioiden hoitaminen järjestyneesti johtaisi parempaa toimintaympäristöön kuin satunnainen reagointi jo syntyneisiin ongelmiin.

4 SUOSITUKSET

Tässä luvussa esitetään ne suositukset, joihin arvioijat ovat evaluoinnin – joukkoliikenteen yleiskatsauksen, strategian arvioinnin sekä sidosryhmähaastattelujen ja kokousten – perusteella päätyneet. Lisäksi ehdotetaan menettelytapaa strategian toteuttamisessa ja jatkuvassa arvioinnissa käytettäväksi.

4.1 Liikenne- ja viestintäministeriön tuleva rooli ja toimenpiteet

Alla esitetyt 33 suositusta jakaantuvat yhdeksään pääalueeseen, joilla arvioijat esittävät liikenne- ja viestintäministeriölle käytännön toimenpiteitä joukkoliikennestrategian toteuttamisen tehostamiseksi.

4.1.1 Kontekstin ja tavoitteiden selkeyttäminen

Tällä hetkellä strategian tuloksellista toteuttamista haittaa vakavasti epäselvyys strategian kontekstista ja tavoitteista. Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi ensimmäisenä selkeyttää eräitä strategian tärkeitä аспекteja. Tähän liittyvät suositukset ovat, että ministeriö:

1. Lausuu selvemmin ne taloudelliset, ympäristölliset, sosiaaliset ja kulttuuriset tulokset, joihin strategialla tähdätään, ja millä edellytyksillä nämä tulokset voidaan saavuttaa.
2. Liittää strategiassa esitetyt tavoitteet ja toimenpiteet selvästi laajempiin (kansallisiin ja kansainvälisiin) päämääriin²¹ selventääkseen ja vahvistaakseen strategian ja joukkoliikenteen poliittista painoarvoa.
3. Osoittaa, mikä on strategian suhde liikenne- ja viestintäministeriön muiden liikennemuotojen harjoittamaan politiikkaan erityisesti lento- ja vesiliikenteen sekä yksityisautoilun osalta.
4. Kuvaa yksinkertaisesti ja selkeästi suomalaista joukkoliikennettä seuraavien viidenkymmenen vuoden kuluessa odottavat haasteet ja kytkee tämän vision strategiansa tavoitteisiin, joiden ajallinen ulottuvuus tulisi tuoda esiin (milloin strategiaa tullaan arvioimaan ja tarkistamaan?).
5. Erottaa toisistaan kaupunkija ja maaseutua koskevat tavoitteet. Esimerkiksi sen sijaan, että todetaan joukkoliikenteen kasvun olevan valtakunnallinen yleistavoite olisi hyödyllisempää selventää, että joillain kaupunkiseuduilla joukkoliikenteen kasvua pidetään mahdollisena kun taas maaseudulla tason odotetaan pysyvän korkeintaan ennallaan.
6. Laatia sekä kaupunkija että maaseutua ajatellen 0- tai 0+-skenaario, jossa strategian toimenpiteitä ei toteuteta tai niistä toteutetaan vain muutama. Tämä toisi esiin jouk-

²¹ Ministeriön tulisi esimerkiksi täsmentää, miten strategia edesauttaa Kioton ilmastopimuksen tavoitteiden, EU:n liikennepolitiikan ja kansallisten taloudellisten, yhteiskunnallisten ja ympäristönsuojelullisten tavoitteiden saavuttamista.

koliikennettä aivan lähitulevaisuudessa uhkaavat vakavat ongelmat ja auttaisi perusteelliseen strategiaa ja saamaan sille poliittista ja taloudellista tukea. Erityisesti tulisi tuoda selkeästi esiin, että maaseutuliikenne ajautuu lähitulevaisuudessa (2004 alkaen) mahdollisesti kriisiin, jos mitään ei tehdä nyt.

7. Käyttää skenaariomenetelmiä sen arvioimiseen, mitä vaikutuksia eri toimenpiteillä on erilaisissa mahdollisissa tulevaisuudenkuvissa. Infrastruktuurin suunnittelu ja joukkoliikennejärjestelmän rahoitus riippuvat siitä, hyväksyvätkö päätöksentekijät nykyisen kehityssuunnan vai haluavatko he vaimentaa sitä vai tai yrittää kääntää suunta päinvastaisiksi.

4.1.2 Liikenne- ja viestintäministeriön rooli

Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi kehittää joukkoliikennejärjestelmän strategisen tason yleisvalvojan rooliaan, joka koostuu rajallisesta määrästä avaintoimintoja: sääntely, koordinointi, rahoitus ja tutkimus. Kaikki tässä raportissa annetut suositukset tähtäävät liikenne- ja viestintäministeriön toiminnan tuloksellisuuden maksimointiin. On tärkeää, että ministeriö yhdistää kaikkiin muihin suositeltuihin toimenpiteisiin läpäisyperiaatteella seuraavat:

8. Määrittelee selkeästi johtavan roolinsa joukkoliikennesektorilla ja tekee sen tietäväksi ja keskustele siitä muiden liikennealalla toimivien ministeriöiden ja organisaatioiden kanssa. Tämä voi tapahtua ministeriöiden yhteistapaamisten, julkisten joukkoliikennefoorumien ja ryhmätöiden avulla (ks. alla kohta *Yhteistyö*).
9. Määrittelee selvästi, mikä tarkkaan ottaen on sen rooli strategian toimenpiteiden toteuttamisessa.
10. Jatkaa liikennehallinnon organisaatorakenteiden tarkastelua tarkoituksenaan löytää keinoja, joilla koko hallinnonala kykenee integroidumpaan ja tuloksellisempaan yhteistyöhön.

4.1.3 Strategian toimenpiteiden selkeyttäminen ja priorisointi

Sen lisäksi, että strategian kokonaiskontekstia ja sen perustana olevia oletuksia selkeytetään, tulee eri toimenpiteiden yksityiskohtaisempaan määrittelyyn ja niiden toteutuksen priorisointiin kiinnittää enemmän huomiota. Siksi suositellaan, että liikenne- ja viestintäministeriö:

11. Asettaa strategian toimenpiteet tärkeysjärjestykseen perusteellisen analyysin perusteella (käyttäen erityisesti hyöty-kustannusanalyysiä, ks. suositus 18), niin että järjestyksen perustelut ovat selkeät ja sidosryhmien tiedossa. Koska ministeriön joukkoliikenne- ja viestintäministeriön rahoitukseen kohdistuu kasvavia paineita, priorisointi on tehtävä kiireellisesti.²²

²² Ministeriön tulisi erityisesti ottaa huomioon joukkoliikenteen merkitys sosiaalisen tasa-arvotavoitteen kannalta sekä se, miten kiireellistä on puuttua maaseudun tyhjentymisen, kaupunkien suuntautuvan muuttoliikkeen ja yhdyskuntarakenteen hajautumisen ongelmaan. Strategian näihin kysymyksiin liittyville toimille tulisi antaa etusija.

12. Tuottaa kunkin (priorisoidun) toimenpiteen osalta tietoa aiemmista saavutuksista, nykytilasta ja tulevasta toteutuksesta (sekä tarkemman aikataulutuksen kuin mitä strategiassa nyt on). Strategiasta ei tällaisenaan voi päätellä, onko jokin toimenpide uusi vai jatkoa vanhalle. Kun toimenpiteet tällä tavoin asetetaan yhteyksiinsä, niiden tuloksellisuutta on helpompi arvioida.
13. Kuvailee kuhunkin (priorisoituun) toimenpiteeseen liittyviä onnistumisia sekä esimerkkejä toimivista käytännöistä. Tämä auttaa perustelemaan toimenpiteiden valintaa, lisää tietoa hyvistä käytännöistä ja luo pohjaa tulevalle menestykselle.
14. Määrittelee kunkin (priorisoidun) toimenpiteen toteuttamisesta suorassa vastuussa olevien tahojen roolit (ks. myös suositus 9). Strategia luettelee yhteistyötahot, mutta ei kuvaile kunkin panosta (koordinointi, rahoitus jne.). Tuloksellinen toiminta on vaikeaa ilman näitä määrittelyjä.
15. Tunnistaa kunkin (priorisoidun) toimenpiteen toteuttamisen esteet, jotta toimenpiteitä voidaan parantaa ja löytää ratkaisuja mahdollisiin ongelmiin.

