

JULKINEN LIIKENNE JA ALUEIDEN KEHITYS – ESISELVITYS
Joukkoliikenteen merkitys maaseudun kehittämisessä

Liikenne- ja viestintäministeriö

14.6.2002

YY-Optima
Liidea

ESIPUHE

Esiselvityksen tarkoituksena on ollut selvittää alueiden kehittämiseksi asetettujen tavoitteiden suhdetta yhteiskunnan tukemaan julkiseen liikenteeseen maaseudulla. Esiselvityksellä on haettu lähestymistapaa, täsmennyksiä kysymyksiä ja alustavia vastauksia mm. seuraaviin kysymyksiin: Mikä on tuettujen liikennepalvelujen (ostoliikenteen) merkitys alueiden kehittämisen ja erityisesti maaseudun elinvoimaisuuden näkökulmasta? Missä ja millä perusteilla voidaan liikennepalveluja karsia ”vähimmin vahingoin”, jos resurssit eivät riitä nykyisen nykyisten palvelutason ylläpitämiseen? Miten voidaan arvioida julkisen liikenteen yhteiskunnallisia ja yhteiskuntataloudellisia vaikutuksia alueiden kehittämisen näkökulmasta ensisijaisesti haja-asutus-alueilla?

Työhön on sisällytetty lääninhallitusten liikenneviranomaisille suunnattu kysely, ja selvityksen tuloksista on keskusteltu lääninhallitusten edustajien kanssa.

Selvityksen ovat laatineet FM Anna Saarlo ja DI Seppo Lampinen YY-Optima Oy:stä sekä DI Henriika Viitasaari ja DI Vesa Verronen Insinööritoimisto Liidea Oy:stä. Työtä on ohjannut liikenne- ja viestintäministeriön edustajista koostunut työryhmä puheenjohtajaan ylitarkastaja Marcus Merin. Työryhmään ovat kuuluneet ylitarkastaja Merja Ninkinen, tarkastaja Harri Uusnäkki ja erikoissuunnittelija Riitta Viren.

Helsingissä 14. päivänä kesäkuuta 2002

Petri Jalasto
liikenneneuvos

YHTEENVETO

1. Alueiden kehittämisen tavoitteet joukkoliikenteen näkökulmasta

Maaseutua koskevat alueiden kehittämisen tavoitteet voidaan tiivistää joukkoliikenteen näkökulmasta seuraavasti:

- Maaseudun toimintakyvyn turvaaminen: väestön elinolosuhteiden parantaminen; alueiden kehittyneisyserojen vähentäminen; yhteysverkkojen toimivuus
- Kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutus: työmatkaliikenteen toimivuus
- Kyläkeskukset ja muut taajamat: kyläkeskusverkon tukeminen

Alueiden kehittämisen tavoitteet painottavat maaseudun joukkoliikenteessä

- julkisen liikenteen palvelujen turvaamista
- joukkoliikennepalvelujen alueellista kattavuutta sekä
- peruspalvelujen saavutettavuuden turvaamista autottomille.

Joukkoliikenteen merkitys alueiden kehittämisessä kiteytyy peruspalvelujen saavutettavuuden turvaamiseen ja maaseudun elinvoimaisuuden tukemiseen.

2. Joukkoliikenteen merkitys maaseudun toimintakyvyn turvaamisessa

Nykyisellä joukkoliikenerahoituksella ja kehittämistyöhön panostamalla on saatu maaseudun joukkoliikenteen alasajo pysäytettyä ja pystytty saamaan säästöjä henkilökuljetusten kustannuksissa.

Jos ostoliikenteen rahoitusta vähennetään, se merkitsee joukkoliikenteen peruspalvelujen loppumista useilla maaseutualueilla. Tämä johtaa vääjäämättä siihen, että peruspalvelujen saavutettavuutta ei ole mahdollista turvata niille, joilla ei ole käytettävissä henkilöautoa, ilman kustannuksiltaan kalliimpia korvaavia järjestelyjä. Tulevaisuuden kannalta tärkeä tutkimus- ja kehittämistoiminta on vaarassa hiipua.

Joukkoliikennepalvelujen oleellinen heikkeneminen tai puuttuminen kokonaan heikentää maaseudun asukkaiden arkipäivän elinoloja. Tavoite tasapuolisten liikkumismahdollisuuksien ja maaseudun toimintakyvyn turvaamisesta ei toteudu.

3. Maaseudun joukkoliikenteen rahoituksen vähenemisen seurauksia

Joukkoliikenteen tarjonta perustuu yritysaloitteiseen järjestelmään, jossa vain itsekannattavaa liikennettä täydentävät palvelut ostetaan. Itsekannattava liikenne ja ostoliikenne muodostavat yhdessä kokonaisjärjestelmän. Ostoliikenteen vähenemisellä olisi todennäköisesti seurauksia itsekannattavan liikenteen hoitoon.

Kaikille avoimen joukkoliikenteen ostopalveluilla on huomattava merkitys lakisääteisten kuljetuspalvelujen kustannuksiin. Avoimen joukkoliikenteen palvelutason lasku nostaa lakisääteisten kuljetuspalvelujen kustannuksia. Jo nyt lääninhallituksen tuella on joukkoliikenteeseen panostamalla saatu säästöjä Lippujärjestelmiin panostaminen on lisännyt joukkoliikenteen käyttöä, jolloin liikenteen ostotarpeet ovat vähentyneet. Palveluliikenteiden toteuttaminen on tuonut säästöjä mm. sosiaalitoimelle ja opetustoimelle.

Valmista strategiaa joukkoliikenteen rahoituksen vähenemisen varalle ei ole millään alueella eikä myöskään liikenne- ja viestintäministeriöllä. Käytännössä tästä seuraa hallitsemattomia muutoksia maaseudun joukkoliikenteen palvelutasossa.

4. Joukkoliikenteen tarjontaan liittyviä kysymyksiä

Pelkkä yhteyden olemassaolo ei vielä takaa, että työmatkat olisivat mahdollisia ja peruspalvelujen saavutettavuus olisi tyydyttävästi turvattu joukkoliikenteellä. Tarvitaan nykyistä täsmällisempää tietoa maaseudun matkojen tarkoituksesta, suuntautumisesta ja ajoittumisesta.

Maaseudun joukkoliikenteen näkökulmasta junaliikenteellä on merkitystä ensisijaisesti yhteyksillä kuntakeskuksista ylempiin keskuksiin sekä eräillä rataosilla tarjottavilla paikallisliikenteellä, joka palvelee kyläkeskuksia ja paikoin myös haja-asutusalueita. Junaliikenteen merkitystä pitäisi arvioida myös alueiden kehittämisen asettujen tavoitteiden näkökulmasta.

5. Maaseudun joukkoliikenteen suunnittelujärjestelmän kehittäminen

Alueiden kehittämistä koskeva lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto hyväksyy valtakunnalliset alueiden kehittämistä koskevat tavoitteet. Niiden tarkoituksena on mm. osoittaa aluekehityksen kannalta tärkeitä painopisteitä.

Kukin ministeriö määrittelee alueiden kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet sekä periaatteet toimenpiteiden alueellisesta kohdentamisesta ja rahoituksesta hallinnonalallaan. Määrittely tehdään ottaen huomioon hallitusohjelmassa sekä valtioneuvoston päätöksessä alueiden kehittämiseksi esitetyt valtakunnalliset tavoitteet ja painotukset sekä maankuntaohjelmat.

Suunnittelujärjestelmän kehittäminen luo mahdollisuuksia joukkoliikenteen rahoituksen entistä tehokkaampaan hyödyntämiseen määrittelemällä painopisteitä ja suuntaamalla resursseja muuttuvien tarpeiden mukaisesti.

JULKINEN LIIKENNE JA ALUEIDEN KEHITYS – ESISELVITYS

Joukkoliikenteen merkitys maaseudun kehittämisessä

Sisältö

<i>KUVAILULEHTI</i>	3
<i>PRESENTATIONSBLAD</i>	5
<i>DESCRIPTION</i>	7
ESIPUHE	9
YHTEENVETO	10
1. JOHDANTO	15
2. ALUEIDEN KEHITTÄMISEN PERIAATTEET JA TAVOITTEET	17
2.1 Alueiden kehittämisen perusteet	17
2.2 Alueiden kehittämistä koskeva lainsäädäntö	18
2.2.1 <i>Laki alueiden kehittämisestä</i>	18
2.2.2 <i>Ehdotus alueiden kehittämistä koskevan lain uudistamiseksi</i>	18
2.3 Valtioneuvoston päätökset ja selonteot.....	20
2.3.1 <i>VN:n päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista</i>	20
2.3.2 <i>Valtioneuvoston selonteko valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista</i> ..	21
2.3.3 <i>Tasapainoisen kehityksen Suomi 2015; VN:n tulevaisuusselonteko eduskunnalle</i>	21
2.3.4 <i>VN:n periaatepäätös maaseutupoliittisiksi linjauksiksi vuosille 2001-2004</i>	22
2.3.5 <i>Valtioneuvoston periaatepäätös ekologisen kestävyden edistämisestä (Hallituksen kestävä kehityksen ohjelma)</i>	22
2.3.6 <i>Valtioneuvoston päätös alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisesta tavoiteohjelmasta</i>	22
2.3.7 <i>Alueiden kehittämisestä annetun lain tavoitteiden toteutuminen; Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle</i>	22
2.4 Muut päätökset ja kannanotot	23
2.5 Yhteenveto	23
3. JOUKKOLIIKENTEELLE ASETETUT TAVOITTEET (ALUEIDEN KEHITTÄMISEN NÄKÖKULMASTA)	25
3.1 Lainsäädäntö	25
3.1.1 <i>Laki luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä</i>	25
3.1.2 <i>Asetus luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä</i>	25
3.1.3 <i>Asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista</i>	25
3.1.4 <i>Tielaki</i>	26

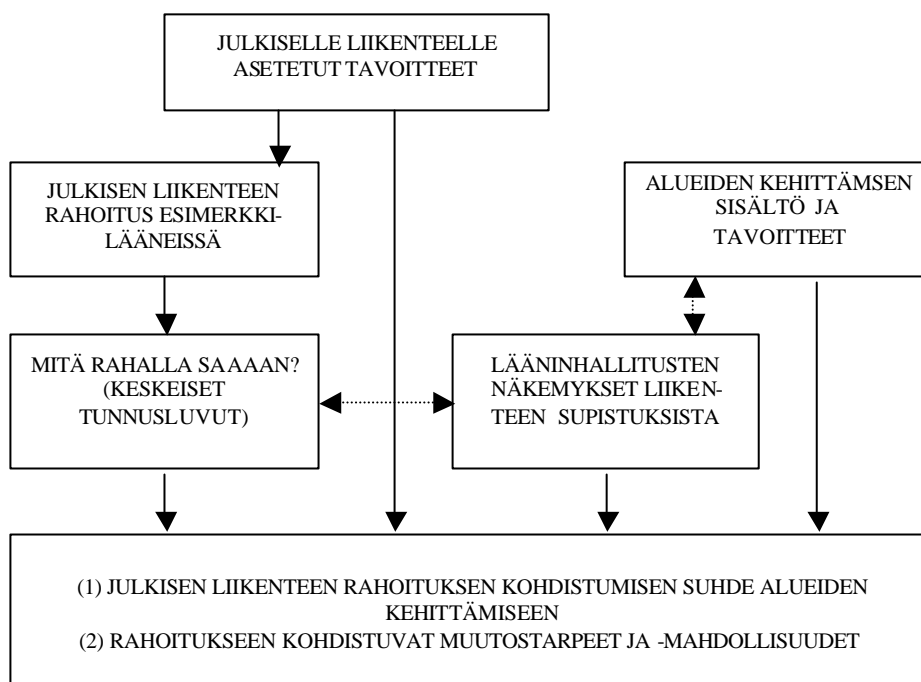
3.2	Valtioneuvoston päätökset ja selonteot	27
3.2.1	<i>Tasapainoisen kehityksen Suomi 2015; VN:n tulevaisuusselonteko eduskunnalle</i>	27
3.2.2	<i>VN:n päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista</i>	27
3.2.3	<i>Valtioneuvoston päätös alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisesta tavoiteohjelmasta</i>	27
3.2.4	<i>Valtioneuvoston periaatepäätös ekologisen kestävyuden edistämisestä (Hallituksen kestävä kehityksen ohjelma)</i>	27
3.3	Joukkoliikennettä käsittelevät strategiat ja suunnitelmat	27
3.3.1	<i>Kohti älykästä ja kestävä liikennettä 2025</i>	27
3.3.2	<i>Joukkoliikenne – houkutteleva valinta</i>	28
3.3.3	<i>Liikenne- ja viestintäministeriön TTS 2003-2006</i>	30
3.3.4	<i>Alueiden kehittämistä ja alueellista tasa-arvoa käsitteleviä (joukkoliikenteeseen liittyviä) tutkimuksia ja selvityksiä</i>	30
3.4	Yhteenveto	32
4.	JULKISEN LIIKENTEEN RAHOITUS	34
4.1	Rahoitus valtakunnan tasolla	34
4.2	Rahoitus esimerkkialueilla.....	37
4.3	Julkisen liikenteen palvelut esimerkkialueilla	40
4.4	Arvio valtion rahoituksen vähenemisen vaikutuksista esimerkkialueiden joukkoliikennepalveluihin	41
4.5	Lääninhallitusten näkemyksiä	43
4.5.1	<i>Liikenteen supistaminen</i>	43
4.5.2	<i>Liikenteiden kehittämistarpeet</i>	43
4.5.3	<i>Kehittämisen esteitä</i>	44
4.5.4	<i>Yhteenveto lääninhallitusten näkemyksistä</i>	45
4.6	Kokemusperäisiä johtopäätöksiä	45
4.6.1	<i>Liikennestrategiat</i>	46
4.6.2	<i>Joukkoliikenteen palvelutaso</i>	47
4.6.3	<i>Kuntien joukkoliikennesuunnitelmat</i>	47
4.6.4	<i>Liikenteen ostot</i>	48
4.6.5	<i>Lippujärjestelmien kehittäminen</i>	49
4.6.6	<i>Tiedottamisen parantaminen</i>	49
4.6.7	<i>Muuta</i>	50
5.	JOHTOPÄÄTÖKSET MAASEUDUN JOUKKOLIIKENTEEN MERKITYKSESTÄ ALUEIDEN KEHITTÄMISESSÄ.....	51
5.1	Alueiden kehittämisen tavoitteet joukkoliikenteen näkökulmasta	51
5.2	Joukkoliikenteen merkitys maaseudun toimintakyvyn turvaamisessa	51
5.3	Maaseudun joukkoliikenteen rahoituksen vähenemisen seurauksia	52
5.4	Joukkoliikenteen tarjontaan liittyviä kysymyksiä	54
5.5	Maaseudun joukkoliikenteen suunnittelujärjestelmän kehittäminen.....	54
6.	EHDOTUKSET ASIAA KÄSITTELEVIEN SELVITYSTEN SISÄLLÖKSI	56

1. JOHDANTO

Työn tarkoituksena selvittää alueiden kehittämislle asetettujen tavoitteiden suhdetta yhteiskunnan tukemaan julkiseen liikenteeseen maaseudulla. Esiselvityksellä haetaan lähestymistapaa, täsmentäviä kysymyksiä ja alustavia vastauksia seuraavien asiakokonaisuuksien hallitsemiseksi:

- Mikä on tuettujen liikennepalvelujen (ostoliikenteen) merkitys alueiden kehittämisen näkökulmasta? Mikä on alueiden kehittämisen käsitteen suhde alueelliseen ja sosiaaliseen tasapuolisuuteen/tasa-arvoon? Mikä on LVM:n rooli ja vaikutus suhteessa muihin toimijoihin alueiden kehittämisen näkökulmasta alueellinen tasapuolisuus huomioon ottaen?
- Missä ja millä perusteilla voidaan liikennepalveluja karsia ”vähimmin vahingoin”, jos resurssit eivät riitä nykyisen palvelutason (kaikkien nykyisten tuettujen palvelujen) ylläpitämiseen? Onko julkisen liikenteen eri muodoilla eri painoarvo (rautatie/bussit/taksit)?
- Miten voidaan arvioida julkisen liikenteen yhteiskunnallisia ja yhteiskuntataloudellisia vaikutuksia alueiden kehittämisen näkökulmasta (ensisijaisesti haja-asutus-alueilla)?

Tarkastelu on jäsennetty seuraaviksi asiakokonaisuuksiksi:



2. ALUEIDEN KEHITTÄMISEN PERIAATTEET JA TAVOITTEET

2.1 Alueiden kehittämisen perusteet

Tarkastelu perustuu ensisijaisesti hallituksen esitykseen aluekehityslain uudistamiseksi (HE 55/2002), aluekehityslainuudistusta valmistelleen työryhmän mietintöön (ALUS-mietintö¹) sekä valtioneuvoston päätöksiin, ohjelmiin ja selontekoihin.

Lainsäädännön ja valtioneuvoston kannanottojen mukaan keskeisenä lähtökohtana on, että alueellisen kehittämistoiminnan kohteena on koko maa (HE 55/2002). Alueiden kehittämisen keskeisiä elementtejä ovat osaamiskeskusohjelma, aluekeskusohjelma (kaupunkipolitiikka) ja maaseutuohjelma.

Erilaisten kehittyvien keskusten verkosto sekä maaseudun toimintakyvyn turvaaminen ovat keskeisiä alueiden kilpailukyvyn kannalta. Keskukset ovat alueellisen kehityksen moottoreita ja niillä on omat vetovoimatekijänsä. Keskusten ja niiden vaikutusalueiden vuorovaikutus lisääntyy kasvavan asointi- ja työmatkaliikenteen sekä vapaa-ajan asuntojen ympärivuotisen käytön laajetessa. Keskusten kasvun tulisi heijastua ympäristöön ja tukea kokoa alueen hyvinvoinnin kehitystä.

Alueiden kehittämisessä keskeisenä tavoitteena tulisi olla maan eri osien kehityserojen vähentäminen. Mikään alue ei saisi pysyvästi jäädä jälkeen tai taantua verrattuna koko maan kehitykseen.

OECD:n ensimmäisessä aluepoliittisessa vuosikatsauksessa on esitetty aluepolitiikan uusia lähestymistapoja, jotka voidaan tiivistetysti esittää seuraavasti (perustuen ALUS-mietintöön):

1. Aluepolitiikka ei kohdistu vain heikoimmille alueille vaan koko maahan.
2. Tavoitteena on varmistaa kaikkien alueiden kyky hyödyntää luontaisia kehittämismahdollisuuksiaan. [...]
3. Päämääränä ei ole lakkauttaa kaikkia aluetukia. Köyhimmille alueille annetaan yhä erilaisia tukia, korvauksia ja tulontasauksia. Perusinfrastruktuuri, palvelujen saatavuus ja nykyaikaiset tieto- ja liikenneyhteydet taataan kaikille alueille. [...]
4. Aineeton infrastruktuuri on keskeinen alueiden kilpailuaseman kannalta.
5. Tärkeä uuden aluepolitiikan lähtökohta on myös hallintojärjestelmä. Kansallisen politiikan tulee sopia yhteen alueiden ja paikallisen politiikan kanssa.

¹ ALUS-mietintö = Alueiden kehittäminen. ALUS-lakityöryhmän mietintö. Alueiden kehittämisestä säädetyn lain ja asetuksen uudistamista valmistellut työryhmä. Aluekehitysosaston julkaisu 2/2002. Sisäasiainministeriö. 12.2.2002.

