

# Julkisen henkilöliikenteen tukien vaikuttavuus

Tarkastelukehikon määrittely ja tukien arviointi

Heikki Metsäranta, Henriika Weiste, Pekka Vähätörmä, Juulia Hyvärinen, Antti Salminen

Julkaisun nimi Julkisen henkilöliikenteen tukien vaikuttavuus - Tarkastelukehikon määrittely ja tukien arviointi			
Tekijät Heikki Metsäranta, Henriika Weiste, Pekka Vähätörmä, Juulia Hyvärinen, Antti Salminen			
Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä Liikenne- ja viestintävirasto Traficom 3.11.2021			
Julkaisusarjan nimi ja numero <b>Traficomın tutkimuksia ja selvityksiä 17/2022</b>		ISSN(verkkajulkaisu) 2669-8757 ISBN(verkkajulkaisu) 978-952-311-805-8 URNhttp://urn.fi/URN:ISBN:978-952-311-805-8	
Asiasanat Henkilöliikenne, joukkoliikenne, määrärahat, valtionavustus, arviointi, vaikuttavuus			
Tiivistelmä <p>Tässä selvityksessä määriteltiin liikenteen palveluiden tukien tarkastelukehikko, jota sovellettiin julkisen henkilöliikenteen tukien arviointiin. Arvioinnin kohteena olivat alueellisen ja paikallisen liikenteen määrärahat ja valtionavustukset, suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen valtionavustukset, ilmastoperusteinen rahoitus, hankeavustukset ja joukkoliikenteen koronatuot. Arvioinnin perusteella tehtiin havainnot tukien vaikuttavuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta sekä ehdotettiin joitakin muutoksia tukien tavoitteisiin, käyttöön, seurantaan ja hakuprosessiin.</p> <p>Ehdotus tarkastelukehikoksi sisältää tavoitteiden arvioinnin, vaikuttavuuden arvioinnin, yleisen edun ja tehokkuuden arvioinnin sekä kokonaisarvioinnin. Kehikkoa suositellaan sovellettavaksi jatkossa liikenteen hallinnonalan valtionavustusten sekä tukien kaltaisten määrärahojen arviointiin. Kehikon avulla voidaan arvioida valtionavustusten vaikuttavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta valtionavustuslain edellyttämällä tavalla.</p> <p>Arvioinnin perusteella joukkoliikenteen valtionavustus on tärkeä osa joukkoliikenteen ylläpitoa ja kehittämistä. Tuen avulla vaikutetaan suoraan joukkoliikenteen palvelutasoon ja houkuttelevuuteen sekä motivoidaan kuntia rahoittamaan ja kehittämään joukkoliikennettä. Tärkein rooli on ennakoitavissa olevalla rahoituksella, jota voidaan kohdentaa PSA-liikenteen nettokustannuksiin. Tämän lisäksi on tärkeää suunnata valtionavustusta myös liikennepalveluiden kehittämiseen kuten informaatio- ja maksujärjestelmiin, seurantaan ja markkinointiin, jotta varmistetaan joukkoliikenteen helppokäyttöisyys ja houkuttelevuus.</p> <p>Arvioinnin perusteella suositellaan, että suurten kaupunkiseutujen valtionavustusten tavoitteisiin lisätään liikennejärjestelmien toimivuuden edistäminen ja tavoitellun kaupunkikehityksen tukeminen. Liikenne 12-seurantaan tulisi lisätä mittareita joukkoliikennesaavutettavuudesta sekä joukkoliikenteen tarjonnasta eri tyyppisillä toimivalta-alueilla. Valtionavustusten tavoitteita on yleisesti tarkennettava asioihin, joihin joukkoliikenteen ostoilla ja kehittämisellä voidaan suoraan vaikuttaa. Tavoitteet tulee kirjata MAL-sopimuksiin, keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen aiesopimuksiin ja ELY-keskusten tulossopimuksiin. Keinot tavoitteisiin pääsemiseksi voivat olla joustavia ja kaupunkien omien strategioiden mukaisia. MAL-sopimuksiin sisältyvä ilmastoperusteinen rahoitus tulisi yhdistää perusrahoitukseen. Muusta ilmastoperusteisesta rahoituksesta olisi säädettävä asetuksessa liikenteen palveluiden valtionavustuksista.</p> <p>ELY-liikenteen hankinnoissa tulisi pyrkiä siihen, että kaikilta kunnilta edellytettäisiin asianmukaiset rahoitusosuudet. Tämä parantaisi määrärahan vaikuttavuutta ja todennäköisesti myös kuntien sitoutumista palvelutason määrittelyyn ja liikenteen suunnitteluun. Pienten kaupunkien valtionavustuksia on tarpeen tasapuolistaa aluksi ainakin lisäämällä seuranta- ja avointa tiedonjakoa sekä koordinoitua eri ELY-keskusten välillä.</p> <p>Eri toimijoiden Traficomille liikennepalveluista tuottamien tietojen kokoamiseen ja jakamiseen tarvitaan aiemmin käytössä olleen JUKU-palvelun kaltainen tai vastaava järjestelmä.</p>			
Yhteyshenkilö Toni Bärman	Raportin kieli Suomi	Luottamuksellisuus Julkinen	Kokonaissivumäärä 22
Jakaja Liikenne- ja viestintävirasto Traficom		Kustantaja Liikenne- ja viestintävirasto Traficom	