4.1.4 Seuranta ja evaluointi

Kuten strategiassakin todetaan, seurannalla on tärkeä sija liikenne- ja viestintäministeriön joukkoliikennetavoitteiden toteuttamisessa. Siksi suositellaan, että ministeriö:

16. Perustaa strategian toteutumisen säännöllistä arviointia varten pysyvän järjestelmän, joka perustuu rajalliseen määrään indikaattoreita.²³ Toimenpiteiden selkeyttäminen ja priorisointi toimivat hyvänä pohjana seurantajärjestelmän kehittämiseksi. Järjestelmän avulla tulisi kyetä määrittelemään konkreettisesti ja mitattavalla tavalla, mikä on kustakin toimenpiteestä odotettu tuotos, jotta voidaan arvioida, onko strategia tuottamassa haluttuja vaikutuksia. On erittäin tärkeää, että nämä mitattavat tuotokset määritellään yhteistyössä strategian käytännön toteuttamisesta vastaavien tahojen kanssa. Järjestelmä tulisi ottaa käyttöön kaikilla hallinnon tasoilla (valtakunnallisesta paikallisesta), jotta voidaan huolehtia strategian toimenpiteiden koordinoitua ja integroidusta toteuttamisesta. Järjestelmä auttaa liikenne- ja viestintäministeriötä myös arvioimaan, onko muilla toimijoilla (läänit, kunnat, liikennöitsijät jne.) käytettävissään riittävät keinot strategian toteuttamiseen. Samoin se auttaa ministeriötä havaitsemaan tarpeet tehdä muutoksia liikennepoliittisiin linjauksiin tai suunniteluihin toimiin, jos haluttuja tuloksia ei saavuteta tai ne saavutetaan vain osittain. Myös lisätoimenpiteiden tarve on helpompi havaita. Seurantajärjestelmän tulisi olla yksinkertainen ylläpitää ja helppokäyttöinen. Päätöksenteko on silloin läpinäkyvä ja informaatio on helposti niin ministeriön kuin sen sidosryhmienkin saavutettavissa.

4.1.5 Tutkimus ja kehittäminen

Liikenne- ja viestintäministeriö rahoittaa laajaa liikennetutkimusohjelmaa, johon kuuluu joukkoliikenteeseen keskittyviä projekteja. Ministeriön tulisi strategian mukaisesti jat-

²³ Arvioijat suosittelivat ns. Balance Scorecard –menetelmää. Ks. kappale 4.2.

kossakin painottaa yhä järjestelmällisempää ja tulorientoituneempaa joukkoliikennetutkimusta. Erityisesti suositellaan, että ministeriö:

17. Priorisoi tutkimustoiminnassa tehokkaiden hyöty-kustannusanalyysityökalujen kehittämistä päätöksenteon tueksi. Ministeriön tulisi tehdä tiivistä yhteistyötä ministeriön omien tai ulkopuolisten taloustieteilijöiden kanssa, jotta strategian toimenpiteiden todennäköisiä vaikutuksia voidaan tarkemmin mallintaa ja niiden kustannukset ja hyödyt laskea. Tutkimuksessa tulisi tarkastella menetelmiä, joissa sekä kvantitatiivisen että kvalitatiivisen tiedon käsittely on mahdollista, jotta joukkoliikenteen sosiaaliset, ympäristölliset, terveydelliset ja elämänlaadulliset hyödyt (joita ei aina voida laskea rahamääräisinä) voidaan ottaa huomioon, samoin sen kansantaloudelliset hyödyt. Liikenne- ja viestintäministeriölle olisi suureksi hyödyksi tarkastella muiden maiden liikenneministeriöissä käytettyjä hyöty-kustannusanalyysimenetelmiä ja järjestää opintomatkoja maihin, joista löytyy erityisen mielenkiintoisia sovelluksia. Menetelmien kehitystyötä tulisi tehdä yhteistyössä muiden asiaan liittyvien tahojen kuten valtiovarainministeriön kanssa.
18. Teettää tutkimusta, joka auttaa ymmärtämään paremmin, mitkä kaikki tekijät vaikuttavat joukkoliikenteen käyttöön. Erityisesti tulisi tutkia syitä, joiden vuoksi ihmiset valitsevat yksityisauton joukkoliikenteen sijaan. Tulisi tutkia, vaihtelevatko joukkoliikenteen käyttämättömyyden syyt kaupungeittain ja alueittain. Tällaisen tutkimuksen tulokset auttavat liikenne- ja viestintäministeriötä näkemään, missä sen nykyinen strategia joukkoliikenteen houkuttelevammaksi tekemiseksi ja sen kulkutapaosuuden kasvattamiseksi on riittävä ja missä taas tarvitaan auton käyttöä hillitseviä lisätoimia. Tällaisia toimia strategia ei nykyisellään sisällä. Tämän tyyppiset toimenpiteet onnistuvat mahdollisesti paremmin, jos ne ottavat huomioon paikalliset ja alueelliset olosuhteet ja lisääntyvään tieliikenteeseen liittyvät ongelmat. Paikallisiin tarpeisiin perustuva lähestymistapa edesauttaisi auton käytön houkuttelevuutta vähentävien toimenpiteiden ja joukkoliikenteeseen investoimisen hyväksyttävyyttä niin poliitikkojen kuin suuren yleisönkin silmissä.
19. Harkitsee kansallisen liikennetutkimuskeskuksen perustamista. Keskus kokoaisi suojiinsa joukkoliikenteeseen sekä liikenteen, maankäytön ja sosioekonomisen kehityksen vuorovaikutukseen liittyvää asiantuntemusta.

4.1.6 Yhteistyö ja koordinaatio

Liikenne- ja viestintäministeriö määrittelee yhteistyön yhdeksi avaintekijäksi strategian tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Ministeriön täytyy nyt kehittää johtavaa rooliaan sekä määritellä ne keinot, joilla tarvittavaan yhteistyöhön päästään. Siksi suositellaan, että ministeriö:

20. Kehittää monenkeskistä yhteistyötä, joka tuo eri osapuolia saman pöydän ääreen. Tämä auttaa ministeriötä rakentamaan konsensusta eri tahojen kesken ja johtaa tuloksellisempaan yhteistyöhön strategian toteuttamisessa.