2.2 Alueiden kehittämistä koskeva lainsäädäntö

2.2.1 Laki alueiden kehittämisestä (1135/1993, muutettu 1997 ja 2001)

Alueiden kehittämisestä annetun lain tavoitteena on edistää

- alueiden omaehtoista kehittämistä ja
- alueellisesti tasapainoista kehitystä.

Lain 1 §:ssä määritellään painopisteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Niiden mukaan toimenpiteet suunnataan neljälle painopistealueelle. Näistä ensimmäinen on **alueiden väestön elinolojen ja tärkeiden palvelujen saatavuuden turvaaminen**. Toisena keinona on turvata alueellisen kehityksen kannalta tarpeellinen perusrakenne. Edelleen aluepolitiikan toimenpiteillä uudistetaan alueiden tuotantorakennetta, parannetaan yritysten toimintaedellytyksiä ja edistetään uusien työpaikkojen syntymistä. Neljäntenä painopisteenä on alueiden talouden ja väestön osaamisen perustan vahvistaminen.

Laki määrittelee alueiden kehittämisen järjestelmän, ohjelmien laadinnan periaatteet ja niiden toteuttamisen eri hallinnonaloilla.

2.2.2 Ehdotus alueiden kehittämistä koskevan lain uudistamiseksi (ALUS-mietintö 12.2.2002; HE 55/2002; 19.4.2002)

Hallitus on antanut 19.4.2002 hallitukselle esityksen alueiden kehittämislain uudistamiseksi. Lain uudistuksen keskeiset periaatteet ovat lakia valmistelleen työryhmän mukaan seuraavat:

- Alueiden kehittämisen järjestelmää selkeytetään
- Alueiden kehittämistä varten asetetaan laissa tavoitteet, jotka valtioneuvosto tarkentaa
- Ministeriöiden tehtävät ja vastuut alueiden kehittämisessä määritellään
- Luodaan menettely maakuntien tavoitteiden huomioon ottamiseksi alueiden kehittämistoimien toteuttamisessa
- Valtion toimet alueiden kehittämiseksi määritellään osana valtion toiminnan ja talouden suunnittelua
- Alueiden kehittämiseen käytettävä valtionrahoitus määritellään
- Aluepolitiikan tehostamistoimet valmistellaan osana ministeriöiden ja maakuntien suunnittelua

Lain tavoitteena on lakiehdotuksen 1 §:n mukaan luoda edellytyksiä alueiden kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin takaavalle osaamiseen ja kestäväan kehitykseen perustavalle taloudelliselle kasvulle, elinkeinotoiminnan kehitykselle sekä työllisyyden parantamiselle. Lisäksi tavoitteena on vähentää alueiden kehittyneisyseroja ja parantaa väestön elinolosuhteita. Lain tavoitteita toteutettaessa otetaan huomioon alueiden erilaiset väestö-, elinkeino- ja aluerakenteen kehittämismahdollisuudet ja -tarpeet. Lisäksi otetaan huomioon Euroopan yhteisön alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet.

Aluerakenteen epätasapainoinen muutos ja siihen liittyvä voimakas muuttoliike edellyttävät, että tarvitaan erilaisia useiden eri hallinnonalojen yhteisiä toimenpiteitä, joilla eri-

laisten alueiden mahdollisuuksia voidaan kehittää paremman ja nykyistä tasapainoisemman aluerakenteen luomiseksi ja vähentää aluerakenteen muutoksesta alueille aiheutuvia haittoja. (HE 55/2002)

Alueiden kehittämisen ehdotetaan perustuvan kuten nykyisinkin määräaikaisiin ohjelmiin. Vastuu alueiden kehittämisestä on kunnilla ja valtiolla. Aluekehittämisviranomaisena toimii maakunnan liitto.

Aluetasolla poliittinen ohjaus toteutuu maakuntien liittojen valtuustojen hyväksyessä maakuntaohjelmat. Lakiehdotuksen 10 §:n mukaan maakuntaohjelma valmistellaan yhteistyössä valtion viranomaisten, kuntien ja alueiden kehittämiseen osallistuvien yhteisöjen ja järjestöjen sekä muiden vastaavien tahojen kanssa. Maakuntaohjelma laaditaan kunnanvaltuuston toimikausittain neljäksi vuodeksi. Valtion viranomaiset ottavat toiminnassaan huomioon maakuntaohjelmat, edistävät niiden toteuttamista ja arvioivat toimenpiteidensä vaikutuksia.

Maakuntaohjelmaa laadittaessa tulee ottaa huomioon valtakunnalliset alueiden kehittämistä koskevat tavoitteet, hallinnonalojen alueiden kehittämistä koskevat tavoitteet ja toimenpiteet ja maakunnan alueeseen liittyvät muut ohjelmat.

Maakuntaohjelma vastaa nykyistä alueellista kehittämisohjelmaa. Maakuntaohjelma sisältää myös rahoitussuunnitelman.

Lakiehdotuksen mukaisia ohjelmia varten voidaan lisäksi tarpeen mukaan nimetä yhteistyöryhmiä, joiden tehtävänä on ohjelmien valmistelu, yhteensovitus ja arviointi. Näiden kokoonpanossa voidaan ottaa huomioon ohjelmatyön kannalta tärkeiden asiantuntija- ja tutkimusorganisaatioiden edustus, mikä edesauttaa ohjelman tavoitteiden toteuttamista ja eri tahojen sitoutumista ohjelmatyöhön.

Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto hyväksyy valtakunnalliset alueiden kehittämistä koskevat tavoitteet. Niiden tarkoituksena on tarkentaa lain tavoitteita ja osoittaa aluekehityksen kannalta tärkeitä painopisteitä. Lisäksi tavoitteiden tarkoituksena on ohjata alueilla laadittavia maakuntaohjelmia ja keskushallinnossa eri hallinnonaloilla laadittavaa alueiden kehittämistä koskevaa suunnittelua.

Lakiehdotuksessa esitetään, että kukin ministeriö määrittelee alueiden kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet sekä periaatteet toimenpiteiden alueellisesta kohdentamisesta ja rahoituksesta hallinnonalallaan. Määrittely tehdään nelivuotiskaudeksi ottaen huomioon hallitusohjelmassa sekä valtioneuvoston päätöksessä alueiden kehittämiseksi esitetyt valtakunnalliset tavoitteet ja painotukset sekä maakuntaohjelmat.

Ehdotettava alueiden kehittämisen tavoitteiden määrittely koskee periaatteessa kaikkia ministeriöitä. Alueiden kehittämisprosessien kannalta olennaisia hallinnonaloja ovat lakia valmistelleen työryhmän mietinnön mukaan mm. liikenne- ja viestintäministeriö. Tarkastelu voidaan sisällyttää jo laadittaviin suunnitelmiin ja ohjelmiin tai laatia erillinen asiakirja, joka kuuluu osana hallinnonalan muuhun suunniteluun.

Rahoitus määritellään alueittain siltä osin kuin se on mahdollista. Alueella tarkoitetaan maakuntaa.

Mietinnön mukaan aluepoliittiset kysymykset ja alueiden kehitys ovat sisäänrakennettuina liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toiminnassa. Hallinnonalan toimenpiteiden vaikutukset aluekehitykseen ovat usein välillisiä.

ALUS-mietinnön mukaan **liikenneverkkojen ja -palvelujen taso toteutetaan niin, että ne luovat hyvät edellytykset asumiselle ja elinkeinotoiminnalle maan eri alueilla**. Liikennesektorilla myötävaikuttaa kestävä ja tasapainoinen aluerakenteen kehittämiseen ja tukee alueiden omaehtoista kehittämistä.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan alueiden kehittämistoimet ja niiden rahoitus (ALUS-mietintö):

1. [Tietoliikenneinfrastrukturi]
2. Kattava, **hyvän päivittäisen liikennöitävyyden tarjoava liikenneinfrastrukturi** (tie-, katu- ja rataverkko, vesiväylät, jäänmurtotoiminta sekä satamien ja lentoasemien verkko) **sekä niihin linkittyvät liikenteen palvelut** ovat yksi perusedellytyksistä maan tasapainoiselle kehitykselle. [...] Rahoitusta ei ole tarkoituksenmukaista kohdentaa maakunnittain.
3. **Julkisen liikenteen palvelujen turvaamiseen ja joukkoliikenteen kehittämiseen liittyvät toimenpiteet nähdään merkittävillä keinoilla edesauttaa alueellisen ja sosiaalisen tasa-arvon saavuttamisen tavoitteita ja siten edistää tasapainoista ja kestävästä alueellista kehitystä.** Palvelujen turvaamiseen liittyviä toimenpiteitä ovat mm. liikennelupien myöntäminen, itsekannattavaa joukkoliikennettä täydentävän valtakunnallisen ja alueellisen liikenteen palvelujen ostot, kunnille myönnettävät harkinnanvaraiset avustukset paikallisliikenteen ylläpitämiseen ja säännöllistä matkustusta tukevien matkalippujen hinnanalennuksen.

2.3 Valtioneuvoston päätökset ja selonteot

2.3.1 VN:n päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (30.11.2000)

Alueidenkäytön perushaasteena on kyky varautua erilaisiin muospaineisiin ja kehityskuluihin, hallita ja lieventää niistä mahdollisesti aiheutuvia ongelmia sekä luoda edellytyksiä yhteiskunnan halutulle kehitykselle.

Toimiva aluerakenne/Yleistavoitteet:

Aluerakenteen ja alueidenkäytön kehittäminen perustuu ensisijaisesti alueiden omiin vahvuuksiin ja sijaintitekijöihin.

Alueidenkäytöllä edistetään kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutusta sekä kyläverkoston kehittämistä. Erityisesti harvaan asutulla maaseudulla ja taantuvilla alueilla kiinnitetään alueidenkäytössä huomiota jo olemassa olevien rakenteiden hyödyntämiseen [...]

2.3.2 *Valtioneuvoston selonteko valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista*

Maaseudun kolmijako on omaksuttu Suomen kansallisen maaseutupolitiikan alueellistamisen (erilaistamisen) välineeksi 1990-luvulla. Nyt käytössä oleva maaseututyypittely jakaa kunnat seuraavasti:

- kaupungit (58 kpl)
- kaupunkien läheinen maaseutu (84 kpl)
- ydinmaaseutu (181 kpl)
- harvaan asuttu maaseutu (129 kpl)

Kaupunkien rajauksen lähtökohtana on pidetty keskeisten kaupunkiseutujen keskuskuntia. Nämä kunnat (40 kpl) ovat kaupunkipolitiikan keskeisimmät kohdekunnat ja ne on siitä syystä mielekästä rajata maaseutupolitiikan ulkopuolelle. Kaupunkien kuntajoukkoa on laajennettu käsittämään myös muita kaupunkimaisia kuntia.

Kaupunkiseutujen läheisen maaseudun kehitys kytkeytyy kaupunkien kehitykseen. Kaupungin työpaikat luovat toimeentulomahdollisuuksia ja kaupungin taloudellisella toiminnalla ja ostovoimalla on positiivisia heijastusvaikutuksia maaseudulle. Kaupunkien läheisellä maaseudulla on parhaat mahdollisuudet kyläverkoston kehittämiseen.

Ydinmaaseudulla painottuvat maa- ja metsätalous uusine tuotantosuuntineen. Aluerakenteen kehittämällä voidaan tukea tuotantotoimintoja sekä maaseudun keskusten julkisten ja yksityisten palvelujen toimintaedellytyksiä. Elinkeinojen kehitykseen vaikuttavat kulttuuriympäristön arvot ja kohteet, joiden säilymistä ja kehitystä voidaan tukea alueidenkäytön keinoin.

Harvaan asutun maaseudun alueidenkäytössä korostuvat lomailu, loma-asutus ja luontomatkailu. Useat luontomatkailuun tai vapaa-ajanviettoon liittyvät kohteet sijaitsevat etäällä kyläverkostosta ja mahdollinen rakentaminen muuttaa alueen rakennetta. Myös loma-asutus ja valtateiden varsien palvelurakentamisen kohteet muuttavat alueen rakennetta. Maakuntasuunnittelussa voidaan tutkia vanhan rakenteen hyödyntämismahdollisuuksia suhteessa uusiin toimintoihin. Aluesuunnittelun keinoin voidaan esimerkiksi tukea loma-asutuksen sijoittumista kylien alueille.

Verkostojen kehittämisessä painottuu ylläpito

Asutus ja tuotantorakenne edellyttää koko maan kattavaa liikenneverkkoa. Väylien pidon painopiste on siirtynyt uuden rakentamisesta kunnan säilyttämiseen ja päivittäisen liikennöitävyyden turvaamiseen. Tähän suuntaan on vaikuttanut myös se, että nykyinen ja tuleva liikenne voidaan pääosin hoitaa jo olemassa olevalla liikenneverkolla, kunhan sen kunnosta pidetään huolta. Samanaikaisesti on kuitenkin **tarpeen kehittää joukko-liikennettä** ja tasapainottaa tavarakuljetuksia eri liikennemuotojen kesken.

2.3.3 *Tasapainoisen kehityksen Suomi 2015; VN:n tulevaisuusselonteko eduskunnalle (8.11.2001)*

Aluepolitiikan linjausten mukaan aluekeskusohjelmalla tehostetaan keskusten ja muiden alueiden välistä yhteistyötä, jolloin pyritään saamaan mukaan myös heikommin kehitty-

neitä alueita. Maaseutupoliittisella kokonaisohjelmalla vahvistetaan erityisesti kylien ja seutukuntien toimivuutta.

2.3.4 VN:n periaatepäätös maaseutupoliittisiksi linjauksiksi vuosille 2001-2004 (5.4.2001)

Maaseudun muutos on vähittäistä keskittymistä eli kaikkein syrjäisimpien alueiden väestö vähenee edelleen, mutta samaan aikaan maaseutuun sisältyy myös kasvavia ja kehittyviä kyliä sekä laajentuvia ja elinvoimaisia keskustenläheisiä maaseutualueita.

Maaseutupolitiikan maaseutukäsitteessä ovat toimenpiteistä riippuen mukana keskusten läheinen maaseutu, ydinmaaseutu ja harvaan asuttu syrjäinen maaseutu, vuorovaikutustoimenpiteiden kautta myös kaupungit. Maaseutupolitiikka korostaa kaupunkipolitiikan tavoin horisontaalisia toimia, eikä sitä voida toteuttaa pelkästään sektoripolitiikan keinoin.

2.3.5 Valtioneuvoston periaatepäätös ekologisen kestävyyden edistämisestä (4.6.1998; Hallituksen kestävän kehityksen ohjelma)

Maaseutua ja uusiutuvien luonnonvarojen käyttöä koskevien toimintalinjojen mukaan luodaan edellytyksiä maaseudun elinkeinojen, palvelujen ja kyläkeskusten kehittämiseksi.

2.3.6 Valtioneuvoston päätös alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisesta tavoiteohjelmasta (9.11.2000)

Menestyminen uudessa taloudessa perustuu tietoon, osaamiseen ja sosiaalisen pääoman kehittämiseen.

Maaseudun kehittämisen painopisteitä ovat maaseudun innovaatioympäristön kehittäminen, monitoimisuuteen perustuvien tulonsaantimahdollisuuksien edistäminen ja maatalouden rakenne, sekä luonnonvarojen ja elintarvikkeiden jalostus, matkailu, etätyö ja asumisen edellytykset. Maaseudun palveluja ylläpidetään ja kehitetään väestön ja elinkeinoelämän tarpeiden mukaan.

2.3.7 Alueiden kehittämisestä annetun lain tavoitteiden toteutuminen; Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 8.4.1997

Alueellisen tasapainon määrittelyssä otetaan huomioon tapahtunut yhdyskuntarakenteen muutos. Tämä merkitsee keskusten aseman vahvistamista alueellisen kehityksen veturina. Maaseudun kehittämisessä pääpaino on kuntataajamien elinvoiman säilyttämisessä ja kylätoiminnan vahvistamisessa.

Aluekehitysrahojen määrittely ei ole onnistunut tyydyttävällä tavalla. Lain valmistelun yhteydessä ajateltiin, että aluekehitysrahoja käytettäisiin sekä valtakunnallisesti määriteltäviin ohjelmiin että alueen omien suunnitelmien toteuttamiseen. Ajatukset alue- ja piiriviranomaisten käytössä olevien rahojen lisääntymisestä eivät ole toteutuneet lain valmistelun yhteydessä hahmotellulla tavalla.

2.4 Muut päätökset ja kannanotot

Valtionvarainministeriön ohjeiden mukaan (21.3.2001; N:o TM 0103) ”talousarvion laadinnassa on otettava huomioon aluepolitiikan tavoitteet ja velvoitteet aluepolitiikasta annetun lainsäädännön mukaisesti. Ministeriöiden on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon alueiden kehittämisestä annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaiset tavoiteohjelmat sekä aluekehitysviranomaisten aluekehitysohjelmat ja suunnitelmat.

Suomen Kuntaliiton hallituksen 13.12.2000 hyväksymä kannanotto alueellisen kehityksen lähtökohdista

- Valtakunnan aluerakenteen kehittämisellä pyritään tasapainottamaan maamme aluekehitystä tukemalla ja hyödyntämällä alueiden omia voimavaroja ja kehittämistavoitteita.
- Kaupunki- ja maaseutupolitiikan toimenpiteiden erillinen tarkastelu edellyttää entistä suuremman huomion kiinnittämistä kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutukseen. Vuorovaikutussyhteistyön tavoitteena on toiminnallisten alueiden vahvistaminen. Siksi kaupunkeja ympäröivä maaseutu tulee ottaa huomioon kaupunkiseutujen aluesuunnittelu- ja aluekehitysstrategioissa.
- Kansallisen aluepolitiikan yksi ajankohtainen hanke on aluekeskusten vahvistaminen. Sen yhtenä tavoitteena on vahvistaa maakuntien pääkeskuksia ja niiden mahdollisuuksia ottaa osaltaan vastaan muuttoliikettä.
- Maakuntien aluerakenteen kehittämisessä ja maakunnallisen muuttoliikkeen hillitsemisessä onkin tarpeen luoda monikeskuksinen, eri tasoilla toimiva tasapainoinen keskusverkosto.
- Hyvä infrastruktuuri ja liikenneyhteydet ovat perusedellytys alueiden kehittymiselle. [...] Liikenneyhteyksiä on kehitettävä siten, että maakuntien pääkeskukset ovat helppo ja riittävän nopeasti saavutettavissa eri kulkumuodoin. Tästä syystä on jatkossa kiinnitettävä huomiota liikennejärjestelmien keskinäiseen koordinointiin mm. liikennejärjestelmäsuunnitelmia laatimalla ja niiden toteuttamiseksi laadittuja aiesopimuksia toteuttamalla.
- Alueiden sisäinen saavutettavuus on myös tärkeä kehityksen ja eri tasoisten palvelujen saavutettavuuden kannalta.

2.5 Yhteenvedo

Alueiden kehittämistä koskevan kehittämistoiminnan kohteena on koko maa. Kehittämistoiminta on ohjelmaperusteista; ohjelmat ovat valtakunnallisia ja alueellisia (maakunnallisia).

Eduskunnalle annetun hallituksen esityksen mukaan alueiden kehittämislain tavoitteena on luoda edellytyksiä alueiden kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin takaavalle osaamiseen ja kestäväan kehitykseen perustuvalle taloudelliselle kasvulle, elinkeinotoiminnan kehitykselle sekä työllisyyden parantamiselle. Lisäksi tavoitteena on **vähentää alueiden kehittyneisyyseroja ja parantaa väestön elinolosuhteita**. Lakiehdotus ei määrittele toimenpiteitä tai toimenpidealueita tavoitteiden saavuttamiseksi.

Voimassaolevan alueiden kehittämislain tavoitteena on edistää maan alueiden omaehtoista kehittämistä ja tasapainoista alueellista kehitystä.