Publikation Effekter av stöd för offentlig persontrafik – fastställande av granskningsram och utvärdering av stöd			
Författare Heikki Metsäranta, Henriika Weiste, Pekka Vähätörmä, Juulia Hyvärinen, Antti Salminen			
Tillsatt av och datum Transport- och kommunikationsverket (Traficom) 3.11.2021			
Publikationsseriens namn och nummer <b>Traficoms forskningsrapporter och utredningar 17/2022</b>		ISSN (webbpublikation) 2669-8757 ISBN (webbpublikation) 978-952-311-805-8 URN <a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-311-805-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-311-805-8</a>	
Ämnesord Persontrafik, kollektivtrafik, anslag, statsunderstöd, utvärdering, effektivitet			
<p><b>Sammandrag</b></p> <p>I denna utredning fastställdes en enhetlig granskningsram för stöd för transportservice, som tillämpades på utvärderingen av stöd för offentlig persontrafik. Utvärderingen gällde anslag och statsunderstöd för regional och lokal trafik, statsunderstöd för stora och medelstora stadsregioner, klimatbaserad finansiering, projektunderstöd och coronastöd för kollektivtrafiken. Som grund för utvärderingen gjorde man observationer av stödets effektivitet och ändamålsenlighet samt föreslog några ändringar i stödets mål och användning, uppföljningen och ansökningsprocessen.</p> <p>Förslaget till granskningsramen inkluderar utvärderingar av målen, effektiviteten, allmänintresset och effektiviteten samt en helhetsutvärdering. Det rekommenderas att ramen framöver tillämpas på utvärderingar av statsunderstöd, stöd och motsvarande anslag inom trafikens förvaltningsområde. Med hjälp av ramen kan man utarbeta en sådan utvärdering av statsunderstödens effekter och ändamålsenlighet som krävs enligt statsunderstödslagen.</p> <p>Enligt utvärderingen är statsunderstöden för kollektivtrafik en viktig del av upprätthållandet och utvecklingen av kollektivtrafiken. Med hjälp av stödet kan man direkt påverka kollektivtrafikens servicenivå och attraktivitet samt motivera kommunerna att finansiera och utveckla kollektivtrafiken. Den förutsebara finansieringen, som kan riktas till TAF-trafikens nettokostnader, har den viktigaste rollen. Därtill är det viktigt att rikta statsunderstöd även till utveckling av transportservice, såsom informations- och betalsystem, uppföljning och marknadsföring.</p> <p>Utifrån utvärderingen rekommenderas att man i målen för statsunderstöden för de stora stadsregionerna lägger till främjande av transportsystemens funktion och stödande av den eftersträvarde stadsutvecklingen. Till Trafik 12-uppföljningen bör man lägga till indikatorer för kollektivtrafiktillgängligheten och utbudet av kollektivtrafik i olika typer av befogethetsområden. Målen för statsunderstöden ska i allmänhet preciseras till sådant som man kan påverka direkt genom köp och utveckling av kollektivtrafik. Målen ska skrivas in i MBT-avtalen, i intentionsavtalen för medelstora stadsregioners kollektivtrafik samt i NTM-centralernas resultatavtal. Metoderna för att uppnå målen kan vara flexibla och följa städernas egna strategier. Den klimatrelaterade finansiering som ingår i MBT-avtalen ska kombineras med basfinansiering. Övrig klimatrelaterad finansiering kan regleras i förordningen om statsunderstöd för transportservice.</p> <p>I upphandlingarna för NTM-trafiken ska man sträva efter att lämpliga finansieringsandelar krävs av alla kommuner. Detta skulle förbättra anslagets effektivitet och sannolikt även kommunernas engagemang för fastställande av servicenivån och planering av trafiken. Statsunderstöden för små städer behöver göras mer jämlika, inledningsvis åtminstone genom att öka uppföljningen och den öppna delningen av information samt genom samordning mellan NTM-centralerna.</p> <p>För att sammanställa och dela de uppgifter om transportservice som olika aktörer producerat för Traficom behövs ett system som liknar eller motsvarar tjänsten JUKU, som tidigare varit i bruk.</p>			
Kontaktperson Toni Bärman	Språk Finska	Sekretessgrad Offentlig	Sidoantal 22
Distribution Transport- och kommunikationsverket Traficom		Förlag Transport- och kommunikationsverket Traficom	