21. Etsii esimerkkejä toimivista käytännöistä,²⁴ joiden varaan rakentaa. Ministeriön tulisi kartoittaa toiminnassa olevat joukkoliikenneasioita käsittelevät työryhmät ja muut yhteistyöfoorumit kaikilla tasoilla (valtakunnallisista paikallisiin), mukaan lukien sellaiset, joita se itse tällä hetkellä koordinoi sekä sellaiset, joihin se ei osallistu mutta joissa voitaisiin käsitellä joukkoliikennekysymyksiä.
22. Järjestää vuosittaisia tapaamisia, joihin osallistuu laaja joukko eri tahoja (läninhallitusten ja kuntien edustajia, kaupunginjohtajia, liikennöitsijöitä, järjestöjä, tutkimuslaitoksia jne.) ja joissa voidaan käsitellä joukkoliikennesektorilla aikaansaatu edistymistä ja tarkastella joukkoliikennestrategian toteuttamisen tilaa. Osallistujia voitaisiin pyytää kertomaan, mitä heidän omissa kaupungeissaan ja omilla alueillaan on saavutettu. Tällainen vuosittainen joukkoliikennefoorumi auttaisi liikenne- ja viestintäministeriötä edistämään kokemusten vaihtoa, lisäämään tietoisuutta joukkoliikenteestä ja nostamaan sen statusta ja parantamaan sidosryhmien osallistumista strategian toteuttamiseen.
23. Perustaa säännöllisesti (kolmen kuukauden välein) kokoontuvan ministeriöiden välisen työryhmän keskustelemaan joukkoliikennekysymyksistä. Siihen tulisi osallistua (yksikönpäällikkötason) edustajia useista ministeriöistä, mukaan lukien ympäristö-, valtiovarain-, sosiaali- ja terveys-, opetus-, kauppa- ja teollisuus- sekä sisäministeriöt. Tämä auttaisi synnyttämään hallinnon sisäistä horisontaalista vuoropuhelua ja varmistamaan joukkoliikenneasioiden parissa toimivien ministeriöiden paremman yhteistyön. Työryhmän puheenjohtajuus voisi kiertyä ministeriöiden kesken. Kunkin kokouksen lopussa sovittaisiin selkeistä tehtävistä, joista raportoitaisiin seuraavassa kokouksessa. Työryhmän jäsenet vastaisivat raportoinnista oman ministeriönsä suuntaan.
24. Etsii toimivia tapoja edesauttaa kuntien välistä yhteistyötä. Ministeriöllä voi olla hyödyllinen rooli kuntien alueellisen verkostoitumisen organisoinnissa ja joukkoliikenteen hoitoon liittyvien kokemusten ja asiantuntemuksen vaihdon edistämisessä. Sen tulisi yhdessä lääninhallitusten ja Kuntaliiton kanssa järjestää tiettyihin teemoihin keskittyviä ryhmätöitä (kutsujoukkoliikenne, kilpailuttaminen ja sopimusjärjestelyt, informaatioteknologia jne.), joissa olisi mahdollista saada tietoa onnistuneesta kuntien välisestä yhteistyöstä sekä käytännön neuvoja. Esimerkiksi YTV:n hankkimaa laajaa kokemusta joukkoliikenteen kilpailuttamisesta tulisi jakaa muille hallinnon tasoille. Ministeriön tulisi myös jatkaa toimivia käytäntöjä koskevien tietoisuuksien julkaisemista ja levittämistä tiedon jakamisen tehostamiseksi. Ministeriön koordinoima parempi yhteistoiminta kuntien välillä parantaa myös ministeriön, lääninhallitusten ja kuntien välistä vertikaalista yhteistyötä.

²⁴ Ministeriö on esimerkiksi asettanut työryhmän pohtimaan joukkoliikenteen esteettömyyttä ja käyttäjävälisyyttä. Edustettuina on suuri joukko tahoja, mm. ministeriöitä, muita hallintoelimiä, järjestöjä, läänien ja kuntien viranomaisia, liikennöitsijöitä, käyttäjäryhmiä ja tutkijoita. Toinen hyödyllinen esimerkki on se aktiivinen tapa, jolla ympäristöministeriö edistää yhteistyötä ja osallistumista kaavoituksessa. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki (2000) vaatii erityisen osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimista kaavoitushankkeen alkaessa (paikallistasolla). Osallistuminen organisoidaan erikseen kaava kaavalta konsultoiden kaikkia kiinnostuneita tahoja (viranomaisia ja järjestöjä, joiden toimialuetta kaava koskee). Ympäristöministeriö on julkaissut oppaita, jotka koskevat osallistumista ja vuorovaikutusta kaavoituksessa sekä suurelle yleisölle että asiantuntijoille. Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi harkita toimimista yhdessä ympäristöministeriön kanssa liikenne- ja maankäyttökysymysten paremmaksi integroimiseksi olemassa olevia yhteistyö- ja arviointimenettelyjä hyödyntäen.

4.1.7 Ohjeistus

Suomen joukkoliikennejärjestelmän yleisvalvojana liikenne- ja viestintäministeriön tulisi kehittää valtakunnallista ohjeistusta tukemaan strategiansa toteuttamista eri tasoilla. Ohjeistuksen tulisi tukea eri toimijoita tarjoamalla hyödyllinen valtakunnallinen vertailukohta ja sisältäen samalla riittävästi joustavuutta paikallisten tarpeiden huomioonottamiseksi. Siksi suositellaan, että liikenne- ja viestintäministeriö:

25. Laatii kunnille ohjeet integroitujen liikennejärjestelmäsuunnitelmien laatimiseksi. Ohjeiden tulisi käsitellä myös maankäytön ja liikenteen yhteissuunnittelua, joka nykyisin puuttuu integroiduista liikennejärjestelmäsuunnitelmista, mutta joka on välttämätöntä strategian tulokselliselle toteuttamiselle.
26. Laatii julkisen palvelun vaatimukset joukkoliikennepalveluille. Ne voisivat pohjautua joukkoliikennettä koskevaan eurooppalaiseen CEN-standardiin.²⁵ Joukkoliikenteen julkisen palvelun vaatimusten käyttöönotto parantaa joukkoliikennejärjestelmän houkuttelevuutta ja auttaa eri liikenneverkkojen mahdollisimman hyvässä integroimisessa. Se edesauttaa myös joukkoliikenteen julkisen kuvan parantamista takaamalla matkustajille tietyn, yhteneväisen joukkoliikenteen peruslaatutason ja torjuu markkinoiden vapauttamisen mahdollisia kielteisiä vaikutuksia kuten joukkoliikenteen laadun heikkenemistä. Vaatimukset voitaisiin toteuttaa alan itsesääntelyä. Ne voisivat myös perustua sopimuksiin, erityisesti silloin kun osapuolilla on vastavuoroisia oikeuksia ja velvollisuuksia ja viranomaisen myöntää liikenteenharjoittajalle yksinoikeuksia tai maksaa tukia. Julkisen palvelun vaatimusten käyttöönotto antaisi liikenne- ja viestintäministeriölle myös mahdollisuuden perustaa järjestelmän seuraamiseen, millaista vastinetta tukirahoille eri liikennöitsijät tuottavat.

4.1.8 Informaatio, viestintä ja markkinointi

Informaation jakaminen, viestintä ja markkinointi ovat hyvin tärkeitä sekä eri tahojen välisen yhteistyön parantamisessa että lisättäessä tietoisuutta joukkoliikenteen tärkeydestä niin suuren yleisön kuin poliittisten päättäjienkin keskuudessa. On erityisen tärkeää, että liikenne- ja viestintäministeriö varmistaa sidosryhmien säännöllisen informoimisen joukkoliikenneasioissa tapahtuneesta kehityksestä. Ministeriölle suositellaan, että se:

27. Ryhtyy julkaisemaan neljä kertaa vuodessa ilmestyvää tiedotetta, jossa kerrotaan viimeaikaisesta kehityksestä.
28. Jatkaa joukkoliikennetilastojen keräämistä ja saattaa ne säännöllisesti sidosryhmien tietoon (esim. julkaisee em. tiedotteessa, ryhmätöissä ja vuosittaisessa joukkoliikennetapahtumassa).
29. Laatii onnistuneista joukkoliikennehankkeista yhden sivun mittaisia yhteenvetoja, jotka sisältävät hankkeen kuvauksen, kustannukset, mukana olleet tahot sekä tulok-

²⁵ Eurooppalainen standardi – joukkoliikenne – palvelun laadun määrittely, tavoitearvot ja mittaaminen (CEN EN 13816-2002E, huhtikuu 2002). Tämä standardi määrittelee miten joukkoliikennepalvelujen laatutaso määritellään, miten sille asetetaan tavoitearvot ja miten sitä mitataan. Se käyttää kahdeksaa kriteeriä: saatavuus, esteettömyys, tiedotus, aika, asiakkaista huolehtiminen, mukavuus, turvallisuus ja ympäristövaikutukset.

set, ml. joukkoliikenteen laajemmat yleiset hyödyt kuten pienemmät ympäristövai-
kutukset ja sosiaalista syrjäytymistä ehkäisevät näkökohdat. Tällaisten yhteenve-
tojen avulla liikenne- ja viestintäministeriön on helppo kertoa menestyksellisistä
hankkeista ja ne ovat erityisen tärkeitä vakuutettaessa suuren yleisön lisäksi myös
muiden sektoreiden (erityisesti valtiovarainministeriön) päättäjiä joukkoliikenteen
tärkeystä.