Voimassaolevan lain mukaan toimenpiteet suunnataan neljälle painopiste-alueelle. Tämän tarkastelun kannalta keskeisin on alueiden väestön elinolojen ja tärkeiden palvelujen saatavuuden turvaaminen.

Aluekehityslain, valtioneuvoston päätösten ja aluekehitykseen liittyvien valtioneuvoston selontekojen perusteella **alueiden kehittämisen keskeiset periaatteet** voidaan tiivistää seuraavasti:

- Aluekeskusverkon vahvistaminen
- Kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutus
- Alueiden omien vahvuuksien hyödyntäminen
- Maaseudun toimintakyvyn turvaaminen

Alueiden kehittämisen näkökulmasta maaseudun alueidenkäyttöön liittyy seuraavia periaatteita:

- Alueidenkäytöllä edistetään kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutusta sekä kyläverkoston kehittämistä.
- Maaseutupoliittisella kokonaisuohjelmalla vahvistetaan erityisesti kylien ja seutukuntien toimivuutta.
- Maaseutupoliitikan alueellistaminen perustuu maaseudun kolmijakoon (maaseututyypittelyyn) kaupunkien läheinen maaseutuun, ydinmaaseutuun ja harvaan asuttu maaseutuun.

Valtioneuvosto hyväksyy **valtakunnalliset alueiden kehittämistä koskevat tavoitteet**. Niiden tarkoituksena on tarkentaa lain tavoitteita ja osoittaa aluekehityksen kannalta tärkeitä painopisteitä. Lisäksi tavoitteiden **tarkoituksena on ohjata alueilla laadittavia maakuntaohjelmia ja keskushallinnossa eri hallinnonaloilla laadittavaa alueiden kehittämistä koskevaa suunnittelua**.

Lakiehdotuksen mukaan **kukin ministeriö määrittelee alueiden kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet sekä periaatteet toimenpiteiden alueellisesta kohdentamisesta ja rahoituksesta hallinnonalallaan**. Määrittely tehdään nelivuotiskaudeksi (eduskuntakaussittain) ottaen huomioon hallitusohjelmassa sekä valtioneuvoston päätöksessä alueiden kehittämiseksi esitetyt valtakunnalliset tavoitteet ja painotukset sekä maakuntaohjelmat.

Maakuntaohjelmaa laadittaessa tulee ottaa huomioon valtakunnalliset alueiden kehittämistä koskevat tavoitteet, hallinnonalojen alueiden kehittämistä koskevat tavoitteet ja toimenpiteet ja maakunnan alueeseen liittyvät muut ohjelmat. Maakuntaohjelma vastaa nykyistä alueellista kehittämisohjelmaa. Maakuntaohjelma sisältää myös rahoitussuunnitelman.

3. JOUKKOLIIKENTEELLE ASETETUT TAVOITTEET (ALUEIDEN KEHITTÄMISEN NÄKÖKULMASTA)

Tarkastelu perustuu ensisijaisesti luvanvaraista henkilöliikennettä ja joukkoliikenteen ostopalveluja säätelevään lainsäädäntöön, joukkoliikennettä käsitteleviin strategioihin ja suunnitelmiin sekä eräisiin alueellista tasa-arvoa ja joukkoliikennettä käsitteleviin selvityksiin.

3.1 Lainsäädäntö

3.1.1 *Laki luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä (15.2.1991/343 muutoksineen)*

Laki määrittelee linjaliikenteen ja ostoliikenteen käsitteen. Ostoliikenteellä tarkoitetaan joukkoliikenneluvan tai taksiluvan nojalla harjoitettavaa henkilöliikennettä, joka on säännöllistä, jonka palvelut ovat yleisesti käytettävissä ja jonka hoitaminen perustuu kunnan, kuntayhtymän, pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan, liikenneministeriön tai lääninhallituksen kanssa tehtyyn palveluiden ostamista koskevaan sopimukseen.

Lain 3 §:n mukaan liikennetarpeet ja -palvelut on aina pyrittävä yhteensovittamaan. Kunnan tehtävänä on määritellä alueensa joukkoliikenteen palvelutaso tarvittavilta osin.

Lääninhallituksen tehtävänä on edistää kuntien liikennesuunnittelua ja luoda edellytyksiä niiden yhteistyön onnistumiselle. Liikenneministeriön tehtävänä on erityisesti yhteensovittaa eri henkilöliikennemuotojen palveluita sekä edistää joukkoliikenteen käyttömahdollisuuksia parantavaa liikennesuunnittelua ja -tutkimusta.

Liikenneministeriö päättää valtion talousarviossa joukkoliikenteen palvelujen ostoon osoitetun määrärahan tai sen osan kiintiöimisestä lääninhallituksille.

3.1.2 *Asetus luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä (15.7.1994/666)*

Asetuksen 2 §:n mukaan liikennetarpeiden ja -palvelujen yhteensovittamiseksi ja joukkoliikenteen hyödyntämiseksi lupaviranomaisten ja ostoliikennepalveluja hankkivien on otettava toiminnassaan huomioon seudun, alueen tai tiesuunnan muut liikenteen järjestämistä koskevat hankkeet. Tämä voi tapahtua pyytämällä lausuntoja ja muita selvityksiä sekä luomalla ja kehittämällä jatkuvan yhteistyön muotoja.

3.1.3 *Asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista (30.1.2002/64)*

Henkilöliikennelain 29 §:n 2 momentin nojalla liikenne- ja viestintäministeriö voi antaa tarkempia määräyksiä valtionapujen hakemisesta, myöntämisestä, maksatuksesta ja käytön valvonnasta. Valtuutuksen nojalla ministeriö on antanut vuonna 1995 päätöksen (nykyisin asetusta vastaavan) lääninhallituksen kautta suunnattavasta joukkoliikennepalvelujen valtionrahoituksesta. Uusi 30.1.2002 annettu asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista korvaa tämän liikenneministeriön normipäätöksen 329/1995. Asetuksella on pyritty selkeyttämään työnjakoa lääninhallitusten ja liikenne- ja viestintäministeriön kesken.

Uusi valtionapuasetus tuo mm. seuraavia muutoksia valtionavun myöntämiseen

4 § Linjaliikennettä täydentävän ostoliikenteen järjestämiseen myönnettävä valtionavustus

- Avustuksen myöntämisen uutena edellytyksenä on tehokas tiedottaminen yleisölle. Valtio ei osallistu tiedottamisesta aiheutuviin kustannuksiin ellei kyse ole asetuksen 9§:ssä tarkoitetusta informaatiojärjestelmän kehittämisestä.

5 § Matkalippujen hinnanalennuksiin myönnettävä valtionavustus

- Kaupungeille annetaan valinnanvaraa siten, että entisten, kaikille kaupungin asukkaille tarkoitettujen kaupunkilippujen rinnalle voidaan valtionavun piiriin ottaa myös tietyille asukasryhmille (esim. nuorisolle) myytäviä lipputuotteita.
- Valtionavustuksen määrä sidotaan entiseen tapaan ministeriön vahvistamaan linjaliikenteen enimmäishintoihin, mutta tuen yläraja laskee nykyisestä 50 %:sta 48 %:in.
- Kaupunkilipun hinnan paikkakunta-erojen suureneminen estetään leikkurilla, jonka mukaan niissä kaupungeissa, joissa tuen määrä asukasta kohden on yli viisi euroa estetään valtion tuen kasvaminen vuosien 1999 – 2001 tasosta. Aikaisemmin lääninhallitusten maksama tuki on vaihdellut kaupungeittain muutamasta kymmenestä pennistä liki 40 markkaan asukasta kohden.

6 § Palvelulinjan ja kutsujoukkoliikenteen käynnistämiseen myönnettävä valtionavustus.

- Pykälässä täsmennetään että valtionapua palvelulinjoille myönnetään vain uuden liikenteen käynnistämiseen enintään kahden vuoden ajaksi. Aikaisemmin valtionapua on tietyin edellytyksin maksettu myös kokeiluajan jälkeen.
- Jo valtionapua hakiessaan kunnan tulee esittää kehittämissuunnitelma siitä, miten liikennettä aiotaan jatkaa käynnistämisyksikön jälkeen (joukkoliikennepalvelujen järjestäminen kunnan alueella ja tavoiteltu palvelutaso).

3.1.4 Tielaki (Laki yleisistä teistä 243/1954 muutoksineen)

Tieverkkoa kehitettäessä on kiinnitettävä huomiota asutuksen sekä teollisuuden, kaupan, maa- ja metsätalouden sekä muiden elinkeinoalojen oleviin ja odotettavissa oleviin liikennetarpeisiin. Huomioon on otettava myös muu alueiden käyttö ja muut liikenne-
muodot sekä niitä koskevat suunnitelmat. (10§)

Tie on pidettävä liikennettä tyydyttävässä kunnossa. (11§)

3.2 Valtioneuvoston päätökset ja selonteot

3.2.1 *Tasapainoisen kehityksen Suomi 2015; VN:n tulevaisuusselonteko eduskunnalle (8.11.2001)*

Liikenteen peruspalvelutaso turvataan koko maassa. Maaseutualueilla turvataan liikenneverkon ja liikennepalveluiden riittävä taso.

3.2.2 *VN:n päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (30.11.2000)*

Toimivat yhteysverkot ja energiahuolto/Yleistavoitteet

Liikennejärjestelmiä suunnitellaan ja kehitetään kokonaisuuksina, jotka käsittävät eri liikennemuodot ja palvelevat sekä asutusta että elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä.

3.2.3 *Valtioneuvoston päätös alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisesta tavoiteohjelmasta (9.11.2000)*

Tieto- ja fyysisen liikenteen sujuvuus vaikuttaa työllisyyden ja talouden kasvuun, alueellisesti tasapainoiseen kehitykseen ja ympäristön tilaan. Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämistä tukevat yhteydet ja liikennepalvelut tarjotaan koko maassa.

3.2.4 *Valtioneuvoston periaatepäätös ekologisen kestävyuden edistämisestä (4.6.1998; Hallituksen kestävä kehityksen ohjelma)*

Aluerakennetta, yhdyskuntia ja liikennettä koskevien toimintalinjojen mukaan liikenteen kasvua hillitään maankäytön suunnittelulla, vero- ja maksupolitiikalla ja liikkumista korvaavia mahdollisuuksia kehittämällä sekä tarjotaan henkilöautoliikenteelle kilpailukykyisiä vaihtoehtoja nostamalla julkisen liikenteen palvelutasoa ja edistämällä kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä.

3.3 Joukkoliikennettä käsittelevät strategiat ja suunnitelmat

3.3.1 *Kohti älykästä ja kestävää liikennettä 2025 (LVM 2000)*

Seuraavat liikennejärjestelmän tavoitteet ovat alueiden kehittämisen näkökulmasta keskeisiä:

- Liikkumisen peruspalvelutaso on taattu koko maassa.
- Erityisesti heikommassa asemassa olevien ryhmien tarpeet otetaan huomioon liikenteessä.
- Liikennejärjestelmä tukee valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja alueiden valitsemia kehitysstrategioita.

Henkilöliikenteen toimintalinjojen mukaan joukkoliikennejärjestelmän houkuttelevuutta lisätään kehittämällä sen tehokkuutta, turvallisuutta, laatutasoa ja esteettömyyttä. [...] Tasapuoliset liikkumismahdollisuudet turvataan maaseutualueilla kehittämällä julkisen liikenteen järjestelmiä ja takaamalla tarvittava peruspalvelutaso.

Toimintalinjojen toteuttamiseksi LVM:n hallinnonala

- suuntaa joukkoliikennerahoitusta matkalippujen hintojen alentamiseen ja joukkoliikenteen kehittämiseen,
- turvaa joukkoliikenteen alueellisen kattavuuden liikenteen ostoilla,
- edistää uusien joukkoliikennemuotojen käyttöä.

Liikenneverkkojen palvelutason toimintalinjojen mukaan päivittäinen liikennöityvyys turvataan liikenneverkolla koko maassa.

Toimintalinjojen toteuttamiseksi LVM:n hallinnonala

- edistää liikennejärjestelmäsuunnitelmien mukaisia joukko- ja kevyen liikenteen hankkeita kuntien liikenneverkoilla,
- tuntee asiakasryhmien tarpeet ja ottaa eri tarpeet huomioon liikennejärjestelmän palvelutasoa kehitettäessä. Erityistä huomiota kiinnitetään lasten, iäkkäiden ja toimintaesteisten tarpeisiin.

Alueiden kehityksen toimintalinjojen mukaan liikenneverkkojen ja -palvelujen taso toteutetaan niin, että ne luovat hyvät edellytykset asumiselle tai elinkeinotoiminnalle maan eri alueilla. Liikennesektori myötävaikuttaa kestävä ja tasapainoisen aluerakenteen kehittymiseen ja tukee alueiden omaehtoista kehittämistä. Valtakunnallisesti sovitujen alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista edistetään. Päätöksenteossa tuodaan esille liikennejärjestelmän kehittämisen ja palvelutasomuutosten vaikutukset eri alueiden kehittymisen kannalta.

Toimintalinjojen toteuttamiseksi LVM:n hallinnonala

- turvaa valtion hoitamien liikenneverkkojen päivittäisen kulkukelpoisuuden koko maassa,
- turvaa joukkoliikenteen alueellisen kattavuuden liikenteen ostoilla,
- tutkii liikennejärjestelmän kehittämiseen ja palvelutasomuutoksiin liittyviä vaikutuksia eri alueiden kannalta.

Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toimintalinjojen mukaan kaikilla on oikeus ja mahdollisuus liikkua sekä saavuttaa peruspalvelut ja niihin liittyvä informaatio. Liikennejärjestelmä suunnitellaan ja toteutetaan niin, että myös lapset, iäkkäät ja toimintaesteiset suoriutuvat turvallisesti päivittäisistä liikkumistarpeistaan. Päätöksenteossa tuodaan esille liikenteen haittojen ja liikennejärjestelmään tehtävien toimenpiteiden vaikutukset elinympäristön viihtyisyyteen ja palvelujen saavutettavuuteen eri ihmisryhmien kannalta.

Toimintalinjojen toteuttamiseksi LVM:n hallinnonala

- edistää eri liikennemuotojen yhteensopivuutta ja kulkumuotojen valinnan mahdollisuutta.

3.3.2 *Joukkoliikenne – houkutteleva valinta* (LVM 13.12.2001; ohjelmia ja strategioita 2/2001)

Tarkoituksena on säilyttää ja lisätä kestävä kehityksen mukaisten (jalankulku, pyöräily ja joukkoliikenne) liikkumismuotojen markkinaosuutta ja turvata liikenteen peruspalvelut.

Joukkoliikennejärjestelmän houkuttelevuutta lisätään kehittämällä sen tehokkuutta, turvallisuutta, laatutasoa ja esteettömyyttä. Joukkoliikenteen toimintaedellytykset otetaan huomioon väylien kehittämisessä ja ylläpidossa. Tasapuoliset liikkumismahdollisuudet turvataan maaseutualueilla kehittämällä julkisen liikenteen järjestelmiä ja takaamalla tarvittava peruspalvelutaso.

Maaseudulla tavoitteena on, että joukkoliikenne tarjoaa autottomille laadukkaat perusliikkumispalvelut.

Maaseutuliikenteessä palvelujen turvaaminen on päätavoite. Maaseudulla joukkoliikenne on luonteeltaan peruspalvelua, jonka runko muodostuu koulu- ja asiointiliikenteestä. Suurin osa liikenteestä on itsekannattavaa linjaliikennettä. Linjaliikennettä täydentäviä peruspalveluja, joita ei kyetä ylläpitämään asiakastuloin, tuotetaan ostoliikenteenä. Itsekannattavaa liikennettä täydennetään ja ostoliikennettä täydennetään tai korvataan uusilla joustavilla palvelulinjoilla ja kutsujoukkoliikenteillä, jotka parantavat joukkoliikenteen palvelutasoa ja tarjontaa maaseudulla.

Liikenne- ja viestintäministeriö pyrkii löytämään nykyistä taloudellisempia tapoja, joilla luodaan edellytyksiä joukkoliikenteen palvelujen säilymiselle ja joukkoliikenteen palvelutason parantamiselle myös maaseudulla. Liikennepalvelujen säilymisen ja kehittymisen kannalta on olennaista, että palvelut pystytään tuottamaan laadukkaasti sekä mahdollisimman järkevästi ja taloudellisesti.

Toimenpidekokonaisuudet/Infrastruktuuuri:

Alemman tieverkon ylläpidon ja kunnossapidon periaatteet määritellään siten, että julkisen liikenteen toimintaedellytykset säilyvät ja uusien liikenteenhoitomallien käyttöönotto on mahdollista. Tiehallinnon tiepiirit ja kunnat ottavat julkisen liikenteen tarpeet huomioon määrittäessään tienpidon tärkeysjärjestystä.

Toimenpidekokonaisuudet/Matkaketjujen toimivuus:

Alueellisen joukkoliikenteen kehittämisessä lääninhallitukset ottavat erityisesti huomioon liityntäyhteydet junien ja linja-autojen kaukoliikenteeseen.

Lääninhallitukset ja kunnat ostavat tarpeelliseksi arvioitua ja kannattamatonta linja-autoilla ja takseilla harjoitettavaa syöttöliikennettä. Liikenne- ja viestintäministeriö ostaa vähäliikenteisemmällä rataosilla kannattamatonta kaukoliikenteen syöttöliikennettä.

Toimenpidekokonaisuudet/ Palvelujen järjestäminen ja turvaaminen sekä lippujen hinnat:

Liikenne- ja viestintäministeriö turvaa vähäliikenteisempien rataosien liikennepalveluja, joita myöhemmässä vaiheessa hoidetaan uudella, nykyistä taloudellisemmalla kalustolla.

Lääninhallitukset määrittelevät yhteistyössä kuntien ja maakuntien liittojen sekä ympäristökeskusten kanssa maaseudun joukkoliikenteen alueelliset tavoitteet. Palvelutasoa ja liikennesuunnittelua varten liikenne- ja viestintäministeriö laatii yhtenäiset alueelliset palvelutasomittarit.

Maaseudun peruspalvelut, joita ei synny yritysaloitteisesti, tuotetaan ostoliikenteen. Maaseudun joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä turvataan lisäksi kehittämällä seutu- lippujärjestelmiä ja rahoittamalla seutulippujen hinnanalennuksia.

Lääninhallitukset ostavat maaseudun runkoliikennettä, jota hoidetaan linja-autoilla ja takseilla.

Tutkitaan mahdollisuuksia ottaa käyttöön palvelulinjojen rahoitusperiaatteita koskevia aiesopimuksia valtion ja kuntien eri maksajatahojen sirpaleisen liikenne- rahoituksen koordinoimiseksi ja hyötyjä maksaa -periaatteen noudattamiseksi.

3.3.3 Liikenne- ja viestintäministeriön TTS 2003-2006

Henkilöliikenteen tavoitteiden mukaan joukkoliikennettä kehitetään joukkoliikennestrategian periaatteiden mukaisesti, vaikka kaikkia tavoitteita ei suunnittelukaudella saavuteta. Esimerkiksi liikennepalveluiden alueellista kattavuutta ei pystytä täysin turvaamaan.

Liikenteen kannattavuuden heikentymisen takia ostopalvelujen tarve kasvaa yli perussuunnitelmassa esitetyn määrärahan. Perussuunnitelman mukaisella rahoitustasolla suunnittelukauden aikana alueellisen liikenteen ja junaliikenteen palvelut supistuvat.