Title of publication Impact of public transport subsidies – Definition of a review framework and assessment of subsidies			
Author(s) Heikki Metsäranta, Henriika Weiste, Pekka Vähätörmä, Juulia Hyvärinen, Antti Salminen			
Commissioned by, date Finnish Transport and Communications Agency Traficom 3 November 2021			
Publication series and number <b>Traficom Research Reports 17/2022</b>		ISSN (online) 2669-8757 ISBN (online) 978-952-311-805-8 URN <a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-311-805-8">http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-311-805-8</a>	
Keywords Passenger traffic, public transport, appropriations, discretionary government transfers, assessment, effectiveness			
<p><b>Abstract</b></p> <p>This report involved defining a common review framework for transport services subsidies, which was used to assess public transport subsidies. The subsidies assessed included appropriations and discretionary government transfers for regional and local transport services, discretionary government transfers for large and medium urban areas, climate-based funding, action grants and COVID-19 subsidies for public transport services. Based on the assessment, observations were made about the impact and appropriateness of subsidies and some changes were proposed to the objectives, use, monitoring and application process of subsidies.</p> <p>The proposed review framework includes the assessment of objectives, the assessment of impacts, the assessment public interest and effectiveness and an overall assessment. Our recommendation is that the framework should be used in the future to assess discretionary government transfers and appropriations similar to discretionary government transfers in the administrative sector of transport. The framework can be used to carry out impact and appropriateness assessments in accordance with the Act on Discretionary Government Transfers.</p> <p>Based on the assessment, discretionary government transfers for public transport are an important part of the maintenance and development of public transport services. Discretionary government transfers can be used to directly influence the service level and appeal of public transport services and motivate municipalities to fund and develop public transport. The most important of the different types of discretionary government transfers is foreseeable funding, which can be allocated to cover the net costs of PSO transport. In addition to this, it is also important to allocate discretionary government transfers for the development of transport services, such as information and payment systems, monitoring and marketing.</p> <p>Based on the assessment, we recommend adding two new objectives to the objectives of discretionary government transfers for major urban areas: promoting the functioning of transport systems and supporting desired urban development. Furthermore, the performance metrics of the National Transport System Plan should be expanded to include metrics on the accessibility of public transport and the supply of public transport in different types of jurisdictions. In general, the objectives of discretionary government transfers should be specified to focus on issues that can be directly influenced with public transport purchases and development. The objectives should be recorded in housing and transport (MAL) agreements, letters of intent regarding the public transport services of medium urban areas and the performance agreements of ELY Centres. The measures for reaching the objectives can be flexible and consistent with individual strategies of cities. The climate-based funding included in MAL agreements should be integrated into basic funding. Provisions on other climate-based funding should be laid down in the Government Decree on Discretionary Government Transfers for Transport Services.</p> <p>As regards ELY transport procurements, all municipalities should be required to provide appropriate financial contributions. This would improve the impact of the appropriations while most likely also improving municipalities' commitment to the service level definition and transport planning. Discretionary government transfers for small cities should be made more equal. The first steps to doing so would be to increase monitoring and the open exchange of information and coordination between different ELY Centres. As regards the collection and sharing of data about transport services generated for Traficom by various operators, there is a need for a system similar or comparable to the previously used JUKU service.</p>			
Contact person Toni Bärman	Language Finnish	Confidence status Public	Pages, total 22
Distributed by Finnish Transport and Communications Agency Traficom		Published by Finnish Transport and Communications Agency Traficom	

## ALKUSANAT

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom on julkisen henkilöliikenteen valtionavustusten valtionapuviranomainen, joka myöntää myös ELY-keskusten joukkoliikenteen määrärahat. Valtionapuviranomaisen on lain mukaan aika ajoin seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja vaikutuksia ja arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita. Traficomilla on lisäksi tulostavoite kehittää joukkoliikenteen rahoituksen vaikutustenarviointia.

Tämän työn tavoitteena on ollut määrittää tarkastelukehikko julkisen henkilöliikenteen tukien vaikutusten arviointiin sekä tehdä kehikon mukainen tarkastelu alueellisen ja paikallisen liikenteen määrärahoista ja valtionavustuksista, suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen valtionavustuksista, hankeavustuksista, ilmastopuusteisista toimenpiteistä ja joukkoliikenteen koronatuista.