30. Kehittää joukkoliikenteen markkinointi- ja kampanjointistrategiaansa hyödyntämäl-
lä onnistuneita esimerkkejä sekä Suomesta (esim. linja-autoliikennöitsijöiden käyt-
tämät matkustajakyselyt) että muualta. Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi kan-
nustaa suomalaisia kaupunkeja osallistumaan eurooppalaisiin hyviksi havaittujen
käytäntöjen kartoitusprojekteihin²⁶.
31. Harkitsee vuonna 1999 varojen puutteessa keskeytettyjen markkinointitoimien uu-
delleen aloittamista. Ministeriön aiempi lähestymistapa – yksi kokopäivätoiminen
henkilö, joukkoliikenne- ja markkinointialan ammattilaisista koostuva työryhmä se-
kä markkinointimateriaalia (logon suunnitteleminen jne.) – olisivat hyvä lähtökohta
toiminnan uudelleen käynnistämiseksi.
32. Huolehtii siitä, että joukkoliikenteen markkinointi on ammattimaista. Ministeriön
tulisi yhdessä alan ammattilaisten kanssa tutkia joukkoliikenteen markkinointimah-
dollisuuksista ja toteuttaa pilottihankkeita.

4.1.9 Osaamiskeskukset

Osana joukkoliikenteen edistäjän rooliaan liikenne- ja viestintäministeriön tulisi aktiivi-
sesti etsiä ja palkita alan huippuosaamista. Siksi suositellaan, että liikenne- ja viestintä-
ministeriö:

33. Nimeää ja palkitsee joukkoliikenteen tutkimuksen ja kehityksen, markkinoinnin ja
kampanjoinnin, liikkumisen hallinnan sekä liikenteen hoidon aloilla toimivia osaa-
miskeskuksia. Mikä tahansa organisaatio (yliopisto, järjestö, liikenteen harjoittaja,
viranomainen tms.), joka on merkittävästi edistänyt joukkoliikennettä voisi tulla ni-
metyksi osaamiskeskukseksi ja saada valtakunnallista tunnustusta työlleen. Ministe-
riö voisi luovuttaa palkinnot vuosittaisessa joukkoliikennetapahtumassa (ks. suos-
itus 22), ja osaamiskeskuksissa tulisi järjestää ryhmätöitä, joissa muut voivat kuulla,
miten hyvä tulokset on saavutettu. Myös joukkoliikennetiedotteessa (ks. suositus 27)
kerrotaisiin osaamiskeskusten toiminnasta.

4.2 Toiminnan jatkuva parantaminen

Yllä luetelluissa suosituksissa korostuu, että liikenne- ja viestintäministeriön tulisi sel-
keyttää tavoitteitaan, priorisoida ehdottamiaan toimenpiteitä, määritellä ja jakaa vastuita
sekä perustaa seurantajärjestelmä varmistamaan joukkoliikennestrategian tuloksellinen
toteuttaminen. Ministeriön tulisi nyt välittömästi muuntaa strategiansa sanoista teoiksi.
Tämä tulisi tehdä siten, että käytettävissä olevat resurssit (niin taloudelliset kuin henki-

²⁶ Esimerkkejä ovat Benchmarking in European Service of Public Transport (best2005.net) sekä EU:n Civitas-hanke
(www.civitas-initiative.org).

löstökin – henkilöliikenneyksikössä on vain 11 työntekijää) käytetään parhaalla mahdollisella tavalla sekä siten, että sidosryhmät saadaan mukaan strategian toteuttamiseen.

Arvioijat ehdottavat ns. Balance Scorecardiin (BSC, tasapainotettu mittaristo) perustuva lähestymistapaa. BSC on strategisen suunnittelun työkalu, joka voi auttaa liikenne- ja viestintäministeriötä strategian toteuttamisen hallinnassa. Sen käyttö edellyttäisi seuraavia toimenpiteitä:

1. Joukkoliikennestrategiasta laaditaan tiivistetty visio, jossa liikenne- ja viestintäministeriö kertoo, miten se näkee roolinsa ja toimintansa joukkoliikennesektorilla. Vision tulisi suoraan liittyä ministeriön liikennestrategiaan (joka on esitetty julkaisussa *Kohti älykästä ja kestäväää liikennettä 2025*).
2. Ministeriö muotoilee tavoitteensa, korkeintaan 20–30 kpl, joiden on katettava neljä aluetta: (i) poliittiset tahot (mitkä tehtävät ministeriön täytyy hoitaa täyttääkseen poliittisten tahojen sille asettamat vaatimukset), (ii) sisäiset prosessit (mitkä sisäiset prosessit ovat tarpeen vision toteuttamiseksi), (iii) henkilöstö ja resurssit (miten ministeriö jakaa voimavaransa oikein ylläpitäen riittävää kykyä tarpeeksi nopeaan toimintaan) ja (iv) sidosryhmät ja kansalaiset (miten ministeriö huolehtii sidosryhmien ja kansalaisten tyytyväisyydestä).
3. Kullekin tavoitteelle määritellään sitten yhdestä kolmeen mittaria, joiden avulla ministeriö voi seurata strategian toteutumista.
4. Jokaiselle tavoitteelle määritellään ja listataan tarkat toimenpiteet, joiden toteuttaminen edesauttaa suoraan strategian toteuttamista.
5. Yksi henkilö (henkilöliikenneyksiköstä) nimetään BSC:n vastuuhenkilöksi. Hänen tehtävänä on seurata BSC:n soveltamista ja varmistaa, että sovitut päätökset ja toimenpiteet toteutetaan.
6. Kukin tavoite ja jokainen toimenpide ovat jonkun henkilön vastuulla ministeriössä (vastuut jaetaan konsensusperiaatteella). Tämä henkilö vastaa kyseisten toimenpiteiden tuloksellisesta toteuttamisesta.
7. Tavoitteista ja toimenpiteistä vastuussa olevat henkilöt tarkistavat vastuualueidensa tilanteen kolmen kuukauden välein, ja koko järjestelmän sisältö käydään läpi ja tarvittaessa päivitetään puolen vuoden välein.

Yllä kuvattu prosessi vaatii neljästä kuuteen kokousta, jossa henkilöliikenneyksikön työntekijät tekevät tarvittavat päätökset keskustelujen ja yksimielisyyden pohjalta. Ministeriön ylemmän johdon (liikenne- ja viestintäministerin ja kansliapäällikön) tulisi siten antaa muodollinen hyväksyntä tulokselle (yhdessä sovittu, tavoitteille, mittareille ja toimenpiteille pohjautuva seurantajärjestelmä), ja siitä tulisi toimenpideohjelman muodossa tiedottaa eri sidosryhmille. Liikenne- ja viestintäministeriö voisi myös harkita vuosittaisen seurantaraportin julkaisemisesta.