Alueiden kehitykseen ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyvissä toimenpiteissä todetaan, että tieverkon ja rataverkon peruspalvelutasot sopeutetaan kaudella asiaa käsittelevän työryhmän selvitysten pohjalta tehtävien päätösten mukaisesti, ja että liikennepalvelujen alueellisesta kattavuudesta huolehditaan.

3.3.4 Alueiden kehittämistä ja alueellista tasa-arvoa käsitteleviä (joukkoliikenteeseen liittyviä) tutkimuksia ja selvityksiä

Liikkumisen arkea Muu-Suomessa – liikenteen ja tienpidon sosiaalinen ja alueellinen tasa-arvo (Vepsäläinen ja Hiltunen, 2001)

Sosiaalinen tasa-arvo on yläkäsite, ja alueellinen tasa-arvo sen alakäsite.

Sosiaalinen tasa-arvo on yksinkertaisimmillaan sitä, että kaikille väestöryhmille tarjotaan liikkumisen mahdollisuus ikään, sukupuoleen, liikuntakykyyn ja taloudelliseen asemaan katsomatta. Alueiden välinen tasa-arvo on taas sitä, että eri alueilla on tietyt perusyhteydet ja liikennepalvelut. Tämä koskee kuitenkin vain asuttuja seutuja, ja on siten sidoksissa sosiaalisen tasa-arvon käsitteeseen.

Hyötyjen (mahdollisuuksien) jakautumisen ohella alueellisessa ja sosiaalisessa tasa-arvossa on myös kysymys haittojen (aika, vaiva, kustannukset, turvallisuus- ja terveyshaitat) sekä vaikutusmahdollisuuksien jakautumisesta eri alueiden ja ihmisryhmien välillä.

Liikkumisen tasa-arvolla ei voida tarkoittaa hyötyjen ja haittojen tasajakoa, vaan korkeintaan tietyn perustason takaamista kaikille ja kaikkialla.

Liikkumisen sosiaalinen ja alueellinen tasa-arvo. Esiselvitys tutkimus- ja kehittämistarpeista (Liikenne- ja viestintäministeriö. Mietintöjä ja muistioita B 3/2001)

Liikkumisen tasa-arvosta on esitetty seuraavia painotuksia:

- Tasa-arvo kaikkien väestöryhmien liikkumismahdollisuuksien kesken
- Tasa-arvo liikkumisen peruspalveluiden saavutettavuudessa
- Kevyen liikenteen tasa-arvo muihin kulkumuotoihin nähden
- Liikenteen hyötyjen ja haittojen tasa-arvoinen kohdentuminen eri väestöryhmien ja alueiden kesken
- Eri liikkumismuotojen hinnoittelun tasa-arvoisuus

Liikkumisen alueellisessa tasa-arvossa keskeistä on väestön liikkumistarpeiden huomiointi eri tavoin kehittyvillä alueilla. Liikkumisen alueellista tasa-arvoa pidetään liikkumisen sosiaalisen tasa-arvon alueellisena ilmentymänä ja alalohkona. Toisaalta voitaisiin tehdä myös tehdä seuraavanlainen teoreettinen jako:

1. Liikkumisen alueellisessa tasa-arvossa keskeistä on eri alueiden ihmisten liikkumismahdollisuus.
2. Liikenteen alueellisessa tasa-arvossa keskeistä on alueiden kehittäminen liikennejärjestelmään sisältyvin toimin.

Samantyyppisillä alueilla tulisi olla samantasoiset palvelut valtakunnan tasolla ja paikallisella tasolla. Liikkumisen alueellinen tasa-arvo tarkoittaa kohtuullista saavutettavuutta kaikilla alueilla aluetyyppi huomioon ottaen. Haja-asutusalueilla ei voida vaatia yhtä hyvää saavutettavuutta kuin kaupungeissa.

Alueelliseen tasa-arvoon liittyvät sellaiset ulottuvuudet kuin etäisyys, matka-aika, kulkemisen kustannukset, tieinfrastruktuurin olemassaolo ja hoitotaso, kattavuus ja palvelutaso.

Osallistumisen näkökulmasta alueellinen tasa-arvo tarkoittaa myös heikkojen liikkumismahdollisuuksien alueilla olevien vaikutusmahdollisuuksien olemassa oloa.

Tasa-arvo minkä suhteen?

- Liikkumisen ja liikenteen hyödyt
- Liikenteen haitat
- Liikkumisen kustannukset/resurssit
- Liikkumisympäristö

Liikkumisen tasa-arvoon. Esiselvitys (Tiehallinnon selvityksiä 42/2001)

Tasa-arvo liikkuvuuden suhteen voisi merkitä esim. liikenteen toimivuutta eri alueilla tai eri liikennemuodoilla. Liikkuvuuden määrittely on osoittautunut hyvin vaikeaksi, sillä sitä määrittävät tekijät ovat moninaisia ja kompleksisia (Jones 1995). Tärkeimpänä hän näkee seuraavat:

- Autonomistus ja -käyttömahdollisuus
- Liikkumisvaihtoehtojen laatu ja hinta niiden kannalta, joiden ei ole auton käyttömahdollisuutta
- Liikkumisen helppous

- Yhdyskuntarakenteeseen sisäänrakennetut saavutettavuustekijät, jotka osaltaan vaikuttavat muuttovalintoihin ym.

Liikkuvuus = Kyky ja mahdollisuus päästä ”täältä sinne” mukavasti

Saavutettavuus (access, accessibility) = Niiden mahdollisuuksien määrä, jotka tietyllä tavalla liikkuva tavoittaa tietyssä ajassa

Liikennepolitiikan tavoitteeksi voidaan esimerkiksi ottaa, että jokaisella olisi oltava oikeus ainakin välttämättömimpään saavutettavuuteen. Tällöin pyritään takaamaan kaikille esimerkiksi tiettyjen peruspalvelujen saavutettavuus.

Liikkuvuuden ja saavutettavuuden välinen ero on siinä, nähdäänkö liikkuminen jollakin tavoin itsessään arvokkaana vai palautuuko se kokonaan muihin tarpeisiin. Kapeasti ymmärrettynä liikkuvuus palautuu kilometrisuoritteeseen ja aikasäästöihin. Saavutettavuuden näkökulma puolestaan painottaa kysymystä liikkumisen mahdollistamasta ”tarpeentyydytyksestä”: saavutettavuuden käsitteen avulla voidaan tutkia, mitkä ovat liikenteen toteutuneet hyödyt eri ryhmille.

Rajanti (2000) käyttää liikkumisresurssien käsitettä. Liikkumisresurssit viittaavat yksilön, tietyn ryhmän tai alueen mahdollisuuksiin liikkua. Julkisten liikennepalvelujen ja yhteyksien tavoitteena on varmistaa, että liikkuminen ja tarpeiden tyydyttäminen ei ole yksinomaan asukkaiden/kansalaisten omien henkilökohtaisten resurssien varassa.

3.4 Yhteenveto

Henkilöliikennelain mukaan kunnan tehtävänä on määritellä alueensa joukkoliikenteen palvelutaso tarvittavilta osin. Lääninhallituksen tehtävänä on edistää kuntien liikennesuunnittelua ja luoda edellytyksiä niiden yhteistyön onnistumiselle. Liikenneministeriön tehtävänä on erityisesti yhteensovittaa eri henkilöliikennemuotojen palveluita.

Joukkoliikennettä koskevien strategioiden, tavoitteiden ja toimenpiteiden keskeinen sisältö on tiivistetty alueiden kehittämisen näkökulmasta neljään asiakokonaisuuteen.

Peruspalvelujen saavuttaminen

Kaikilla on oikeus ja mahdollisuus liikkua sekä saavuttaa peruspalvelut ja niihin liittyvä informaatio. (KÄKLI)

LVM:n hallinnonala turvaa joukkoliikenteen alueellisen kattavuuden liikenteen ostoilla. (KÄKLI)

Liikenteen peruspalvelujen turvaaminen

Liikkumisen peruspalvelutaso taataan koko maassa. Tasapuoliset liikkumismahdollisuudet turvataan maaseutualueilla kehittämällä julkisen liikenteen järjestelmiä ja takaamalla tarvittava peruspalvelutaso. (KÄKLI). Joukkoliikennestrategian mukaan maaseudulla tavoitteena on, että joukkoliikenne tarjoaa autottomille laadukkaat perusliikkumispalvelut.

Liikenne- ja viestintäministeriö turvaa vähäliikenteisempien rataosien liikennepalveluja. (Joukkoliikennestrategia)

LVM:n TTS:n mukaan suunnittelukaudella (2003-2006) liikennepalveluiden alueellista kattavuutta ei pystytä täysin turvaamaan. Perussuunnitelman mukaisella rahoitustasolla suunnittelukauden aikana alueellisen liikenteen ja junaliikenteen palvelut supistuvat. Liikennepalvelujen alueellisesta kattavuudesta kuitenkin huolehditaan.

Alueiden kehittämisen tukeminen joukkoliikenteen keinoin

Liikennejärjestelmä tukee valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja alueiden valitse-
mia kehitysstrategioita. Liikennesektori myötävaikuttaa kestävä ja tasapainoisen alue-
rakenteen kehittämiseen ja tukee alueiden omaehtoista kehittämistä. Liikenneverkkojen
ja -palvelujen taso toteutetaan niin, että ne luovat hyvät edellytykset asumiselle tai elin-
keino toiminnalle maan eri alueilla. (KÄKLI)

Päätöksenteossa tuodaan esille liikennejärjestelmän kehittämisen ja palvelutasomuutos-
ten vaikutukset eri alueiden kehittymisen kannalta. (KÄKLI)

Lääninhallitukset määrittelevät yhteistyössä kuntien ja maakuntien liittojen sekä ympä-
ristökeskusten kanssa maaseudun joukkoliikenteen alueelliset tavoitteet. (Joukkoliiken-
nestrategia)

Liikennetarpeiden ja -palvelujen yhteensovittamiseksi ja joukkoliikenteen hyödyntämi-
seksi lupaviranomaisten ja ostoliikennepalveluja hankkivien on otettava toiminnassaan
huomioon seudun, alueen tai tiesuunnan muut liikenteen järjestämistä koskevat hank-
keet. (Henkilöliikennelaki)

Alueellinen tasa-arvo joukkoliikenteen näkökulmasta

Sosiaalinen tasa-arvo on yläkäsite, ja alueellinen tasa-arvo sen alakäsite. Sosiaalinen ta-
sa-arvo on yksinkertaisimmillaan sitä, että kaikille väestöryhmille tarjotaan liikkumisen
mahdollisuus ikään, sukupuoleen, liikuntakykyyn ja taloudelliseen asemaan katsomatta.
Alueiden välinen tasa-arvo on taas sitä, että eri alueilla on tietyt perusyhteydet ja liiken-
nepalvelut.

Liikkumisen tasa-arvolla ei voida tarkoittaa hyötyjen ja haittojen tasajakoa, vaan kor-
keintaan tietyn perustason takaamista kaikille ja kaikkialla.

Samantyyppisillä alueilla tulisi olla samantasoiset palvelut valtakunnan tasolla ja paikal-
lisella tasolla. Liikkumisen alueellinen tasa-arvo tarkoittaa kohtuullista saavutettavuutta
kaikilla alueilla aluetyyppi huomioon ottaen. Haja-asutusalueilla ei voida vaatia yhtä
hyvää saavutettavuutta kuin kaupungeissa.

Julkisten liikennepalvelujen ja -yhteyksien tavoitteena on varmistaa, että liikkuminen ja
tarpeiden tyydyttäminen ei ole yksinomaan asukkaiden/kansalaisten omien henkilöko-
htaisten resurssien varassa. Liikkumisresurssit viittaavat yksilön, tietyn ryhmän tai alueen
mahdollisuuksiin liikkua.

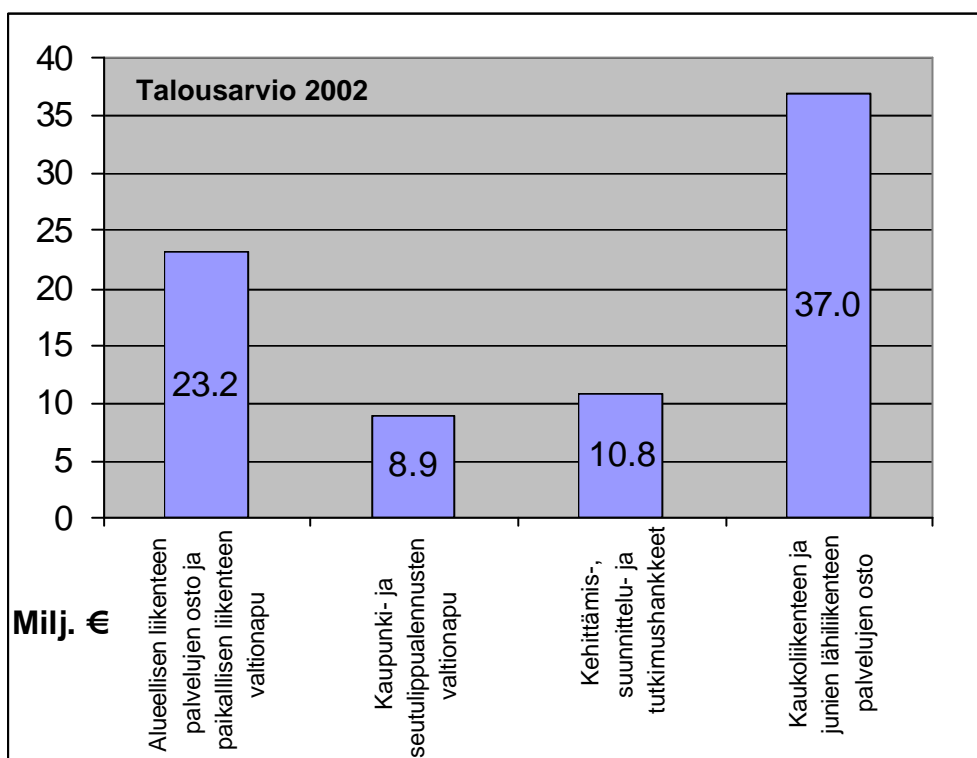
4. JULKISEN LIIKENTEEN RAHOITUS

4.1 Rahoitus valtakunnan tasolla

Julkisen liikenteen palvelujen turvaamisen ja joukkoliikenteen kehittämiseen liittyvät toimenpiteet nähdään merkittävänä keinoina edesauttaa alueellisen ja sosiaalisen tasa-arvon saavuttamisen tavoitteita ja siten edistää tasapainoista ja kestävästä alueellista kehitystä.

Joukkoliikenteen palvelujen ostoon ja kehittämiseen on vuoden 2002 talousarviossa osoitettu yhteensä 79,9 milj. euroa. Osa tästä määrärahasta kiintiöitetään lääninhallitusten käyttöön alueellisten ja paikallisten liikennepalvelujen turvaamiseen ja kehittämiseen. Määrärahan käytön arvioidaan jakautuvan kuvan 1 mukaisesti. Suurin osa rahoituksesta käytetään liikenteen ostoihin.

Kuva 1. Joukkoliikenteen palvelujen oston ja kehittämisen määrärahojen jakaantuminen vuonna 2002.



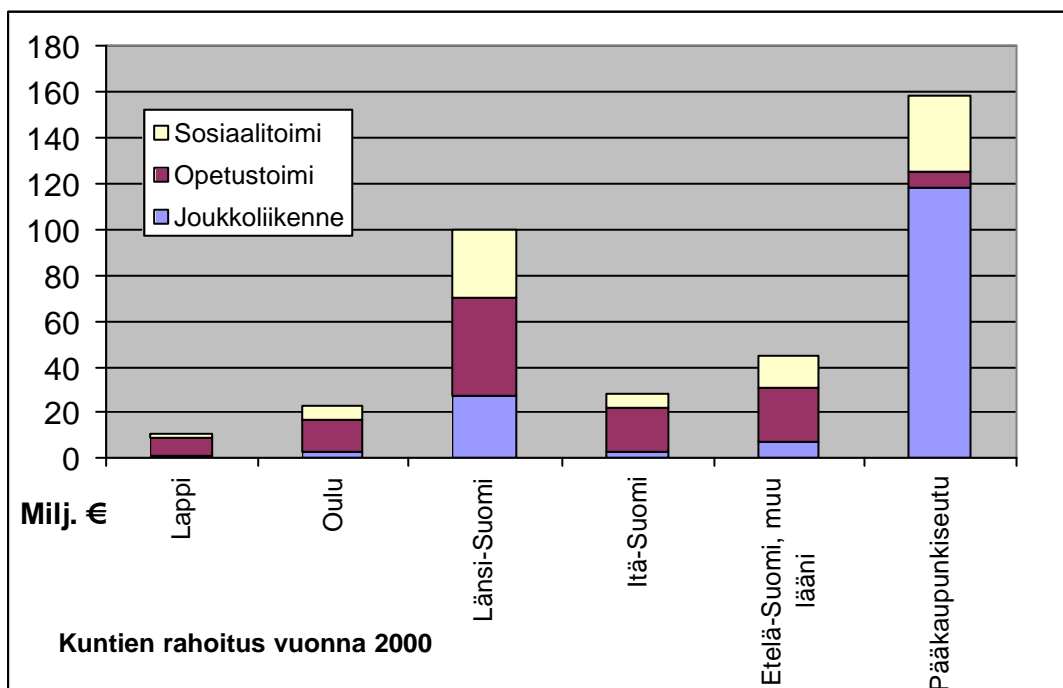
Liikenne- ja viestintäministeriö ostaa ne tarpeelliset kaukoliikennepalvelut, joita ei voida ylläpitää vain asiakastuloin. Junaliikenteen rahoituksen tavoitteena on turvata henkilöjunaliikenteen alueellinen kattavuus rataverkolla ja mahdollistaa YTV:n ulkopuolisessa Helsingin lähiliikenteessä korkeampi palvelutaso, kuin mitä suorat lipputulot antavat mahdollisuuden. Junaliikenteeseen käytettävä rahoitus jakaantuu seuraavasti: pääkaupunkiseudun ulkopuoliseen lähiliikenteeseen noin 23 %, alueelliseen henkilöjunaliikenteeseen noin 18 % ja kaukojunaliikenteen ja muun alueellisen liikenteen ostoihin noin

59 %. Junaliikenteen rahoitus vuonna 2002 ylittää talousarvion noin 1,7 milj. eurolla. Vuonna 2002 pääkaupunkiseudun ulkopuolisessa lähiliikenteessä ostetaan 2,8 milj. junakm, alueellisessa henkilöjunaliikenteessä 1,5 milj. junakm ja kaukoliikenteessä 8,3 milj. junakm. Ostettava alueellinen henkilöjunaliikenne ja kaukoliikenne ovat luonteeltaan paikallista, maakunnallista tai valtakunnallista peruspalvelua. Ostoliikenteen osuus henkilöliikenteen junakilometreistä on noin 45 %. Ostetussa junaliikenteessä tehdään arviolta yli 15 miljoonaa matkaa vuonna 2002.