Kokemus on osoittanut BSC-menetelmän tehokkuuden julkisissa organisaatioissa²⁷. Esimerkiksi Vallonian alueen liikenneministeriö (Belgia), joka vastaa neljän miljoonan asukkaan joukkoliikenteestä, käytti hiljattain BSC:tä hankkeessa, jonka tarkoitus oli parantaa alueen koko julkishallinnon tuloksellisuutta. Ministeriö asetti ensin 21 strategista tavoitetta (kuusi poliittisiin tahoihin, kuusi sisäisiin prosesseihin, neljä henkilöstöön ja resursseihin ja viisi sidosryhmiin ja kansalaisiin liittyvää). Sen jälkeen ministeriö valitsi 13 tavoitetta, joihin se keskittyy ottaen huomioon käytettävissä olevat voimavarat. Ministeriö on ohjelmoinut BSC:n ensimmäiselle vuodelle 35 toimenpidettä ja nimennyt selvästi niistä vastaavat tahot. Strategian tulosten tarkasteluun on laadittu kriteeristö.

Yksi menetelmän suurista eduista on, että sitä voidaan käyttää yhtenäisesti eri tasoilla (valtakunnallisesta paikalliseen). Esimerkiksi matkakeskuksen johtaja voisi toteuttaa oman keskuksensa strategiaa käyttäen samaa menetelmää kuin liikenne- ja viestintäministeriö ja kytkeä omat paikalliset tavoitteensa ja toimenpiteensä kansallisiin matkakeskuksia koskeviin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin. Alla on hyvin yleispiirteinen hahmotelma BSC:n soveltamisesta tällaisessa tapauksessa:

<p>Valtakunnallinen taso (ministeriön strategia):</p> <p><i>Strategiset tavoitteet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - edistää joukkoliikennettä kaupunkiseuduilla - parantaa liikennemuotojen yhteistyötä <p><i>Mittarit:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - suunnitteilla/rakenteilla/toiminnassa olevien matkakeskusten lukumäärä - matkakeskusten käyttäjämäärät <p><i>Toimenpide:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - samantasoisia, eri liikennemuotojen palveluja tarjoavien 22 matkakeskuksen toteuttaminen (sisältäen kunkin keskuksen suunnitelmat ja luettelon sidosryhmistä) 	<p>Matkakeskuksen taso:</p> <p><i>Strategiset tavoitteet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - palvelun laadun parantaminen - kaupunkikeskustan houkuttelevuuden lisääminen <p><i>Mittarit:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - matkakeskuksen käyttäjämäärä - matkakeskuksen yritysten toiminnan volyyymi - matkustajien ja keskustan kauppiaiden käsitys matkakeskuksen laadusta <p><i>Toimenpide:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - vuosittainen kysely matkustajille ja kauppiaille - laatuohjelman luominen
---	--

Tällä tavoin BSC-menetelmä parantaa sidosryhmien välisen kommunikaation laatua ja niiden ymmärrystä keskinäisistä suhteistaan sekä kunkin panoksesta kansallisten joukkoliikennetavoitteiden toteuttamisessa. BSC on hyvin käytännöllinen lähestymistapa: se tarjoaa tavan hallita jo olemassa olevaa aineistoa, eikä uuden informaation tuottaminen tai uusien rakenteiden luominen ole tarpeen. Priorisoinnin ja vastuiden henkilökohtaisen jakamisen ansiosta BSC tarjoaa tavan toteuttaa päätöksiä pääosin olemassa olevin voimavaroin ja sovitussa ajassa. Ja mikä tärkeintä, siinä käytetty yksimielisyyden perustuva päätöksenteko varmistaa, että strategian toteuttamisesta vastaavien kesken vallitsee yhteisymmärrys ja yhteistyö.

²⁷ Iso-Britannian hallituksen Public Sector Benchmarking Service on kerännyt tietoja BSC:n käytöstä julkisella sektorilla. Lisätietoja on saatavissa osoitteesta www.benchmarking.gov.uk

LÄHTEET

Alla lueteltujen lähteiden lisäksi evaluoijat hyödynsivät haastateltujen ja kokouksiin osallistuneiden henkilöiden antamaa materiaalia. Se sisälsi erilaisia esitteitä, puheen- vuoroja, kirjasia ja asiakirjoja, jotka koskivat eri sidosryhmien organisaatioita ja toimintaa joukkoliikennesektorilla.

Kirjallisuus

Annual Report 2001 (Finnish Rail Administration) 2002
Suomeksi: Vuosikertomus 2001 (Ratahallintokeskus) 2002

Better Policy-Making (Centre for Management and Policy Studies, Cabinet Office, UK)
 11/2001

European Study on Assessment of Mobility: Finland (Socialdata) 5/1998

Finnish bus transport withstands comparison (Finnish Bus and Coach Association)
 4/2000

Forward without Obstacles: Proposals Made by the Working Group on the Accessibility and User-friendliness of Public Transport (Ministry of Transport and Communications Finland Publications) Reports and Memoranda B37/2001
Suomeksi: Esteittä eteenpäin. Joukkoliikenteen esteettömyyttä ja helppo-käyttöisyyttä käsitelleen työryhmän ehdotukset (Liikenne- ja viestintäministeriö, julkaisusarja) A23/2000

Impact evaluation frame of Travel Centre projects (Ministry of Transport and Communications Finland Publications) A17/2002
Suomeksi: Matkakeskushankkeiden vaikutusarviointikehikko (Liikenne- ja viestintäministeriö, julkaisusarja) A17/2002

MARETOPE – Legal, organisational and financial framework of local public transport in Europe, Country Report Finland (LT Consultants Ltd) 10/2000

OECD Territorial Reviews: Helsinki, Finland (Organisation for Economic Cooperation and Development, Territorial Development Policy Committee) – pre-print version 2002

Operating Strategy and Financial Plan 2003-2006 (Ministry of Transport and Communications Finland Publications)

Suomeksi: Toiminta- ja taloussuunnitelma 2003-2006 (Liikenne- ja viestintäministeriö, julkaisut)

Public Transport – an Attractive Alternative (Ministry of Transport and Communications Finland Plans and Strategies) 4/2002

Suomeksi: Joukkoliikenne - houkutteleva valinta (Liikenne- ja viestintäministeriö, ohjelmat ja strategiat) 2/2001

Public Transport Performance Statistics 1999 (Ministry of Transport and Communications Finland Publications) Reports and Memoranda B13/2001

Suomeksi: Julkisen liikenteen suoritetilasto 1999 (Liikenne- ja viestintäministeriö, mietintöjä ja muistioita) B25/2000

Research and Development: Strategy, Program 2002, Results 2001 (Ministry of Transport and Communications Finland Publications) A34/2002

Suomeksi: Tutkimus ja kehittäminen. Strategiat, ohjelma 2002, tulokset 2001 (Liikenne- ja viestintäministeriö, julkaisusarja) A24/2002

Towards Intelligent and Sustainable Transport 2025 (Ministry of Transport and Communications Finland Programmes and Strategies) 1/2000

Suomeksi: Kohti älykästä ja kestäväää liikennettä 2025 (Liikenne- ja viestintäministeriö, ohjelmat ja strategiat) 1/2001

Transport Infrastructure 2030: Meeting the challenges of concentrating population and industrial changes (Ministry of Transport and Communications Finland Publications) Programmes and Strategies 3/2002

Suomeksi: Väylät 2030. Väestön ja elinkeinoelämän haasteet liikenneväylien pidolle (Liikenne- ja viestintäministeriö, ohjelmia ja strategioita) 1/2002

White Paper, European Governance COM(2001)428 final, Brussels, 25/7/2001

Suomeksi: Valkoinen kirja, Eurooppalainen hallintotapa KOM (2001)428 (Euroopan komissio) 2001

White Paper, European transport policy for 2010: time to decide, COM(2001)370 final, Brussels, 12/9/2001

Suomeksi: Valkoinen kirja, Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika (Euroopan komissio) 2001

Internet-lähteitä

Ympäristöministeriö: <http://www.ymparisto.fi/aluekayt/>

LIITTEET

Liite 1 Osallistujat ja lisätietoja menetelmästä

Liikenne- ja viestintäministeriön evaluointiprosessiin kutsumat tahot edustivat laajaa kirjoa sektoreita (liikennealalta ja sen ulkopuolelta, sekä julkisia että yksityisiä organisaatioita) ja tasoja (valtakunnallisesta paikalliseen), koska haluttiin varmistaa hyvä kattavuus.

Haastattelut tehtiin yksilö- tai pienryhmähaastatteluina ja ne toteutuivat epämuodollisina keskusteluina, joissa haastateltavat saattoivat avoimesti ilmaista näkemyksensä ja kommentoida vapaasti Suomen joukkoliikennejärjestelmää ja mitä tahansa liikenne- ja viestintäministeriön strategian osia. Kokousten puheenjohtajana toimi liikenne- ja viestintäministeriön henkilöliikenneyksikön päällikkö ja keskustelun edistäjinä kaksi ulkopuolista evaluoijaa ja kaksi vertaisarvioijaa. Kuhunkin kokoukseen osallistui 7–10 tahoa, jotka ovat suoraan tekemisissä kokouksen teemaan liittyvien kysymysten kanssa. Osallistujille lähetettiin ennen kokousta lista kysymyksiä antamaan virikkeitä pohdinnalle strategian vahvuuksista ja heikkouksista sekä pohdinnoille yksittäisistä toimenpiteistä, ministeriön roolista ja sen vuorovaikutuksesta muiden tahojen kanssa. Kokouksissa osallistujia pyydettiin ilmaisemaan numeerisesti asteikolla 1–10, miten voimakkaasti he tukivat strategiaa ja missä määrin he luottivat siihen, että toimenpiteet toteutetaan. Arvo 1 tarkoitti 'ei lainkaan luottamusta' ja 10 'täyttä luottamusta'.

Haastatellut henkilöt

Tero Anttila, toiminnanjohtaja, Paikallisliikenneliitto

Samuli Haapasalo, ylijohdaja, omistajapolitiikka ja yksityistäminen, liikenne- ja viestintäministeriö

Markku Haavisto, toimitusjohtaja, Connex Finland

Petri Jalasto, henkilöliikenneyksikön päällikkö, liikenne- ja viestintäministeriö

Niilo Järviluoma, liikennejohtaja, YTV

Juhani Korpela, kansliapäällikkö, liikenne- ja viestintäministeriö

Henry Kuitunen, toimitusjohtaja VR-konserni

Matti Lahdenranta, toimitusjohtaja Helsingin kaupungin liikennelaitos

Esa Mannisenmäki, projektipäällikkö, Linja-autoliitto

Marcus Merin, ylitarkastaja, henkilöliikenneyksikkö, liikenne- ja viestintäministeriö

Hannele Mikkanen, sivistysjohtaja, Liperin kunta

Mikko Ojajärvi, yli-insinööri, liikenneväyläyksikkö, liikenne- ja viestintäministeriö

Rolf Paqvalin, kaupunginjohtaja, Kerava

Erkki Pulliainen, kansanedustaja, eduskunnan liikennevaliokunnan pj., Vihreä liitto

Matti Pursula, liikennetekniikan professori, Teknillinen korkeakoulu

Kimmo Sasi, liikenne- ja viestintäministeri

Eino Siuruainen, Oulun läänin maaherra

Osmo Soininvaara, kansanedustaja ja Helsingin kaupunginvaltuuston jäsen, Vihreä liitto

Esko Tainio, budjettineuvos, budjettiosasto, valtiovarainministeriö

Anneli Tantt, yli-insinööri, liikenne- ja viestintäministeriö, liikenneväyläyksikkö

Kokousten osallistujat

Tero Anttila, Paikallisliikenneliitto

Ari Heinilä, Linja-autoliitto

Anne Herneoja, liikennejohtaja, Ratahallintokeskus

Pekka Hongisto, Linja-autoliitto

Matti Järvinen, Liikenneturva

Katariina Kivistö, tiedotusyksikkö, liikenne- ja viestintäministeriö

Tiina Korte, tutkimusyksikkö, liikenne- ja viestintäministeriö

Timo Koskinen, Suomen Taksiliitto

Risto Laaksonen, Tampereen kaupunki

Annette Lindahl, MOTIVA

Kirsi Lindroos, opetusministeriö

Aarno Lybeck, Nurmijärven Linja Oy

Jorma Mäntynen, Tampereen teknillinen korkeakoulu

Seppo Nikkanen, Etelä-Suomen lääninhallitus

Nina Nizovsky, Suomen Taksiliitto

Mikko Ojajärvi, liikenneväyläyksikkö, liikenne- ja viestintäministeriö

Ulla Priha, Tiehallinto

Kari Ruohonen, investointijohtaja, Ratahallintokeskus

Saara Remes, Bussialan Kehittämispalvelut Oy, Linja-autoliitto

Juhani Salmela, AKT

Hannu Siitonen, Uudenmaan liitto

Leena Silfverberg, ympäristöministeriö

Silja Siltala, Suomen Kuntaliitto

Pekka Söderling, VR

Reijo Teerioja, YTV

Seppo Vepsäläinen, HKL

Irja Vesänen-Nikitin, henkilöliikenneyksikkö, liikenne- ja viestintäministeriö

Jaakko Ylinampa, Oulun kaupunki

Liite 2 Esimerkkejä hyvistä käytännöistä

Esimerkit on listattu kokouksessa 4, kasvatus, kampanjat ja tutkimus- ja kehittämistoiminnan järjestämistapa.

Kasvatus:

- Britanniassa toimiva kansalaisjärjestö *Sustrans* järjestää kampanjoita, joissa se valistaa lapsia kestävästä liikennemuodoista. Järjestö on pannut alulle monia hyviä hankkeita, esimerkiksi 'kävelevät bussit' –projektin, jonka puitteissa koulu-laiset kävelevät yhdessä kouluun. Vanhemmat vuorottelevat 'bussien' valvon-nassa.
- Pariisissa toimivassa *My City* –ohjelmassa linja-autonkuljettajat vierailevat kou-luissa kertomassa joukkoliikenteestä.
- Hollantilaisessa *Suunnittele bussilogo* –projektissa jaetaan lapsille joukkoliiken-netietoutta. Lapset myös piirtävät kuvia suosikkiliikennemuodostaan ja suunnitte-levat bussilogoja.
- YTV on tuottanut oppimateriaalia kestävästä liikkumisesta.

Yhtiöiden työmatkasuunnitelmat:

- Belgiassa kehitetyt *kunnalliset liikennesopimukset (Municipal Mobility Con-tracts)* ja Ranskassa kehitetyt *kaupunkiliikennesuunnitelmat (Urban Mobility Plans)* sisältävät toimia, jotka tukevat yrityksiä ja muita organisaatioita matka-suunnitelmien tekemisessä.
- Hollannin *liikkumisen ohjauskeskuksissa (Mobility Management Centres)* (esi-merkiksi Schipholin lentokentällä) on kehitetty monia tapoja edistää kestävien liikennemuotojen käyttöä työntekijöiden keskuudessa.
- Manchesterin lentokentällä on kehitetty käsite *vihreä työmatkasuunnitelma (Green Commuter Plan)*, jonka myötä osa lentokentän tekijöistä on siirtynyt yk-sityisauton käytöstä joukkoliikenteeseen. Tampereen kaupunkikin on ollut aktii-vinen liikkumisen hallinnan kehittämisessä.