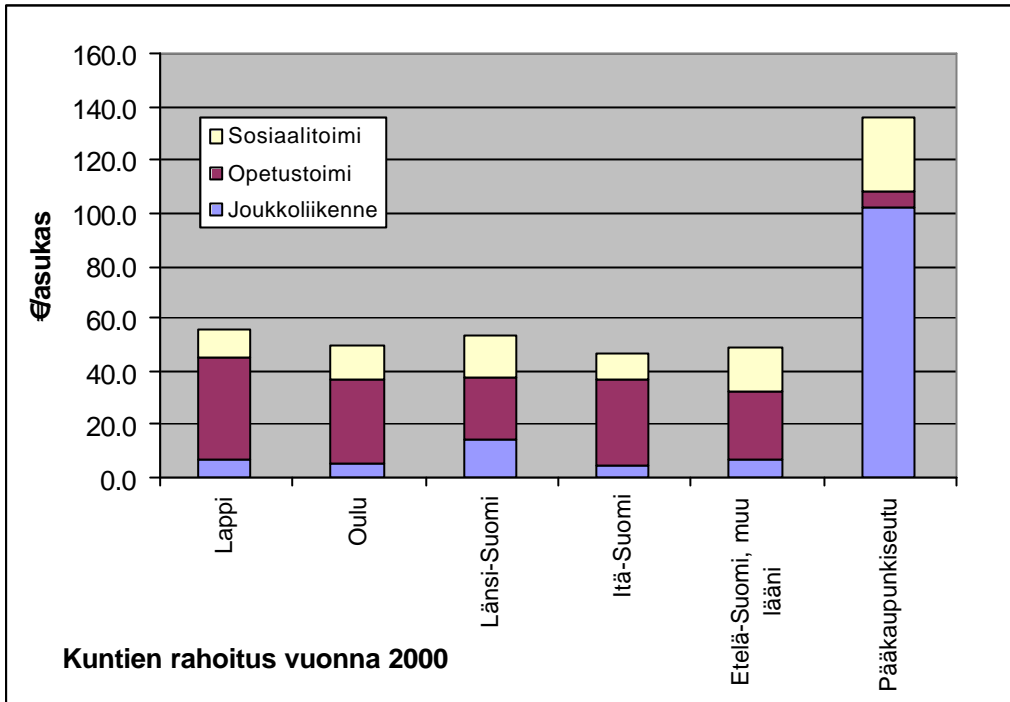
Lääninhallitukset ostavat maaseudun peruspalveluluonteista linja-autoilla ja takseilla harjoitettavaa runkoliikennettä, jota ei voida ylläpitää asiakastuloin ja jota kunnat omilla palveluostoillaan täydentävät. Lääninhallitusten ostamassa liikenteessä tehdään vuonna 2002 arviolta noin 9 miljoonaa matkaa.

Kunnat käyttivät vuonna 2000 henkilökuljetusten ostoihin (koulutoimi, sosiaalitoimi ja kaikille avoin joukkoliikenne) yhteensä noin 364 milj. euroa. (Ahvenanmaan tiedot eivät ole mukana) Tästä summasta noin 158 milj. euroa käytettiin kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen ja 206 milj. euroa koulutoimen ja sosiaalitoimen kuljetuksiin. Etelä-Suomen, Oulun ja Lapin läänien kunnat käyttivät lisäksi noin 18 milj. euroa terveystoimen kuljetuksiin. Länsi-Suomen ja Itä-Suomen läänien kuntien terveystoimen kuljetuskustannuksia ei ole arvioitu. Kuvassa 2 on esitetty kuntien kuljetuskustannusten jakautuminen lääneittäin sekä kuvassa 3 kuntien kuljetuskustannukset lääneittäin asukasta kohden laskettuna.

Kuva 2. Kuntien panostus henkilökuljetuksiin vuonna 2000. (Lähde: Läänien peruspalvelujen arviointiraportit.)

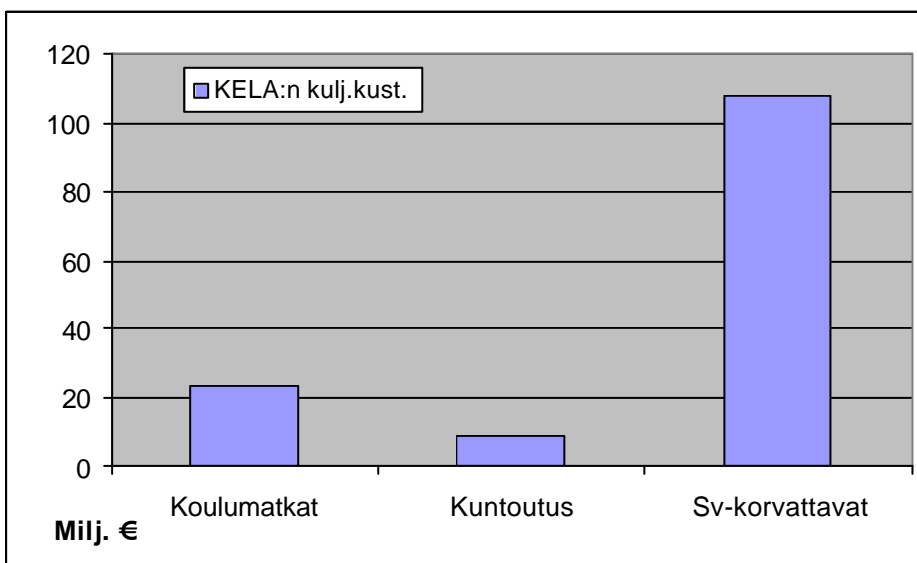


Kuva 3. Kuntien panostus henkilökuljetuksiin vuonna 2000 asukasta kohden laskettuna.



Myös KELA on merkittävä henkilökuljetusten rahoittaja. Vuonna 2000 KELA korvasi sairaskorvauksen mukaisia kuljetuksia (avohoidon matkat ja sairaankuljetus) noin 108 milj. eurolla, koulumatkoja noin 23 milj. eurolla ja kuntoutusmatkoja noin 9 milj. eurolla (kuva 4). KELAn koulumatkatuen tavoitteena on ohjata opiskelijat joukkoliikenteen käyttöön ja parantaa näin joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä. KELAn koulumatkatuesta vuonna 2000 maksettiin Matkahuollolle noin 13 milj. euroa ja VR:lle 0,8 milj. euroa. Tukea sai yli 50 000 opiskelijaa. Tyypillinen koulumatkatuen saaja on 17-18-vuotias nuori, joka opiskelee ammatillisessa oppilaitoksessa ja jonka koulumatka taittuu linja-autolla.

Kuva 4. KELAn kuljetuskustannukset vuonna 2000.

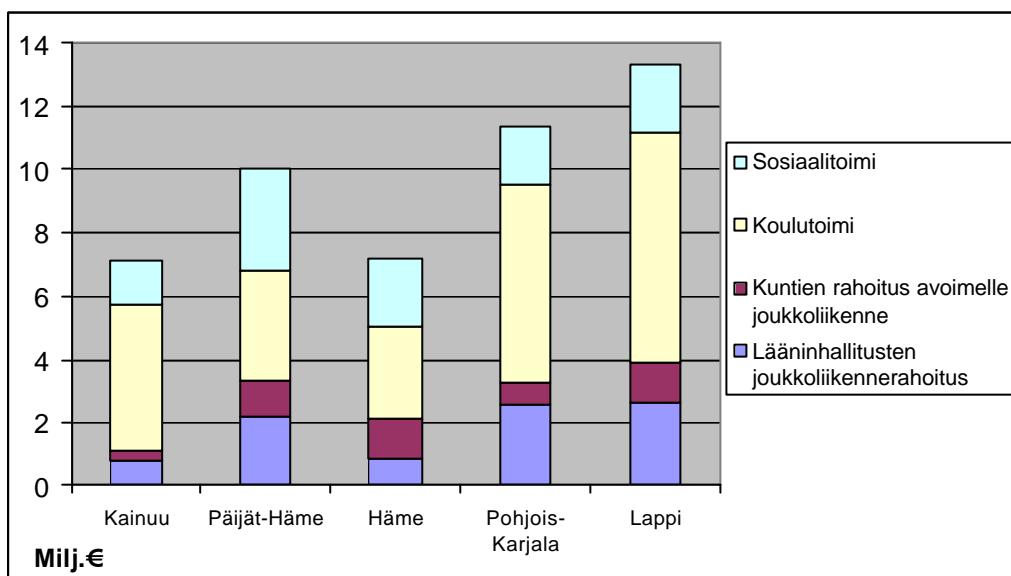


4.2 Rahoitus esimerkkialueilla

Esimerkkialueina tutkittiin Hämeen, Päijät-Hämeen, Kainuun, Lapin ja Pohjois-Karjalan henkilökuljetusten rahoitusta ja rahoituksella saatavia liikennepalveluja.

Henkilökuljetusten kustannukset pilottialueilla muodostuvat koulu- ja sosiaalitoimen la-
kisääteisistä ja harkinnanvaraisista kuljetuksista sekä kuntien ja lääninhallitusten hank-
kimista kaikille avoimista joukkoliikenne palveluista sekä matkan hinnan alennuksista
erilaisten lipputuotteiden avulla. Näitä kuljetuksia hoidetaan pääasiassa linja-auto- ja
taksiliikenteessä. Lisäksi kunnat panostavat erilaisiin joukkoliikenteen kehittämishank-
keisiin, mm. joukkoliikenneinformaation kehittämiseen ja palveluliikenteeseen.

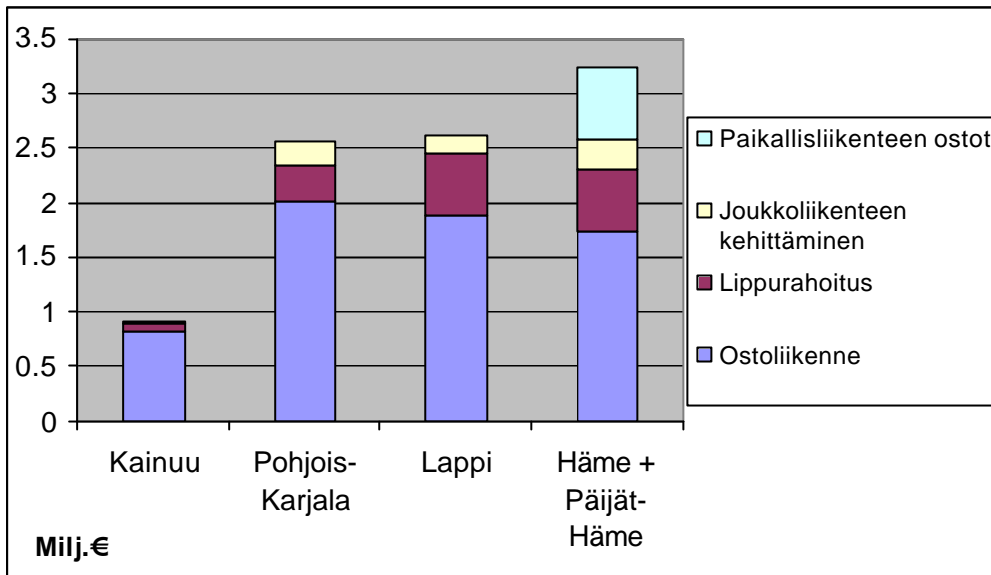
Kuva 5. Henkilökuljetusten rahoitus esimerkkialueilla



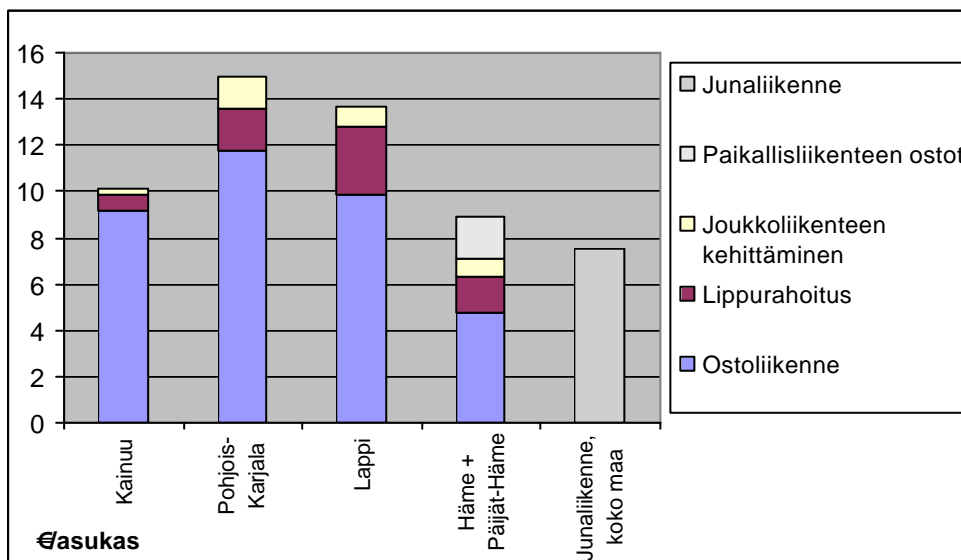
Koululaiskuljetukset muodostavat henkilökuljetusten suurimman kustannuserän kaikilla tutkituilla alueilla. Kainuussa, Pohjois-Karjalassa sekä Lapissa, jossa kaikille avointen joukkoliikennepalvelujen palvelutaso on heikoin, koululaisten kuljetukset muodostavat yli puolet koko henkilökuljetuksiin käytetystä rahoituksesta. Sosiaalitoimen kuljetuskustannuksiin joukkoliikenteen palvelutasolla ei ole niin suoraa vaikutusta johtuen mm siitä, että nämä kuljetukset ovat osin harkinnanvaraisia ja kunnat voivat itse päättää missä laajuudessa näitä harkinnanvaraisia palveluja haluavat asukkailleen tarjota.

Lääninhallitusten joukkoliikenteen rahoitus kohdistuu lähinnä kuntakeskusten välisten peruspalvelutasoisten runkoliikenneyhteyksien ostamiseen sekä kunnille myönnettäviin valtionavustuksiin matkalippujen hinnanalennuksia ja palveluliikenteitä varten. Lisäksi kunnille myönnetään avustuksia erilaisiin kehittämishankkeisiin, mm. joukkoliikenneinformaation kehittämiseen. Kainuussa, Lapissa ja Pohjois-Karjalassa ostetaan lisäksi kuntien sisäisiä joukkoliikenneyhteyksiä, jotka on nähty pinta-alaltaan suurissa kunnissa peruspalvelutason turvaaviksi, ja joita alueen kunnat eivät ole pystyneet itse ostamaan.

Kuva 6. Lääninhallituksen joukkoliikenteen rahoitus esimerkkialueilla.



Kuva 7. Lääninhallituksen joukkoliikenteen rahoitusasukasta kohden laskettuna esimerkkialueilla sekä junaliikenteen kokonaisrahoitus koko valtakunnassa keskimäärin asukasta kohden.



Edellä esitettyyn henkilökuljetusten rahoitukseen on laskettu mukaan myös kuntien ja lääninhallitusten joukkoliikenteen kehittämishankkeiden rahoitus. Tiedot ovat osin arvioita, koska kaikilla alueilla vuoden 2001 lopulliset tiedot eivät olleet vielä keväällä 2002 valmistuneet.

Alueittain kustannukset muodostuvat seuraavasti:

Lappi (191 768 asukasta)

Lapin läänin joukkoliikennerahoitus vuonna 2001 oli 2,62 milj. euroa, Runkoliikenteen ostoisiin käytettiin 71 % valtionrahoituksesta eli 1,9 Mmk. Kehittämishankkeita rahoitettiin 0,17 milj. eurolla ja Rovaniemen ja Kemi-Tornio-alueen kaupunkiliikenteitä 0,17 milj. eurolla. Lääninhallitus osallistui palveluliikenteiden kustannuksiin Rovaniemellä, Rovaniemen maalaiskunnassa, Keminmaassa, Kemissä ja Torniossa.

Kunnat rahoittivat henkilökuljetuksia (joukkoliikenne, sosiaalitoimen kuljetukset ja koulutoimen kuljetukset) yhteensä 10,7 milj. eurolla.

Junaliikennettä ostettiin Lappiin vuonna 2001 yhteensä neljä Rovaniemeltä alkavaa tai päättyvää vuoroa päivässä.

Kainuu (89 777 asukasta)

Lääninhallituksen ostoliikenteen kustannukset Kainuussa olivat 825.000 € vuonna 2001. Lääninhallitus rahoitti Kajaanin kaupunkilippuja ja Kainuun seutulippua 61.000 €v. Kajaanin palveluliikennettä lääni rahoitti 22.300 €v sekä Kajaanin paikallisliikennettä 2.500 €v.

Kuntien henkilölogistiikkasuunnitelmat laadittiin Puolangalle, Suomussalmelle, Ristijärvelle ja Vaalaan. Lääninhallitus avusti suunnitelmien laatimista 20.400 €lla.

Kainuussa kuntien kuljetuskustannukset vuonna 2001 olivat yhteensä 7.254.000 €v (98 €as), josta joukkoliikennepalvelujen ostot ja lipputuet yhteensä 227.000 €v.

Kainuuta palvelevaa junaliikennettä ostetaan päivittäin kaksi vuoroa Oulun ja Kajaanin välillä sekä neljä yhdensuuntaista viikkovuoroa Kuopion ja Kajaanin välillä.

Pohjois-Karjala (171 609 asukasta)

Itä-Suomen lääninhallitus osti Pohjois-Karjalaan vuonna 2001 liikennettä 2,0 milj. eurolla, maksoi kaupunki- ja seutulippuihin valtionapua 0,31 milj. euroa sekä käytti joukkoliikenteen kehittämishankkeisiin yhteensä 0,24 milj. euroa.

Kehittämishankerahoituksella toteutettiin Pohjois-Karjalan liikennejärjestelmäsuunnitelma, Pohjois-Karjalan aikataulujulkaisu sekä kutsuohjattuja liikennepalveluja, kimp-pakyytejä, Lieksan ja Kiteen alueilla, em. kuntien alueille keskussairaalakuljetuksia molempiin suuntiin sekä osallistuttiin yhdisteltävien kuljetusten välitysjärjestelmän, Kyyti-vahdin, kehittämiseen.

Kunnat rahoittivat henkilökuljetuksia (joukkoliikenne, sosiaalitoimen kuljetukset ja koulutoimen kuljetukset) yhteensä 8,8 milj. eurolla.

Pohjois-Karjalaa palvelevaa kaukojunaliikennettä vuonna 2001 ostettiin seuraavasti: Nurmeksien ja Kontiolahden välillä päivittäin kaksi yhdensuuntaista vuoroa, Helsingin ja Joensuun välillä päivittäin kuusi vuoroa, sekä päivittäin kaksi vuoroa Nurmeksien ja Helsingin, Kontiolahden ja Helsingin sekä Joensuun ja Turun välillä. Lisäksi Nurmek-

sen ja Joensuun välille ostetaan päivittäin neljä alueellista, myöhemmin kiskobussikalustolla hoidettavaa junavuoroa.

Häme (165 307 asukasta) ja Päijät-Häme (197 378 asukasta)

Lääninhallituksen joukkoliikennerahoitus vuonna 2001 oli Hämeessä noin 2,2 milj. euroa ja Päijät-Hämeessä noin 0,85 milj. euroa.

Kunnat rahoittivat henkilökuljetuksia (joukkoliikenne, sosiaalitoimen kuljetukset ja koulutoimen kuljetukset) Hämeessä yhteensä 6,35 milj. eurolla ja Päijät-Hämeessä yhteensä 7,8 milj. eurolla.

Päijät-Hämettä palvelevia junaliikenteen ostovuoroja ovat kuusi vuoroa päivässä Riihimäen ja Kouvolan välillä, 14 vuoroa päivässä Lahden ja Riihimäen välillä sekä yksi Imatran ja Riihimäen välinen vuoro. Hämeen junaliikenteessä palvelevat kaikki Päijät-Hämettäkin palvelevat 21 päivittäistä junaliikenteen ostovuoroa. Lisäksi palvelevat Helsingin ja Oulun väliset neljä vuoroa päivässä sekä Tampereen ja Riihimäen väliset kaksi vuoroa päivässä. Lähiliikennettä ostetaan Riihimäen ja Korson välillä yli 70 junaa päivässä.

4.3 Julkisen liikenteen palvelut esimerkkialueilla

Lappi

Vuonna 2001 ostettuja vuoroja oli 290 kpl ja ostokilometrejä 3,61 milj. km. Ostoliikenteen osuus runkoliikenteestä oli 28 %. Matkustajia ostoliikennevuoroissa oli yhteensä 661 000.

Rovaniemellä, Kemissä, Torniossa, Keminmaassa ja Kemijärvellä on käytössä kaupunkiliput. Rovaniemen seudulla ja Kemi-Tornio –alueella on seutuliput. Kaupunkilipuilla tehtiin 760 000 matkaa ja seutulipuilla 300 000 matkaa. Palveluliikenteitä toimii Torniossa, Rovaniemellä, Rovaniemen maalaiskunnassa, Kemissä ja Keminmaassa. Kaupunkimaista paikallisliikennettä on Rovaniemellä ja Kemi-Tornio-alueella.

Kainuu

Kainuussa noin 35 % joukkoliikenteestä on ostoliikennettä (1,49 milj. km). Ostoliikenteellä on ylläpidetty Kainuun alueella kuntien välistä joukkoliikenteen verkkoa ja keskeisiä kuntien sisäisiä runkoliikenteitä lähinnä isojen kuntien alueilla. Kesäliikenteessä ostojen osuus liikennetarjonnasta on keskimääräistä hieman suurempi. Kuitenkin kesäliikenteen palvelutaso on huonoimmillaan niin heikko, että Kajaania lukuun ottamatta kaikissa alueen kunnissa kulkee keskimäärin yksi joukkoliikennevuoro koko kunnan alueella tunnissa. Päivittäinen vuorotarjonta Kainuun kuntien alueella on noin 20-30 vuoroa/päivä kaikki suunnat yhteen laskien. Vuorotarjonta painottuu pääteille.

Nykyinen joukkoliikenne tarjoaa yhteydet naapurikuntiin ja kaukoliikenteen verkkoon sekä välttämättömät koulu- ja asiointiliikenteen palvelut. Kajaanin seudulla lippuraho-

tuksella on saatu lisättyä säännöllistä matkustusta, lähinnä nuorisolippu on purrut, ja nostettu joukkoliikenteen imagoa.

Pohjois-Karjala

30 % joukkoliikenteestä eli 3,2 milj. km on lääninhallituksen ostoliikennettä. Ostoliikenteessä tehtiin 692000 matkaa eli jokaisena päivänä noin 2000 matkaa tai 1000 matkustajaa. Joukkoliikenteen tarjontaa eri alueilla (km/asukas) on ostoliikenteellä tasoitettu siten että seutukunnittaisessa tarkastelussa joukkoliikennetarjonta vaihtelee 50-60 km/asukas, kun pelkästään linjaliikenteen tarjonta olisi 18-46 linjakm/asukas. Vähiten linjaliikennettä asukasta kohti on rajapitäjissä Lieksassa, Ilomantsissa, Tuupovaarassa ja Värtsilässä.

Valtionrahoituksella alennettiin 793100 matkan hintaa eli noin 2200 alennushintaista matkaa tehtiin jokaisena päivänä vuoden aikana.

Häme- ja Päijät-Häme

Lääninhallituksen rahoitus käytetään kuntakeskusten välisten peruspalvelutasoisten runkoliikenneyhteyksien ostamiseen. Kuntien sisäisiä yhteyksiä ei osteta. Kunnille maksetaan korvauksia matkalippujen hinnanalennuksiin sekä palveluliikenteelle. Lääninhallitus on maksanut myös avustuksia joukkoliikenneinformaation kehittämiseen.

Kanta- ja Päijät-Hämeessä tapahtui vuonna 2001 palvelutasomuutoksia Hämeenlinna-Hattula-Kalvola –akselilla, jossa linjaliikennettä muuttui lääninhallituksen ostoliikenteeksi. Lisäksi välillä Riihimäki-Loppi toteutettiin palvelutason nosto lähes kilpailutasoiseksi pendelöintiliikenteen ja liityntäliikenteen kehittämiseksi. Päijät-Hämeessä muuttui Sysmä-Heinola –liikenne ostoliikenteestä linjaliikenteeksi ja Nastolan, Orimattilan ja Lahden alueilla vuoroja sekä lakkautettiin että järjesteltiin uudelleen.

Hämeen ja Päijät-Hämeen kunnat panostavat kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen suhteessa muita vertailualueita enemmän. Vastaavasti koulutoimen kuljetuskustannukset ovat suhteessa hieman vertailualueita pienemmät.

4.4 Arvio valtion rahoituksen vähenemisen vaikutuksista esimerkkialueiden joukkoliikennepalveluihin

Lappi

Tuetut liikennepalvelut ovat Lapissa välttämättömät maaseudun liikenteen ylläpitämiseksi. Lappi on lähes täysin maantieliikenteen varassa. Ilman bussiliikennettä ei olisi alueellista liikenneverkkoa. Päätieverkon ja suurimpien asutus-/matkailukeskusten ulkopuolelle sijoittuvilla alueilla asiakastulojen varassa toimivaa liikennettä on varsin vähän tai ei lainkaan ja julkisen liikenteen palvelutaso on lääninhallituksen ja kuntien ostoliikenteen varassa. Koulujen loma-aikoina reuna-alueiden liikenne vähenee oleellisesti ja korvautuu taksikalustolla. Rovaniemen pohjoispuolelle sijoittuva poikittaisliikenne on täysin ostoliikennettä.

Lapin pitkien etäisyyksien ja harvan palveluverkon takia joukkoliikennepalvelujen karsiminen nykytasosta aiheuttaisi helposti hallitsematonta kuljetuskustannusten nousua sekä koulutoimen että sosiaalitoimen kuljetuskustannuksiin. Jo nyt Lapissa ovat koulutoimen kuljetuskustannukset selvästi vertailualueiden korkeimmat.

Jos palveluja joudutaan karsimaan, aiotaan karsiminen kohdistaa ensisijaisesti parhaiten palveluiden alueiden joukkoliikennetarjontaan. Tämä käytännössä tarkoittaisi supistuksia niille alueille, josta vielä toistaiseksi on voinut asua ja käydä töissä ilman omaa henkilöautoa.

Kainuu

Jos Kainuussa joudutaan karsimaan joukkoliikennepalvelujen rahoitusta, tulisi supistuksia kesäajan liikenteeseen ja kuntien sisäisiin ostoihin. Kuntien välisiä yhteyksiä vähenettäisiin kuitenkin siten, että vähintään yksi edestakainen yhteys kuntakeskusten välillä säilyisi. Kainuussa ei kuitenkaan merkittäviä säästöjä joukkoliikenteen ostopalveluista ole löydettävissä, jos minimipalvelutasosta pidetään kiinni.

Vuorotarjonnan karsiminen tarkoittaisi siis sitä, että edes peruspalvelutasoisia yhteyksiä kuntien välille ei pystytä turvaamaan. Käytännössä ostoliikennepalvelujen karsiminen johtaisi todennäköisesti siihen, että Kainuun alueella ainoastaan Kajaanissa ja Vuokatissa olisi mahdollista edes teoriassa asua ja käydä töissä ympäri vuoden ilman henkilöautoa.

Ostoliikennepalvelujen karsiminen lisäisi Kainuussa seurannaisvaikutuksena joko sosiaalitoimen kuljetuskustannuksia tai aiheuttaa lisäkustannuksia, kun vanhuksat joudutaan majoittamaan Kajaaniin kuljetuspalvelujen puuttumisen vuoksi.

Pohjois-Karjala

Pohjois-Karjalassa on määrällisesti eniten ostopalveluliikennepalveluita. Pitkien etäisyyksien kunnissa lääni on joutunut panostamaan myös kuntien sisäisiin yhteyksiin, jotka ovat vaarassa kokonaan lakkautua rahoituksen vähenemisen myötä. Kunnilla ei ole resursseja ottaa lakkautuvia yhteyksiä hoidettavakseen sellaisenaan. Vaihtoehtojen järjestelmien ja täsmäpalvelujen kehittämiseen tarvitaan valtion rahoitusta ainakin käynnistämävaiheessa.

Heikoin tilanne on rajakunnissa, joissa peruspalvelutasoinen liikennekään ei voi säilyä, jos rahoitusta vähennetään.

Alueelle ostetaan myös merkittävästi junavuoroja. Jotta nämä vuorot, esimerkiksi Nurmme-Joensuu –kiskobussiliikenne, saataisiin todella palvelemaan matkustajia, vaativat ne tuekseen syöttöliikennejärjestelmän.

Häme, Päijät-Häme

Hämeessä ja Päijät-Hämeessä ei lääninhallitus ole ostanut kuntien sisäisiä yhteyksiä, mutta on vaikuttanut keskeisesti kuntien sisäisen liikenteen palvelutasoon palveluli-

kennekokeiluja tukemalla. Alueella on useissa kunnissa päästy tehokkaihin matkakettuihin kuntien sisäisistä usein kunnan ostamista esim. palveluliikenteellä hoidetuista yhteyksistä edelleen pitempimatkaisiin yhteyksiin linja-autolla tai junalla. Valtion rahoituksen väheneminen näkyisi ensisijaisesti kuntien välisten yhteyksien karsimisessa mikä osaltaan heikentäisi näiden vasta syntyneiden maaseutukylistä aina pääkaupunkiseudulle asti ulottuvien matkaketjujen toimivuutta.

4.5 Lääninhallitusten näkemyksiä

4.5.1 *Liikenteen supistaminen*

Tutkimukseen kerättiin aineistoa Oulun, Lapin, Itä-Suomen ja Etelä-Suomen lääninhallitusten liikennesuunnittelijoilta. Yhdelläkään lääninhallituksella ei ole valmista strategiaa joukkoliikenteen rahoituksen supistumisen varalle. Kaikki em. lääninhallitukset kuitenkin näkivät, että vetäytymisstrategia tulisi olla. Strategian ja toimintalinjojen tulisi lääninhallitusten itsensä laatimia, mutta LVM:n ohjaamien yhteisten periaatteiden mukaisia. Vetäytymisstrategian ja toimintalinjausten tekeminen siis katsotaan tarpeelliseksi. Strategioihin tulee myös sitoutua niin, että sovittuja linjauksia myös noudatetaan rahoituksen mahdollisesti vähentyessä. LVM voisi antaa tavoitteisiin perustuen karkean ohjeistuksen strategian laatimiseen, jotta valtakunnallisesti yhtenäinen linja syntyisi.

Strategian puuttumisesta huolimatta lääneissä on selvät näkemykset siitä, mistä lähdetään karsimaan, jos rahoitusta joudutaan vähentämään. Merkittäviä säästöjä ei kuitenkaan ole löydettävissä, jos minimipalvelutasosta pidetään kiinni. Lähinnä supistuksia tehtäisiin ostoliikenteessä ja siinä erityisesti kesäajan liikenteeseen ja kuntien sisäisiin ostoihin niillä alueilla, jossa lääninhallitukset ostavat kuntien sisäistä liikennettä. Toisaalta nähdään, että ostoliikennettä supistetaan ensisijaisesti sieltä, missä on paras tarjonta. Kuntien välisiä yhteyksiä vähennettäisiin siten, että vähintään yksi edestakainen yhteys kuntakeskusten välillä säilyisi.

Jos lääninhallitusten ostoliikenteen rahoitusta vähennetään ja ostoja supistetaan, joukkoliikenteen palvelutaso heikkenee huomattavasti nykyisestä paitsi ostoliikenteessä myös itse kannattavassa liikenteessä.

4.5.2 *Liikenteiden kehittämistarpeet*

Lääninhallitusten liikennesuunnittelijat toivat kyselytutkimuksessa esille useita ajatuksia joukkoliikennejärjestelmän suunnittelun ja rahoituksen kehittämistarpeista. Keskeinen näkemys oli, että joukkoliikenteeseen määrärahojen lisääminen olisi yhteiskuntataloudellisesti kannattavaa.

Seutukuntayhteistyötä tulisi edelleen kehittää ja pyrkiä löytämään uusia yhteistyömuotoja liikenneasioiden hoidossa. Kuntien yhteistyöllä saataisiin tuotettua parempia kehittämishankkeita. Lääninhallitusten rooli puolueettomana ratkaisijana on tärkeä kuntien yhteistyökuvioissa. Seutukunnille voisi antaa lisää vapauksia alueensa joukkoliikenteen kehittämisessä. Kunnat voisivat tehdä joukkoliikenteen kehittämissuunnitelman, jonka hankkeisiin anoisivat valtionavustusta. Yksityiskohtainen seuranta ja määräily jäisivät pois ja kunnat saisivat kehittää joukkoliikennettään haluamallaan tavalla. Kuntien he-

kilöstöä tulisi kouluttaa, jotta tieto ja taito joukkoliikenteen hoidosta kunnissa lisääntyisi.

Kunnat käyttävät hyvin vähän rahaa kaikille avoimien joukkoliikennepalvelujen ostoon. Lääninhallituksille suunnatussa kyselytutkimuksessa nousi esille näkemys eri hallinnonalojen kuljetuksiin kohdennetun valtionavun kokoamisesta yhdelle momentille. Tällä järjestelyllä edesautettaisiin kuljetusten yhdistelyä ja joukkoliikennenäkökulman huomioimista. Valtio myöntäisi siis erillisen rahan kuljetuksiin ja se olisi myös kunnissa momentoitu erillisenä kohtana. Kuljetuksiin myönnettävän rahoituksen osalta tulisi asettaa selkeitä vaatimuksia siitä, miten palvelut tulee järjestää eli tiettyjä ehtoja valtionavulle. Kaikkien kuljetusten valtionosuuksien ohjaamista läänien kautta liikenteelle ja kuljetuspalveluille ei nähdä kuitenkaan mahdollisena, koska läänien henkilöresurssit eivät ainakaan nykyisellään riitä asian hoitamiseen.

Keskeinen kysymys on myös, miten KELAn kuljetusten rahoitus saadaan järkevälle tasolle. KELAn tulee tiukentaa selkeästi menettelyä siten, että oleva joukkoliikenne hyödynnetään KELAn maksamissa kuljetuksissa.

Ohjeistusta lääninhallitusten määrärahojen käytöstä tulisi väljentää. Osassa lääninhallituksia nähtiin, että kilpailuttamista runkoliikenneostoissa voitaisiin vähentää, jolloin saataisiin muovattua yrittäjien ideoimana parempia liikenteellisiä kokonaisuuksia ja uusia liikenteitä. Jossain voitaisiin kokeilla järjestelmää, jossa nykyisestä liikennelupajärjestelmästä luovuttaisiin ja siirryttäisiin ilmoitusperusteiseen lupajärjestelmään. Mallin kehittämisessä tulisi olla mukana kaikki alueen kuljetuspalvelujen ostajat ja lupaviranomaiset eli lääninhallitus ja kunnat.

Rahoitusta tulisi suunnata neljään koriin: vähimmäispalvelujen turvaamiseen liikennepalveluostoin, maan laajuiseen ovelta ovelle palveluliikenneverkkoon, säännöllistä matkustusta palvelemaan kuukausikorttiin ja tarpeen mukaan muuntuvaan kehittämiskoriin, joka voisi sisältää esimerkiksi kilpailukykyyn liittyviä kehittämishankkeita, pitkäa ja rajat ylittävää liikennettä.

4.5.3 Kehittämisen esteitä

Suurimpana joukkoliikenteen kehittämisen esteenä nähdään henkilöautoliikenteen veto-voima ja joukkoliikenteen vetovoimattomuus.

Eri tyyppisten alueiden tasapuolinen kohtelu koetaan vaikeana. Erilaisia laskentamalleja asukasluvun, tiekilometrien, väestötiheyden, taajama-asteen tms. tekijöiden perusteella on yritetty tehdä. Näistä ei ole saatu toimivia kaavoja aikaiseksi, koska kunkin alueen erityispiirteet, ilme, jää niissä huomaamatta.

Liikenne- ja viestintäministeriönministeriön ohjeita pidetään osin vaikeaselkoisina ja liian tulkinnanvaraisina, joka osaltaan voi selittää lääninhallitusten erilaisia käytäntöjä ostopalvelujen rahoituksessa. Yhtenä epäkohtana nähdään eri lääneissä toisistaan poikkeavat käytännöt kuntien sisäisten yhteyksien ostamisessa. Tiukkaa perusteiden määrittelyä rahoituksen kiintiöittämiselle ei kuitenkaan pidetä tarpeellisena, vaan kiintiöittämisen tulisi tarkemmin perustua tarpeisiin. Toisaalta nähdään, että läänien määrittelyt tulisi saada yhtenäiseksi.

Kehittämisen esteenä pilottialueiden lääninhallitusten edustajat toivat esille myös henkilöresurssipulan, joka vaivaa sekä kunnissa että lääninhallituksissa. Erityisesti resurssipula vaivaa kunnissa, joissa liikenneasioita hoidetaan oman työn ohessa sen mukaan, kun siihen aikaa jää. Joukkoliikenteeseen liittyvän osaamisen taso vaihtelee kunnissa suuresti.

4.5.4 Yhteenvedo lääninhallitusten näkemyksistä

Nykyisellä rahoituksella on pystytty turvaamaan joukkoliikenteen peruspalvelut. Merkittäviä säästöjä ei ole löydettävissä kaikille avoimista joukkoliikennepalveluista, jos tavoitteena on säilyttää minimipalvelutaso. Jos lääninhallitukset eivät ostaisi liikennettä, joukkoliikenteen palvelutaso heikkenisi huomattavasti nykyisestä paitsi ostoliikenteessä myös itsekannattavassa liikenteessä. Lääninhallitukset ovat jo joutuneet tinkimään joukkoliikenteen tutkimus- ja kehittämistoiminnan tukemisesta. Tällä kehityssuunnalla tulee olemaan negatiivisia vaikutuksia tulevaisuudessa.

Suurimpana joukkoliikenteen kehittämisen esteenä nähdään henkilöautoliikenteen veto-voima ja joukkoliikenteen vetovoimattomuus. Joukkoliikenteen käyttö ei maaseudulla ole useimmissa tapauksissa vaihtoehto, vaan liikkumistarpeesta ja autottomuudesta seuraava pakko.

Tiukkaa rahoituksen kiintiöittämistä ei nähdä tarpeelliseksi, vaan kiintiöittäminen tulisi tarkemmin perustua tarpeisiin. Tarpeiden yksiselitteiseen määrittelyyn ei kuitenkaan ole perusteita, mistä seuraa lääneittäin erilaisia käytäntöjä ostopalvelujen rahoituksessa.

Valmista strategiaa joukkoliikennerahoituksen vähenemisen varalle ei ole millään alueella. Strategia nähdään tarpeellisenä. Joukkoliikennestrategia tulisi olla läänin itsensä määrittelemä, mutta liikenne- ja viestintäministeriön ohjaama.

Lääninhallituksissa näkemykset siitä, mistä palveluja ensisijaisesti supistettaisiin rahoituksen vähentyessä vaihtelevat. Toisaalta nähdään, että rahoituksen supistuessa ostoliikennettä supistetaan ensisijaisesti sieltä, missä on paras tarjonta. Toisaalta taas supistukset jouduttaisiin kohdistamaan heikoimmin palveluille alueille, esimerkiksi karsimalla kesäliikenteestä harvat asiointiyhteydet kokonaan pois.

Seutukuntayhteistyötä ja uusia yhteistyömuotoja liikenneasioiden hoidossa tulisi edelleen kehittää. Kuntien henkilöstöä tulisi kouluttaa, jotta tieto ja taito joukkoliikenteen hoidosta kunnissa lisääntyisi.

Henkilöresurssipula on osin kehittämisen esteenä niin kunnissa kuin läänissäkin. Erityisesti resurssipula vaivaa kunnissa, joissa liikenneasioita hoidetaan oman työn ohessa sen mukaan kun siihen aikaa jää.