Kampanjat ja markkinointi:

- Suomalaiset *ExpressBussi- ja linja-autoliikennöitsijät* ovat kehittäneet monia hyviä ideoita tällä alalla, esimerkiksi matkustajatyytyväisyyskyselyt.
- *Helsingin kaupungin liikennelaitos* harjoittaa henkilökohtaista markkinointia.
- Pariisin kaupungin liikennelaitoksen (RATP) kehittämä 16-25-vuotiaille suun-nattu *Carte Imagine R* –kortti kannustaa nuoria käyttämään joukkoliikennettä tarjoamalla elokuvalippuja, alennuksia ravintoloissa ja kaupoissa jne.
- *BOB you or BOB me* –kampanja on onnistunut vähentämään rattijuoppoutta Hollannissa. 'BOB' tarkoittaa sitä seurueen jäsentä, jonka on määrä ajaa muut kotiin ja siten olla nauttimatta alkoholia.

- EU-projektissa *Tapestry*, joka keskittyy joukkoliikenteen markkinointiin, on löydetty useita hyviä keinoja.
- Oslon joukkoliikenneviranomaiset ovat onnistuneesti kehittäneet *joukkoliikenteen markkinointia*.

Tutkimus ja kehittäminen:

- Liikenne- ja viestintäministeriön rahoittamassa matkustajainformaatiojärjestelmien ja telematiikan *meneillään olevassa tutkimuksessa* on toteutettu onnistuneita kokeiluja.
- Britanniassa on alettu nimetä alan yritysten, tutkijoiden ja viranomaisten piiristä osaamiskeskuksia ja palkita ja tunnustaa niiden joukkoliikennesektorin hyväksi tekemä työ.
- *Joukkoliikennealan professorit ja muut tutkijat* antavat päätöksentekijöille merkittävää tukea Britanniassa ja Hollannissa.

Ranskan kansallinen liikennetutkimusohjelma *PREDIT* on hyvä esimerkki strukturoidusta ja kattavasta tavasta lähestyä liikennetutkimusta kansallisella tasolla.

Liite 3 Hyöty-kustannusanalyysimenetelmät

Liikenne- ja viestintäministeriön joukkoliikennestrategian evaluointi toi esiin sen, että ministeriön tulisi kiireellisesti kehittää hyöty-kustannusanalyysissä käytettäviä menetelmiä voidakseen optimoida toimintansa tuloksellisuuden ja tehokkuuden ja varmistaa poliittisen ja taloudellisen tuen strategialleen.

Kaikkialle Euroopassa (ja muuallakin) päätöksentekijät joutuvat vastaamaan samaan haasteeseen: On kehitettävä hyöty-kustannusanalyysin työkaluja, joilla voidaan taloudellisten hyötyjen lisäksi laskea myös joukkoliikenteen sosiaaliset, ympäristölliset, terveydelliset hyödyt ja elämänlaatua parantavat vaikutukset. On huomattava, että joukkoliikennettä arvioitaessa hyöty-kustannusanalyysiin on sisällyttävä myös kvalitatiivinen osa, jonka puitteissa voidaan osoittaa sellaiset joukkoliikenteen hyödyt, joita ei voida ilmaista yksin rahallisina.²⁸

Tämä liitteen tarkoitus on osoittaa ministeriölle joitain hyödyllisiä hyöty-kustannusanalyysiä koskevan tiedon lähteitä. Alla olevat esimerkit on tarkoitettu toimimaan lyhyenä johdatuksena Iso-Britanniassa, Hollannissa ja Ranskassa meneillään olevaan tutkimukseen. Ministeriön tämän alueen seurannan kannalta saattaisi olla erittäin hyödyllistä järjestää opintomatkat näihin maihin.²⁹

Esimerkki 1/Iso-Britannia: ohjeet useita liikennemuotoja koskevista vaikutusarvioista

Iso-Britannian liikenneministeriö (Department for Transport, DfT) julkaisi toukokuussa 2000 ohjeen *Guidance on the Methodology for Multi-Modal Studies*. Tämä kaksiosainen opas on tarkoitettu sovellettavaksi monia liikennemuotoja käsittävien hankkeiden arviointiin. Se käsittelee vaikutusten arvioimista ympäristö-, turvallisuus-, taloudellisten, esteettömyys- ja integrointikriteerien³⁰ avulla. Opas keskittyy yleisiin periaatteisiin, jotka liittyvät lähestymistapaan, mallintamiseen ja tiedonkeruuseen sekä analyysin yksityiskohtaisuuteen. Muissa suhteissa, esimerkiksi hyöty-kustannusanalyysin ja ympäristövaikutusten arvioinnin osalta, opas viittaa DfT:n käyttämiin, vakiintuneisiin ja systematisoituihin menettelyihin.

²⁸ Kattavampien hyöty-kustannusanalyysien tarve tuotiin esiin ministeriön selvityksessä matkakeskusprojektien vaikutuksista. Ko. raportissa todetaan: 'täytyy muistaa, että hyöty-kustannusanalyysi on vain osa yhteiskuntataloudellista analyysiä. Matkakeskusprojekti on tyypillinen esimerkki projektista, jolla on monia huomattavia vaikutuksia, joita ei voida arvioida taloudellisesti...' (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 17/2002).

²⁹ Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi myös tehdä yhteistyötä ympäristöministeriön kanssa ja oppia siellä käytetyistä arviointimenetelmistä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa (2000) kaavoituksen ympäristövaikutusten arvioinnista on tehty elimellinen osa koko kaavoitusprosessia. Arvioinnin tarpeen ja laajuuden päättävät eri eturyhmät yhteistyössä ja vaikutuksia arvioidaan kaavoitustyön kaikissa vaiheissa. Vaihtoehtojen muodostaminen ja vertailu on olennainen osa arviointia. Ympäristövaikutusten järjestelmällinen arviointi on huomattavasti muuttanut maankäytön suunnitteluprosessia ja siirtänyt näkökulmaa asiantuntijakeskeisyydestä ympäristön varsinaisiin käyttäjiin.

³⁰ Viittaa kriteereihin, joilla arvioidaan, missä määrin projekti tukee hallituksen tavoitteita liikennemuotojen paremmasta yhteistyöstä, maankäytön ja liikenteen koordinoinnista ja tuesta muille politiikanlohkoille.

Tätä uutta lähestymistapaa käytetään monia liikennemuotoja koskevien, strategisen tason liikenneongelmien tutkimiseen. Ratkaisuisissa tulisi ottaa huomioon kaikki liikennemuodot (pyöräily, jalankulku, lentoliikenne, joukkoliikenne jne.) ja ne voivat sisältää myös muita kuin liikennepoliittisia toimenpiteitä, esimerkiksi maankäyttö-, terveys- tai koulutuspoliittisia toimia.

Arviointiprosessin ytimenä on arvioinnin yhteenvetotaulukko (Appraisal Summary Table, AST). Taulukkoon kirjataan, missä määrin hallituksen liikennepoliittiset tavoitteet tulitisiin saavuttamaan ja se sisältää kattavan yhteenvedon kunkin vaihtoehdon vaikutuksista. Tavoitteena on, että päätöksentekijät hyödyntävät taulukon informaatiota sen arvioimiseen, millaista vastinetta sijoitetuille rahoille kukin vaihtoehto tuottaa. Taulukon on tarkoitus esittää kaikki päävaikutukset – siis sekä kustannukset että hyödyt – jotka tulisi sisällyttää laaja-alaiseen hyöty-kustannuslaskelmaan. Se sisältää sekä kvalitatiivista että kvantitatiivista informaatiota. Rahamääräisiä lukuja käytetään, kun se on mahdollista, esimerkiksi onnettomuuksien tai liikennetaloudellisen tehokkuuden osalta. Milloin vaikutukset voidaan ilmaista määrällisesti muttei rahallisesti, yhteenvedo on kvantitatiivinen. Vaikutukset, joita ei voida kvantifioida, ilmaistaan (yleensä) seitsemäportaisella asteikolla.