4.6 Kokemusperäisiä johtopäätöksiä

Liikenne- ja viestintäministeriön joukkoliikenteen kehittämisstrategiassa todetaan, että joukkoliikenteen yhteiskunnalliset hyödyt ovat huomattavat. Joukkoliikenne edistää

kestävää ja tasapainoista aluekehitystä, liikenteen ympäristö-haittojen vähentämistä ja liikenneturvallisuuden parantamista. Se parantaa peruspalvelujen saavutettavuutta ja eri väestöryhmien liikkumismahdollisuuksia. Näin ollen on tärkeää, että joukkoliikenne-palveluihin ja niiden kehittämiseen varataan riittävästi resursseja.

Eri puolella Suomea saatujen kokemusten perusteella voidaan kokemukseräisesti arvioida joukkoliikenteen rahoituksen laskemisella olevan vaikutuksia seuraaviin asioihin:

4.6.1 Liikennestrategiat

Joukkoliikenteen valtionrahoitusta on pystytty kohdistamaan liikennejärjestelmäsuunnitteluun mm. maakuntien ja kaupunkiseutujen liikennestrategioiden kautta. Suunnitelmia ovat laatineet yhteistyössä maakuntien liitot, lääninhallitukset, ympäristökeskukset, tiehallinto, liikennejärjestelmän hoidosta vastaavat toimijat (bussi- ja taksiyrittäjät, VR, Ratahallintokeskus) sekä kuntien edustajat. Lääninhallitukset ovat tuoneet näihin suunnitelmiin joukkoliikenneosaamista ja vaikuttaneet siihen, mikä on ollut joukkoliikenteen painoarvo suunnitelmissa sekä siihen, kuinka ison osan joukkoliikenteen kehittämisen on saanut suunnitelmien jatkokehittämisessä. Joukkoliikenteen merkitys osana liikennejärjestelmää on alettu vähitellen ymmärtämään, ja se on viime aikoina näkynyt voimakkaasti kehittämisen painopistealueita nimettäessä.

Jos rahoitus strategiatason suunnitelmiin loppuun, joukkoliikenteen painoarvo näissä liikennestrategioissa tulee vähenemään ja vaarana on palaaminen 'vanhaan järjestelmään' eli suunnitelmat painottuvat tie- ja katuverkkojen kehittämiseen. Nykyisistä koko liikennejärjestelmää koskevista liikennestrategioista tulee näin helposti henkilöautoliikennestrategioita.

Viime vuosien esimerkkejä maakuntien liikennestrategioista ovat mm. Lapin liikenne 2020, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun liikennestrategia ja Pohjois-Savon liikennejärjestelmäsuunnitelma. Näiden suunnitelmien kärkihankelistoille esimerkiksi Pohjois-Savossa ovat nousseet Iisalmen juna- ja linja-autoasemien palvelujen kehittäminen, joukkoliikenteen laatuikäytävien toteuttaminen sekä kutsujoukkoliikennejärjestelmän kehittäminen. Pohjois-Pohjanmaalla ja Kainuussa joukkoliikenteen toimintaedellytysten parantaminen matkakeskusjärjestelmää sekä pysäkki- ja informaatiojärjestelmää kehittämällä sekä palvelutasotavoitteiden määrittelyllä ja Lapissa joukkoliikenteen toimivuuden kehittäminen ja kulkumuoto-osuuden nostaminen matkakeskusjärjestelmää, valtion rajat ylittävää lippujärjestelmää sekä pysäkki- ja informaatiojärjestelmää kehittämällä ja palvelutasotavoitteiden määrittelyllä nousivat kärkihankelistoille.

Esimerkkejä kaupunkiseutujen liikennestrategioista viime vuosilta ovat mm. Vaasan, Oulun, Jyväskylän, Hämeenlinnan, Tampereen sekä Keski-Uudenmaan ja Hyvinkää-Riihimäki alueen (KEHYLI) liikennejärjestelmäsuunnitelmat. Näistä esimerkiksi KEHYLI -suunnitelmassa esitetään joukkoliikenteen palvelukyvyyn parantamista yhtenäisämällä ja tasa-arvoistamalla joukkoliikennepalveluja KEHYLI-alueella ja pääkaupunkiseudun suuntaan lippujärjestelmiä kehittämällä ja palvelutasoa tasapuolistamalla.

4.6.2 Joukkoliikenteen palvelutaso

Joukkoliikennepalvelujen kattavuus on myös tärkeä alueellinen tasa-arvokysymys. Lääneille kiintiötävällä rahalla läänit ostavat liikennettä ja myöntävät avustusta todellisten tarpeiden perusteella. On kuitenkin muistettava, että joukkoliikenteen tarjonnassa on yritysaloitteinen järjestelmä, jossa vain itsekannattavaa liikennettä täydentävät palvelut ostetaan. Itsekannattava liikenne ja ostoliikenne muodostavat yhdessä kokonaisjärjestelmän. Periaatetasolla pyrkimyksenä tulisi olla se, että alueella toimivat eri tahot (lääni, maakuntien liitot, seutukunnat, kunnat) yhdessä määrittelisivät alueen joukkoliikenteen tavoitteet ja sitä kautta eri osapuolten roolin ja työnjaon. Tällöin eri tahoilla olisi periaatetasolla näkemys siitä, millaiseen joukkoliikenteen palvelutasoon olisi perusteltua pyrkiä. Tavoitteena on parantaa palvelutasoa ja tehokkuutta. Tämän perusteella esim. lääni saisi apua toimenpiteittensä suunnitteluun ja priorisointiin.

Ministeriön ohjeistamana ja lääninhallitusten rahoitustuella kunnat ovat lähteneet määrittelemään palvelutasotavoitteita yhteistyössä. Ohjeistus palvelutasotavoitteiden määrittelystä on valmistunut vuonna 2001. Palvelutasotavoitteet on jo laadittu jo noin 50 kuntaan ja noin 50 kunnassa palvelutasotavoitteiden määrittely on parhaillaan menossa, eli noin 300 kuntaa on vielä läpikäytävänä.

Palvelutasotavoitteiden määrittelyn seurauksena palvelut on pystytty kohdistamaan tarpeen mukaan ja ylimääräisistä tai tarpeettomista liikenteistä on pystytty luopumaan ja joukkoliikennejärjestelmiä tehostamaan. Esimerkiksi Ylä-Savon joukkoliikennesuunnitelmassa yhteistyössä eri osapuolten kanssa määritettyjen palvelutasotavoitteiden avulla alueelta pystyttäneen seuraavan kolmivuotiskauden aikana karsimaan lääninhallituksen ostovuoroja jopa lähes kolmannes ilman, että palvelutaso kuntien välisessä liikenteessä merkittävästi heikkenee, kun jäljelle jäävien vuorojen kohdentaminen on tarkkaan mietitty. Jotta järjestelmä jatkossa saataisiin toimimaan, pitäisi säästyvä rahoitus pystyä kohdentamaan lippujärjestelmien ja kuntien sisäisten liikenteiden täsmäpalvelujen kehittämiseen. Näin alueella pystyttäisiin turvaamaan peruspalvelutasoisia joukkoliikennepalveluja jatkossakin.

4.6.3 Kuntien joukkoliikennesuunnitelmat

Valtionrahoituksella on saatu kunnat aktivoitua yhdessä ja yhteistyössä suunnittelemaan joukkoliikenteen kehittämistä. Kuntakohtaisten tai useamman kunnan yhdessä laatimien henkilökuljetussuunnitelmien työryhmiin on kuulunut kunnan eri hallintokuntien edustajia ainakin sivistystoimesta, sosiaalitoimesta ja teknisestä toimesta. Suunnitteluvaiheeseen on pystytty kytkemään mukaan myös kuntien päättäjiä. Suunnittelussa ovat olleet tiiviisti mukana myös alueilla operoivat bussi- ja taksiryttäjät sekä valtiovallan edustajana lääninhallitus, joka on maksanut suunnittelukustannuksista 50 %. Suunnitelmien avulla on pystytty lisäämään yhteistyötä kuntien sisällä ja kuntien välillä. Lisäksi suunnitelmien avulla on pystytty lisäämään henkilökuljetusten hoitoon liittyvää tietoa ja osaamista kunnissa.

Kuntien henkilökuljetussuunnitelmissa esitettyjen uusien tarpeen mukaan suunniteltujen kuljetuspalvelujen avulla on pystytty saamaan merkittäviä säästöjä kuntien kuljetuskustannuksissa. *Tyypillistä näille säästöille on ollut, että panostamalla hieman lisää kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen ja toteuttamalla erilaisia 'täsmäpalveluja' saadaan*

säästöjä nimen omaa muiden hallinalojen, erityisesti koulu- ja sosiaalitoimen kuljetuskustannuksista. Tyypillistä on, että ensimmäisenä vuonna noin 50 – 60 000 EUR:n lisäpanostuksella kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen on saatu noin 20% säästöjä kokonaiskuljetuskustannuksista. (Kunnista on pyydetty seurantatietoja. Tämä kohta täydennetään esimerkein heti kun tiedoja saadaan!). Useimmiten nämä säästöt on kuitenkin käytetty lisäpalvelujen hankkimiseen, eli kunnat ovat tietoisesti parantaneet esimerkiksi asiointiliikenteen palvelutasoa.

Valtion rahoitus on toiminut porkkanana suunnitelmien laatimiseen. Jos valtion rahoitus suunnitteluun vähenee, niin hyvällä alulla oleva joukkoliikenteen suunnittelun kehittämistyö on vaarassa pysähtyä. Kuntien henkilökuljetusten hoitoa kokonaisuutena pystytään siis tehostamaan kuntien sisäisessä liikenteessä, mutta tämä vaatii lisäresursseja ja näiden lisäresurssien kouluttamista sekä avoimen yhteistyön lisäämistä kuntien sisällä eri hallintokuntien välillä sekä myös erilliskuljetusten sijasta lisäpanostuksia kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen.

4.6.4 Liikenteen ostot

Ostettuja joukkoliikennepalveluita tarjoamalla on pystytty auttamaan muita hallintokuntia kuljetuspalveluiden hoitamisessa. Joukkoliikennerahoituksen supistamisesta aiheutuisi hallitsematonta kustannusten kasvua muiden sektoreiden, erityisesti koulutoimen kuljetusten kustannuksissa, kun kuljetukset joudutaan joukkoliikenteen riittämättömän palvelutason takia hoitamaan erilliskuljetuksina.

Esimerkiksi Linja-autoliiton ja liikenne- ja viestintäministeriön Koululaislippuslevityksessä muutamaan Ylä-Savon kuntaan tehty teoreettinen laskentamalli joukkoliikenteen lakkauttamisen vaikutuksista koulutoimen kuljetuskustannuksiin osoitti, että jos koulu-laisten kuljetuksissa ei pystyittäisi hyödyntämään lainkaan joukkoliikennepalveluja, nousisivat koulutoimen kuljetuskustannukset Lapinlahdella 58 % ja Iisalmissa ja Kiuruvedellä jopa yli 100 % nykyisestä. Kun otetaan huomioon mahdollisen ostoliikenteen lakkauttamisesta aiheutuvat säästöt, olisi muutos silti koko kunnan kuljetuskustannuksiin Iisalmissa 54 %, Lapinlahdella 37 % ja Kiuruvedellä 68 % lisäystä. Euroissa tämä tarkoittaisi Iisalmissa ja Kiuruvedellä yli 400 000 euron lisälaskua vuositasolla kuljetusten hoidossa. Lapinlahdellakin kustannukset nousisivat yli 150 000 euroa/vuosi. Laskentamalli on teoreettinen eikä huomioi lisätaksien hankinnasta aiheutuvia kuluja eikä mahdollisia alennuksia, mutta osoittaa kuitenkin joukkoliikenteen merkittävyyttä koulutoimen kuljetusten hoidossa.

Kuntien sisäisten liikenteiden hoitamista varten on kehitetty uusia kuljetuspalveluja kunnan palveluliikenteitä ja erilaisia matkojen yhdistelyitä. Nämä 'täsmäpalvelut' perustuvat usein kutsuohjaukseen. Näillä järjestelyillä on pystytty korvaamaan sitä palvelutason laskua, joka on aiheutunut ostoliikenteen leikkauksista. Jos rahoitusta vähennetään, on olemassa että myös nämä uudet palvelut vaarantuvat. Täsmäpalveluilla on pystytty järjestämään haja-asutusalueille uusia mahdollisuuksia mm. työmatkojen tekemiseen. Esimerkiksi Lopella uuden palvelulinjan avulla pystyttiin ilman merkittäviä lisäkustannuksia järjestämään aikaisemmin lähes ilman joukkoliikennepalveluita olleisiin kunnan osiin työmatkayhteydet sekä oman kunnan kuntakeskukseen että liittynän avulla Riihimäelle ja Nurmijärven kautta Helsinkiin suuntautuvaan liikenteeseen. Palvelutasotavoitteiden määrittelyn kautta kunta sitoutui järjestämään nämä työmatkayhteydet jatkossa-

kin ko. kylien asiakkaille. Jos vastaavaan päästään muissakin kunnissa, voidaan valtakunnan tasolla vaikuttaa merkittävästi haja-asutusalueiden asuttuna pitämiseen.

4.6.5 Lippujärjestelmien kehittäminen

Valtion rahoitusta on kohdennettu lippujärjestelmien (mm. seutuliput) kehittämiseen. Valtion ja kuntien yhdessä tukemilla edullisilla lipputuotteilla on saatu pysäytettyä pitkään jatkunut matkustajamäärien väheneminen ja joillakin seuduilla matkustajamääriä on saatu jopa nostettua. Tämän seurauksena liikennettä on pystytty säilyttämään itse-kannattavana huomattavasti enemmän kuin ilman näitä lipputuotteita olisi ollut mahdollista. Tämä on ollut keskeinen keino, että on pystytty tulemaan toimeen ja takaamaan edes peruspalvelutasoisia joukkoliikennepalveluja nykyisellä joukkoliikenerahoituksella. Lippujärjestelmien kehittämisellä on pystytty parantamaan bussiyrittäjien uskoa joukkoliikenteen säilymiseen ja se näkyy siinä, että bussiyrittäjät ovat jopa muuttaneet jo ostoliikenteiksi muuttuneita liikenteitä lipputuloilla hoidettavaksi.

Lippujärjestelmien edelleen kehittäminen on jo estynyt liian niukan rahoituksen takia. Työmatkalipuista esimerkiksi Häme-kortin (Häme-pääkaupunkiseutu – työmatkalippu) ja Satu-lipun (Salo-Turku työmatkalipun) käyttöön otosta on jouduttu luopumaan mm. rahoitusvaikeuksien takia. Valtionavustuksen yläraja lippujärjestelmille on jouduttu laskemaan 50 %:sta 48 %:n. Kaupunkilipun hinnan paikkakuntaakohtaisten erojen suureminen on estetty leikkurilla, jonka mukaan niissä kaupungeissa, joissa tuen määrä asukasta kohden on yli viisi euroa estetään valtion tuen kasvaminen vuosien 1999 – 2001 tasosta. Aikaisemmin lääninhallitusten maksama tuki on vaihdellut kaupungeittain muutamasta kymmenestä pennistä liki 40 markkaan asukasta kohden.

Jatkossa on vaara, että edes olemassa olevia lippujärjestelmiä ei kyetä säilyttämään. Joukkoliikenteen määrärahat eivät ole kohonneet kunnissa seutulipun lisääntynyttä kysyntää vastaavaksi, mikä on pakottanut nostamaan lippujen hintoja. Lippujen hinnankorotukset ovat heijastuneet kysyntään. Esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudulla seutulipusta on tullut niin suosittu, että lippujen myynti on lisääntynyt neljän vuoden aikana (v. 1997-2000) lähes 30 %. Päijät-Hämeessä seutulipun myynti on vastaavana aikana kasvanut lähes 25 %. Kasvun ei uskota pysäytyvän jatkossakaan. Vastaavia tilanteita on useilla muilla kaupunkiseuduilla. Tämä asettaa paineita rahoituksen lisäämiselle, mikäli joukkoliikenteen houkuttelevuus aiotaan pitää hyvänä pitämällä matkustamisen hinta kohtuullisena.

4.6.6 Tiedottamisen parantaminen

Lääninhallitukset ovat osana joukkoliikenteen kehittämistä rahoittaneet joukkoliikenteen tiedotuksen kehittämistä. Merkittävä osa rahoituksesta on käytetty koteihin jaettavien ja yleisesti saatavilla olevien alueellisten aikataulujulkaisujen laadintaan, painatukseen ja jakeluun. Julkaisut ovat sisältäneet kaikki alueellisen liikenteen tiedot. Siten ne ovat tarjonneet kuntien asukkaille helpon ja käyttökelpoisen tavan saada tarpeellista informaatiota joukkoliikenteen palveluista.

Aikataulujulkaisujen rahoittamista on tähän asti pidetty kiinteänä osana seutulippujärjestelmien kehittämistä. Seutulippujärjestelmät ovat viimeisten vuosien aikana vakiintuneet. Siten ei voida enää puhua joukkoliikenteen tai sen tiedotuksen kehittämisestä aikataulujulkaisujen rahoituksen yhteydessä. Ilman kehittämisnäkökohtaa ei valtion vuoden

2002 talousarvion momentin 31.60.63 (Joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen) perusteluteksti mahdollista aikataulujen rahoittamista. Tämän takia joukkoliikenteen valtionavustuksista annettuun liikenne- ja viestintäministeriön asetukseen (64/2002) ei voitu sisällyttää aikataulujen toteuttamista koskevaa avustuslajia.

Vaikka joukkoliikenteen sähköisiä informaatiopalveluja ollaan parhaillaan voimakkaasti kehittämässä ja palveluja on jo tarjollakin, tarvitaan jatkossakin paperisia yhteisaikatauluja, jotka tarjoavat helpon ja käyttökelpoisen tavan saada tarpeellista ja kattavaa informaatiota joukkoliikenteen palveluista. Kaikki ihmiset eivät pysty hyödyntämään sähköisiä palveluja. Ilman valtion avustusta alueellisen liikenteen aikataulutiedotus muuttuu liikenteenharjoittajakohtaiseksi, mikä heikentää erityisesti lääninhallitusten ostoliikenteen toimintaedellytyksiä. Kaiken kaikkiaan aikataulujulkaisut ovat yksi tärkeimmistä keinoista edistää joukkoliikenteen käyttöä ja vaikuttaa joukkoliikenteen markkinaosuuteen.

Liikenne- ja viestintäministeriö on esittänyt valtion vuoden 2003 talousarvion peruste-
luosaa täydennettäväksi siten, että alueellisten aikataulujulkaisujen toteuttamisen avustaminen on mahdollista.

4.6.7 *Muuta*

Jos lääninhallituksen ostoliikenteen määrää vähennetään voimakkaasti, on sillä seurannaisvaikutuksia myös itsekannattavan liikenteen hoitoon. Nykyisin ostoliikenteiden varaan ovat yrittäjät pystyneet rakentamaan autokiertoja, joiden sisällä pystytään hoitamaan lipputuloperusteisena muuten kannattamattomia vuoroja.