Yllä oleva on otettu ko. oppaasta, jonka voi ladata kokonaisuudessaan osoitteesta www.dft.gov.uk/itwp/mms/index.htm

Esimerkki 2/Hollanti: liikenneministeriön talousarvion vaikutusarviointi

Hollannin liikenne-, julkisten töiden ja vesihuoltoministeriö käyttää useita menetelmiä joukkoliikenteen kustannusten ja hyötyjen laskemisessa. Näitä ovat esimerkiksi yhteiskuntataloudellinen hyöty-kustannusanalyysi, monikriteerianalyysi, tavoitteiden saavutusmatriisi sekä maankäyttö-liikennemallit. Koko maan kattavia matkatutkimuksia, seurantakyselytutkimuksia ja ad hoc –kyselyjä käytetään yleiskehityksen seurantaan sekä yksittäisten toimenpiteiden vaikutusten määrittämiseen.

Hollannin liikenneministeriö rahoittaa myös arviointityökalujen kehittämiseen tähtävää tutkimusta. Vuonna 1998 liikenneministeriön ja maan infrastruktuurisäätiön budjettien yhteenlaskettu loppusumma oli n. 6,8 miljardia euroa. Tämä oli keskushallinnon suurimpia lukuja. Budjettien vaikutusarviossa selvitettiin ketkä hyötyvät ja miten suuria eri ryhmien kokemat vaikutukset ovat. Tavoite oli kahtalainen: ensinnäkin määritellä budjeteista hyötyvien ihmisten ja alueiden profiilit ja toiseksi arvioida, miten suuria vaikutukset eri ryhmiin ovat. Ryhmien jaotteluperusteina käytettiin kotitalouden tyyppiä, sosioekonomista asemaa, maantieteellistä sijaintia sekä yritysten osalta toimialaa. Analyysit käsittivät sekä matkustaja- että tavaraliikenteen. Selvitystä koordinoi liikennetutkimuskeskus (AVV), joka vastaa liikenneministeriön eri osastojen tutkimus- ja kehittämisohjelmasta.

Tutkimus koostui kahdesta osasta. Ensimmäinen oli kirjallisuustutkimus, jonka tarkoituksena oli selvittää, oliko samanlaista tutkimusta aiemmin tehty, luoda katsaus käytettävien metodien nykytilaan sekä löytää tekniikoita, joita voitaisiin käyttää selvittäessä budjettien vaikutuksia ja arvioitaessa käytettävissä olevien tietolähteiden laatua. Tärkeimmät tehtävät olivat rahavirtojen selvittäminen, niistä hyötyneiden ryhmien määrittäminen sekä niiden perusolettamusten kuvaaminen, joita tarvittiin kunkin ryhmän saaman hyödyn määrittämisessä. Tutkimuksen toisessa osassa tehtiin analyysien empiirinen tulkinta ja määritettiin kunkin ryhmän saama hyöty. Vaikutuksia kolmeen ihmisryhmään selvitettiin tarkemman tiedon saamiseksi ja sen testaamiseksi, miten tehokas käytetty menetelmä on vaikutusten yksityiskohtaisemmassa selvittämisessä. Valitut kolme ryhmää olivat yksinhuoltajat sekä yksityisautoilijat ja junamatkustajat ruuhka-
huipun aikana.

Selvityksessä hyödynnettiin hyvin sitä olemassa olevaa tietoa, jota tutkimusryhmä onnistui kokoamaan voidakseen antaa asiantuntija-arvionsa käytetyistä menetelmistä ja oletuksista, joita käytettiin hyötyjen laskemisessa ja niiden jakautumisen arvioinnissa.

Selvityksen kuvaus on otettu julkaisusta ”Who Benefits from the Budget of the Dutch Ministry of Transport?”, jonka on kirjoittanut Francis Cheung Hollannin liikenne-, julkisten töiden ja vesihuoltoministeriön liikennetutkimuskeskuksesta. Hän piti aiheesta esityksen Transportation Research Boardin vuosittaisessa kokouksessa Yhdysvalloissa tammikuussa 2002.

Esimerkki 3/Ranska: Yhteiskuntataloudellinen arviointi

Ranskassa ministeriöiden välinen työryhmä kokoontuu säännöllisesti keskustelemaan yhteiskuntataloudellisen arvioinnin periaatteista. Ryhmään kuuluu eri ministeriöiden (liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö) edustajia ja suurten, eri liikennemuotoja edustavien yritysten sekä yliopistojen edustajia. Vuonna 2001 ryhmä julkisti raportin liikenteen aiheuttamien haittojen (melu, kasvihuonekaasut ja muut ilman epäpuhtaudet, onnettomuudet, ruuhkautuminen jne.) taloudellisesta arvioinnista. Ranskan liikenneministeriö antaa pian uudet, ko. raporttiin perustuvat ohjeet merkittävien infrastruktuurihankkeiden arvioinnista. Vuonna 2002 liikenneministeriön verkkojen, liikenteen, kaupunkisuunnittelun ja julkisen rakentamisen tutkimuskeskus (CERTU) julkisti päätöksentekijöille suunnatun oppaan, jossa kuvataan yhtenäinen lähestymistapa kaupunkien joukkoliikenteen yhteiskuntataloudelliseen arviointiin. Sen avulla on mahdollista verrata eri kaupunkiseutua koskevien hankkeiden kustannuksia ja hyötyjä.

Ranskan kansallisen liikennetutkimusohjelman (PREDIT) puitteissa analysoitiin tuoreimpia tutkimuksia liikenteen ilman epäpuhtauspäästöjen vaikutuksista. Huhtikuussa 2002 julkaistuun analyysiin sisältyi 21 viime vuosikymmenellä suoritettua tutkimusta, joissa oli käsitelty ilmansaasteiden aiheuttamien terveysvaikutusten arvottamista Euroo-

passa, kaupunki-ilman saastumisen lääketieteellisiä ja juridisia kustannuksia sekä ilmanlaadun parantamisen terveyshyötyjen arvottamista.

Liikenteen haittojen taloudellista arvottamista käsittelevä raportti on ladattavissa osoitteesta <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000434/0000.pdf>. Kaupunkien joukkoliikenteen yhteiskuntataloudellisen arvioinnin opas on tilattavissa osoitteesta bventes@certu.fr. Lisätietoja liikenteen ilman epäpuhtauksien päästöjen vaikutuksia käsitelleistä tutkimuksista saa koordinaattori Jean-Pierre Nicolas' lta: nicolas@ntpe.fr. Ranskan liikenneministeriön tutkimustoiminnasta saa lisätietoja osoitteista www.equipement.gouv.fr, www.certu.fr ja www.predit.prd.fr.

Esimerkki4/eri lähteitä:

Euroopan komissio, kansainvälinen joukkoliikenteen järjestö International Association of Public Transport ja PTRC (Planning and Transport Research and Computation, Iso-Britannia) sekä Yhdysvaltain liittovaltion liikenneministeriö (US Department of Transportation) ovat tehneet ja rahoittaneet varteenotettavaa hyöty-kustannusanalyysiin ja arviointimenetelmiin liittyvää tutkimusta. Liikenne- ja viestintäministeriön olisi hyvä tutustua myös näihin tutkimuksiin ja menetelmiin.