Joukkoliikennerahoituksen vähentyessä joukkoliikennepalvelut lakkaavat monilla alueilla, jolloin henkilöt, jotka eivät omista omaa autoa, ovat pakotettuja taajamiin ja muihin keskuksiin.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET MAASEUDUN JOUKKOLIIKENTEEN MERKITYKSESTÄ ALUEIDEN KEHITTÄMISESSÄ

5.1 Alueiden kehittämisen tavoitteet joukkoliikenteen näkökulmasta

Lainsäädännön sekä valtioneuvoston päätösten ja selonteokojen perusteella **maaseutua koskevat alueiden kehittämisen tavoitteet** voidaan tiivistää seuraavasti:

- Maaseudun toimintakyvyn turvaaminen: väestön elinolosuhteiden parantaminen; alueiden kehittyneisyyserojen vähentäminen; yhteysverkkojen toimivuus
- Kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutus: työmatkaliikenteen toimivuus
- Kyläkeskukset ja muut taajamat: kyläkeskusverkon tukeminen

Lainsäädännön, valtioneuvoston päätösten ja selonteokojen sekä liikenne- ja viestintäministeriön strategioiden ja toimintalinjojen perusteella **alueiden kehittämisen tavoitteet painottavat maaseudun joukkoliikenteen näkökulmasta**

- julkisen liikenteen palvelujen turvaamista
- joukkoliikennepalvelujen alueellista kattavuutta sekä
- peruspalvelujen saavutettavuuden turvaamista autottomille.

Liitteenä 1 olevassa kaaviossa on kuvattu alueiden kehittämisen ja joukkoliikenteen (ostoliikenteen) tavoitteiden keskeistä sisältöä ja niiden liittymistä toisiinsa eri tasoilla. Kaavio perustuu alueiden kehittämistä ja joukkoliikennettä koskevien lukujen 2 ja 3 aineistoon. Tarkastelun näkökulma alueiden kehittämisen puolella on ensisijaisesti maaseudun kehittäminen.

Kaavio lähtee ylhäältä alueiden kehittämisen ja joukkoliikenteen kaikkein keskeisimmistä lähtökohdista ja etenee alaspäin suunnittelu- ja ohjausvälineitten kautta alueiden kehittämisen ja joukkoliikenteen suunnittelun keskeisiin periaatteisiin. Siihen yhdistetään joukkoliikenteen rahoituksen ja palvelutason näkökulma sekä joukkoliikenteen merkittävyyden arviointi alueiden kehittämisen näkökulmasta.

Joukkoliikenteen merkitys alueiden kehittämisessä kiteytyy peruspalvelujen saavutettavuuden turvaamiseen ja maaseudun elinvoimaisuuden tukemiseen.

5.2 Joukkoliikenteen merkitys maaseudun toimintakyvyn turvaamisessa

Alueiden kehittämislain tavoitteena on edistää alueiden omaehtoista kehittämistä ja alueellisesti tasapainoista kehitystä. Lain mukaan yhtenä painopistealueena on **alueiden väestön elinolojen ja tärkeiden palvelujen saatavuuden turvaaminen**. Kyse on ennen kaikkea maaseudun toimintakyvyn turvaamisesta. Yhtenä keskeisenä edellytyksenä tälle on **yhteysverkkojen toimivuus**.

Jos ostoliikenteen rahoitusta vähennetään, se merkitsee joukkoliikenteen peruspalvelujen loppumista useilla maaseutualueilla. Tämä johtaa vääjäämättä siihen, että **perus-**

palvelujen saavutettavuutta ei ole mahdollista turvata niille, joilla ei ole käytettävissä henkilöautoa, ilman kustannuksiltaan kalliimpia korvaavia järjestelyjä.

Suuresta osasta maaseutukuntia puuttuvat kunnan sisäiset työmatka- ja asiointiyhteydet täysin. Myös kuntien välisessä tarjonnassa on puutteita työmatkayhteyksissä erityisesti kesällä, kun koululaisliikenteeseen tukeutuvan joukkoliikenteen palvelut puuttuvat. Jos joukkoliikenteen ostopalvelusta supistetaan, ei jatkossa edes nykyistä joukkoliikenneverkostoa pystytä ylläpitämään. Käytännössä se **heikentää maaseudun asukkaiden arkipäivän elinoloja. Tavoite tasapuolisten liikkumismahdollisuuksien ja maaseudun toimintakyvyn turvaamisesta ei toteudu.**

Nykyisellä joukkoliikennerahoituksella ja kehittämistyöhön panostamalla on saatu maaseudun joukkoliikenteen alasajo pysäytettyä ja pystytty saamaan säästöjä henkilökuljetusten kustannuksissa. **Liikenne- ja viestintäministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa** vuosiksi 2003-2006 todetaan, että liikenteen kannattavuuden heikentymisen takia ostopalvelujen tarve kasvaa yli suunnitelmassa esitetyn määrärahan. **Suunnitelman mukaisella rahoitustasolla alueellisen liikenteen ja junaliikenteen palvelut supistuvat ja tulevaisuuden kannalta tärkeä tutkimus- ja kehittämistoiminta on vaarassa hiipua.** Kehittämistoiminnalla tarkoitetaan tässä mm. lippujärjestelmiä, palveluliikenteitä, joita kehittämällä ja tukemalla joukkoliikenteen käyttöä on voitu lisätä ja sitä kautta pienentää liikenteen ostopalvelua.

Joukkoliikennepalvelujen alueellinen kattavuus ja peruspalvelujen saavutettavuuden turvaaminen autottomille edellyttävät julkisen liikenteen palvelujen turvaamista. **Väestön väheneminen maaseudulla ei suoraan merkitse ostoliikenteen rahoitus tarpeen vähenemistä**, jos yhteisenä valtakunnallisena tavoitteena on todella joukkoliikennepalvelujen alueellinen kattavuus ja peruspalvelujen saavutettavuuden turvaaminen maaseudun autottomille. **Kysynnän vähetessä tullaan pisteeseen, jolloin on harkittava ostoliikenteen jatkamisen tarkoituksenmukaisuutta.** Siinä tilanteessa on arvioitava, missä tilanteessa on perusteltua luopua joukkoliikenteen alueellisen kattavuudesta.

Kyse ei ole siis vain minimipalvelutason määrittelystä, vaan myös siitä, missä tilanteessa on perusteltua luopua joukkoliikennepalvelujen tarjoamisesta kokonaan. Mikä on silloin perusteltu vetäytymisstrategia? Alueiden kehittämisen näkökulmasta on harkittava, onko perustellumpaa säilyttää vaikka huonokin palvelutaso mahdollisimman laajalla alueella vai karsia palveluja sieltä, missä on tarjonta on jo nyt kysynnän vähäisyydestä johtuen heikkoa.

5.3 Maaseudun joukkoliikenteen rahoituksen vähenemisen seurauksia

Joukkoliikenteen tarjonta perustuu yritysaloitteiseen järjestelmään, jossa vain itsekanntavaa liikennettä täydentävät palvelut ostetaan. **Itsekannattava liikenne ja ostoliikenne muodostavat yhdessä kokonaisjärjestelmän. Ostoliikenteen vähenemisellä olisi todennäköisesti seurauksia itsekannattavan liikenteen hoitoon.** Sen vuoksi joukkoliikenteen palvelujen säilyttäminen ja sitä kautta alueiden kehittämisen tukeminen edellyttää joukkoliikenteen määrärahojen reaalisen tason turvaamista.

Lääninhallitukset ovat pystyneet säilyttämään nykyrahoituksella joukkoliikenteen peruspalvelutason. Sen sijaan tutkimus- ja kehittämistoiminnasta (mm. lippujärjestelmät, palveluliikenteet, tiedottaminen) on jo nyt jouduttu tinkimään, vaikka itse asiassa sillä on pystytty säilyttämään ja parantamaan joukkoliikennejärjestelmää. Joukkoliikenteen rahoituksen mahdollinen alentuminen uhkaa tätä tutkimus- ja kehittämistoimintaa, koska kaikki käytettävissä oleva rahoitus menee olemassa olevien liikennepalvelujen hoitoon ja vähitellen saattohoitoon. **Tutkimus- ja kehittämistoiminnan hiipuminen muurentaa ajan oloon koko toimivan joukkoliikennejärjestelmämme perusrakennel-mia.**

Jos ostoliikenteen rahoitusta vähennetään ja ostoja supistetaan, joukkoliikenteen palvelutaso heikkenee huomattavasti nykyisestä paitsi ostoliikenteessä myös itsekannattavassa liikenteessä. Yrittäjät ovat pystyneet rakentamaan ostoliikenteen varaan autokiertoja, joiden sisällä pystytään hoitamaan lipputuloperusteisena muuten kannattamattomia vuoroja. Vaikutuksia liikenteeseen ja edelleen joukkoliikennepalvelujen kattavuuteen eri alueilla ei ole tutkittu.

Kaikille avoimen joukkoliikenteen ostopalveluilla on huomattava merkitys lakisää-teisten kuljetuspalvelujen kustannuksiin. Joukkoliikennerahoituksen supistamisesta aiheutuisi hallitsematonta kustannusten kasvua muiden sektoreiden, erityisesti koulutoimen kuljetusten kustannuksissa, jos kuljetukset joudutaan hoitamaan erilliskuljetuk-sina. Esimerkiksi muutamaan Ylä-Savossa tehty tarkastelu joukkoliikenteen lakkauttamisen vaikutuksista koulutoimen kuljetuskustannuksiin osoitti, että koko kunnan kulje-tuskustannukset lisääntyisivät Iisalmissa 54 %, Lapinlahdella 37 % ja Kiuruvedellä 68 %. Kuntien mahdollisuudella panostaa joukkoliikenteen hoitoon on siten oleellinen merkitys kokonaiskustannuksiin ja kustannusten kohdentumiseen. Avoimessa joukko-liikenteessä tapahtuvien muutosten (palvelujen vähentämisen) vaikutuksia sosiaalitoi-men kustannuksiin ei tunneta.

Jo nyt lääninhallituksen tuella on **joukkoliikenteeseen panostamalla saatu säästöjä Lippujärjestelmiin panostaminen on lisännyt joukkoliikenteen käyttöä, jolloin lii-kenteen ostotarpeet ovat vähentyneet. Palveluliikenteiden toteuttaminen on tuonut säästöjä mm. sosiaalitoimelle ja opetustoimelle.** Esimerkiksi Kemin kaupungissa pa-nostamalla rahoitusta kaikille avoimien palveluliikenteiden kehittämiseen on saatu sääs-töjä vuositasolla yli 50 000 euroa. Säästöjä tullaan saamaan myös jatkossa. Joukkolii-kenteen määrärahojen supistamisen sijaan rahoitus tulee varmistaa, että kaikille avoi-men joukkoliikenteen palvelutaso säilyy, ja että oheispalveluja kuten lipputuotteita ja tiedottamista voidaan jatkossakin tukea. Näillä toimenpiteillä turvataan mahdollisim-man pitkälle joukkoliikenteen alueellinen kattavuus ja peruspalvelujen saavutettavuus.

Kuntien sisäisen liikenteen hoitamista varten on kehitetty **uusia kuljetuspalveluja ku-ten palveluliikennettä ja erilaisia matkojen yhdistelyjä. Näillä järjestelyillä palve-lutasoa on jopa pystytty parantamaan.** Täsmäpalveluilla on pystytty järjestämään ha-ja-asutusalueille uusia mahdollisuuksia mm. työmatkojen tekemiseen. Jos rahoitusta vä-hennetään, on olemassa vaara, että näitä palveluja ei pystytä tarjoamaan.

Valmista strategiaa joukkoliikenteen rahoituksen vähenemisen varalle ei ole mil-lään alueella eikä myöskään liikenne- ja viestintäministeriöllä. Tämä johtaa siihen, että rahoituksen vähetessä ostoliikennettä lakkautetaan sopimuskausien päättyessä. Käy-

tännössä tästä seuraa hallitsemattomia muutoksia maaseudun joukkoliikenteen palvelutasossa. Nykyistä alempi rahoitustaso edellyttäisi liikenteen sopeuttamista usean vuoden aikana, jotta peruspalvelujen saavutettavuus ja joukkoliikennepalvelujen alueellinen kattavuus voitaisiin säilyttää.

LVM:n vuosien 2003-2006 toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan kehittämis-toiminnan rahoitus laskee huomattavasti. Tällä voi olla pitkällä aikavälillä kielteisiä vaikutuksia siihen, miten hyvin yhteiskunnan tukemia joukkoliikennepalveluja kyetään sopeuttamaan yhteiskunnan ja aluerakenteen muutoksiin.

5.4 Joukkoliikenteen tarjontaan liittyviä kysymyksiä

Työmatkaliikenteen ja myös palvelujen saavutettavuuden kannalta joukkoliikenteen aikatauluilla on suuri merkitys. Pelkkä yhteyden olemassaolo ei vielä takaa, että työmatkat olisivat mahdollisia ja peruspalvelujen saavutettavuus olisi tyydyttävästi turvattu joukkoliikenteellä. Aikataulukysymykseen liittyen tarvitaan nykyistä täsmällisempää tietoa maaseudun matkojen tarkoituksesta, suuntautumisesta ja ajoittumisesta.

Junaliikenteen ostopalveluilla tuotetaan ensisijaisesti yhteyksiä paitsi kuntakeskuksista ja seutukuntakeskuksista maakuntakeskuksiin ja pääkaupunkiseudulle. Maaseudun joukkoliikenteen näkökulmasta junaliikenteellä on merkitystä ensisijaisesti yhteyksillä kuntakeskuksista ylempiin keskuksiin sekä eräillä rataosilla tarjottavilla paikallisliikenteellä, joka palvelee kyläkeskuksia ja paikoin myös haja-asutusalueita. Vaikka junaliikenteen kustannukset matkaa kohden eivät ole korkeammat kuin linja-autoliikenteessä, henkilö- ja paikkakilometriä kohden kustannukset ovat korkeammat. Sen vuoksi **junaliikenteen merkitystä pitäisi arvioida myös alueiden kehittämiseksi asetettujen tavoitteiden näkökulmasta.**

Tarkoitus on, että alueella toimivat eri tahot (lääni, maakuntien liitot, seutukunnat, kunnat) **yhdessä määrittäisivät alueen joukkoliikenteen tavoitteet** ja sitä kautta eri osapuolten roolin ja työnjaon. Tällöin eri tahoilla olisi periaatetasolla näkemys siitä, millaiseen joukkoliikenteen palvelutasoon olisi perusteltua pyrkiä. Palvelutasotavoitteet on laadittu lääninhallitusten rahoitustuella noin 50 kuntaan ja noin 50 kunnassa palvelutasotavoitteiden määrittely on parhaillaan menossa; noin 300 kuntaa on vielä läpikäytävänä. Ohjeistus palvelutasotavoitteiden määrittelystä maaseutumaisille alueille on valmistunut vuonna 2001.

5.5 Maaseudun joukkoliikenteen suunnittelujärjestelmän kehittäminen

Eduskunnan käsittelyssä on **ehdotus alueiden kehittämisestä koskevan lain uudistamiseksi.** Lain tavoitteena on lakiehdotuksen 1 §:n mukaan **luoda edellytyksiä alueiden kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin takaavalle osaamiseen ja kestäväan kehitykseen perustuvalla taloudellisella kasvulla, elinkeinotoiminnan kehitykselle sekä työllisyyden parantamiselle.** Lisäksi tavoitteena on **vähentää alueiden kehittyneisyyseroja ja parantaa väestön elinolosuhteita.** Lain tavoitteita toteutettaessa otetaan huomioon

alueiden erilaiset väestö-, elinkeino- ja aluerakenteen kehittämismahdollisuudet ja -tarpeet.

Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto hyväksyy valtakunnalliset alueiden kehittämistä koskevat tavoitteet. Niiden tarkoituksena on tarkentaa lain tavoitteita ja osoittaa aluekehityksen kannalta tärkeitä painopisteitä. Lisäksi valtakunnallisten tavoitteiden tarkoituksena on ohjata alueilla laadittavia maakuntaohjelmia ja keskushallinnossa eri hallinnonaloilla laadittavaa alueiden kehittämistä koskevaa suunnittelua.

Lakiehdotuksen mukaan kukin ministeriö määrittelee alueiden kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet sekä periaatteet toimenpiteiden alueellisesta kohdentamisesta ja rahoituksesta hallinnonalallaan. Määrittely tehdään ottaen huomioon hallitusohjelmassa sekä valtioneuvoston päätöksessä alueiden kehittämiseksi esitetyt valtakunnalliset tavoitteet ja painotukset sekä maakuntaohjelmat.

Suunnittelujärjestelmän kehittäminen luo mahdollisuuksia joukkoliikenteen rahoituksen entistä tehokkaampaan hyödyntämiseen määrittelemällä painopisteitä ja suuntaamalla resursseja muuttuvien tarpeiden mukaisesti. Käytännössä kyse on ainakin liikenne- ja viestintäministeriön lääninhallituksia ohjaavien linjausten täsmentämisestä, lääninhallitusten ja maakunnan liittojen strategisen suunnitteluyhteistyön kehittämisestä ja joukkoliikenteen alueellisten tavoitteiden määrittelystä.

6. EHDOTUKSET ASIAA KÄSITTELEVIEN SELVITYSTEN SISÄLLÖKSI

Jatkossa on tarve seuraavien selvitysten laatimiselle:

- Liikenne- ja viestintäministeriön kokonaisvaltaisen joukkoliikennerahoituksen strategian laatiminen koskien
 - maaseutuliikennettä
 - kaupunkien liikennettä
 - kaukoliikennettä (linja-auto, juna- ja lentoliikenne)
- Lääninhallitusten ostoliikenteen kilpailuttamiskokonaisuuksia koskevien strategioiden laatiminen
 - Alueiden kannalta tasapainoiset kilpailuttamiskokonaisuudet
 - Ajallisesti hallittu liikenteen sopeuttaminen kysynnän muutoksiin
- Strategian kehittäminen yhtenäisin perustein määriteltyjen alueellisten joukkoliikenteen tavoitteiden aikaansaamiseksi (LVM 36-37/2001 jatkotyö)
- ”Joukkoliikennepalvelujen alueellisen kattavuuden” ja ”peruspalvelujen saavutettavuuden turvaamisen” käsitteiden sisällöllinen täsmentäminen
- Joukkoliikenteen rahoituksen optimoinnin vaikutusten arviointi alueellisen kehityksen kannalta. Selvitetään rahoituksen vaihtoehtoisilla kohdentamisilla saavutettavat vaikutukset jollakin pilottialueella.
 - Joukkoliikenteen vaikutukset lakisääteisten kuljetuspalvelujen kustannuksiin ja kustannusten kohdentumiseen
 - Ostoliikenteen vaikutukset itsekannattavaan liikenteeseen eri alueilla; vaikutukset joukkoliikennepalvelujen kattavuuteen ja peruspalvelujen saavutettavuuteen sekä työmatkaliikenteeseen
- LVM:n TTS:n mukaisen rahoitustason vaikutus alueellisen liikenteen ja junaliikenteen palveluihin (vrt. TTS:ssa esitetty arvio alueellisen liikenteen ja junaliikenteen supistumisesta nykyisellä rahoitustasolla): Vetäytymisstrategian laatiminen. Määritetään minimitaso, eli milloin kannattaa joukkoliikenteen palvelut lakauttaa kokonaan, ja miten siinä otetaan huomioon alueiden kehittämiseen liittyvät näkökohdat.
- Alueellisen kattavuuden ja peruspalvelujen saavutettavuuden turvaamisen arvioimiseksi tarvitaan nykyistä täsmällisempää tietoa maaseudun matkojen tarkoituksesta, suuntautumisesta ja ajoittumisesta. Pystyykö perinteinen linjoihin ja aikatauluihin sidottu joukkoliikenne vastaamaan tarpeeseen? Junaliikenteen merkitys alueiden kehittämisen tavoitteiden näkökulmasta

ALUEKEHITYS

(maaseudun joukkoliikenteen näkökulmasta)

MAASEUDUN JOUKKOLIIKENNE

(alueiden kehittämisen näkökulmasta)