Selvitys on toteutettu Traficomin toimeksiannosta Ramboll Finland Oy:n ja Waystep Consulting Oy:n yhteistyönä. Selvityksen ohjausryhmään ovat kuuluneet Toni Bärman (pj.), Annu Korhonen, Laura Langer, Meeri Niinisalo, Satu Pasanen ja Michaela Sannholm Traficomista. Selvitystyön laadinnasta vastasivat Heikki Metsäranta Ramboll Finland Oy:stä sekä Henriika Weiste Waystep Consulting Oy:stä. Työhön osallistuivat lisäksi Pekka Vähätörmä, Antti Salminen ja Juulia Hyvärinen Ramboll Finland Oy:stä.

Helsingissä, 17. kesäkuuta 2022

Toni Bärman  
Erityisasiantuntija

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom

## FÖRORD

Transport- och kommunikationsverket Traficom är statsbidragsmyndighet för statsunderstöd för offentlig persontrafik, och även finansieringen för NTM-centralernas kollektivtrafik går via den. Statsbidragsmyndigheten ska enligt lagen regelbundet följa upp resultaten av, ändamålsenligheten hos och effekterna av användningen av de statsunderstöd som den beviljat, samt bedöma statsunderstödens nödvändighet och utvecklingsbehov. Traficom har också resultatmålet att utveckla utvärderingen av effekterna hos kollektivtrafikens finansiering.

Målet med detta arbete har varit att fastställa en granskningsram för stöden för offentlig persontrafik samt att göra en granskning enligt ramen av anslagen och statsunderstöden för regional och lokal trafik, statsunderstöden för stora och medelstora stadsregioner, projektunderstöd, klimatbaserade åtgärder samt coronastöd för kollektivtrafiken.

Utredningen genomfördes på uppdrag av Traficom som ett samarbete mellan Ramboll Finland Oy och Waystep Consulting Oy. I styrgruppen för utredningen ingick Toni Bärman (ordf.), Annu Korhonen, Laura Langer, Meeri Niinisalo, Satu Pasanen och Michaela Sannholm från Traficom. För utredningsarbetet ansvarade Heikki Metsäranta från Ramboll Finland Oy och Henriika Weiste från Waystep Consulting Oy. Även Pekka Vähätörmä, Antti Salminen och Juulia Hyvärinen från Ramboll Finland Oy deltog i arbetet.

Helsingfors den 17 juni 2022

Toni Bärman  
Specialsakkunnig

Transport- och kommunikationsverket Traficom

## FOREWORD

The state aid authority responsible for discretionary government transfers for public transport in Finland is the Finnish Transport and Communications Agency Traficom, which also handles funding for public transport granted by ELY Centres. According to Finnish legislation, state aid authorities must periodically monitor the effectiveness, appropriateness and impact of the discretionary government transfers that they grant and assess the necessity for discretionary government transfers and the need to develop them. In addition to this, Traficom has a performance objective of developing the impact assessment of public transport funding.

The purpose of this project was to define a review framework for examining public transport subsidies and use it to carry out a review of appropriations and discretionary government transfers for regional and local transport services, discretionary government transfers for large and medium urban areas, action grants, climate-based actions and COVID-19 subsidies for public transport.

The report was commissioned by Traficom and carried out collaboratively by Ramboll Finland Oy and Waystep Consulting Oy. The steering group of the report included Toni Bärman (chair), Annu Korhonen, Laura Langer, Meeri Niinisalo, Satu Pasanen and Michaela Sannholm from Traficom. The report was prepared by Heikki Metsäranta from Ramboll Finland Oy and Henriika Weiste from Waystep Consulting Oy. The work was also contributed to by Pekka Vähätörmä, Antti Salminen and Juulia Hyvärinen from Ramboll Finland Oy.

Helsinki, 17 June 2022

Toni Bärman  
Special Adviser

Finnish Transport and Communications Agency Traficom

## Sisällysluettelo

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	<b>9</b>
1.1	Työn tausta, rajaukset ja tavoitteet .....	9
1.2	Keskeinen terminologia .....	9
1.3	Työssä käytetyt aineistot ja menetelmät.....	11
<b>2</b>	<b>Julkisen henkilöliikenteen valtionrahoitus</b> .....	<b>11</b>
2.1	Säädösperusta ja määrärahat.....	11
2.2	Julkisen henkilöliikenteen tuen politiikkatavoitteet .....	14
<b>3</b>	<b>Tukilajit sekä haku- ja myöntöprosessit</b> .....	<b>15</b>
3.1	Suuret kaupunkiseudut.....	15
3.2	Keskisuuret kaupunkiseudut.....	16
3.3	ELY-keskukset .....	18
3.4	Pienet toimivaltaiset viranomaiset.....	19
3.5	Ilmastoperusteiset tuet .....	20
3.6	Koronatuet.....	21
3.7	Kehittämishankkeet .....	22
<b>4</b>	<b>Tarkastelukehikon muodostaminen</b> .....	<b>23</b>
4.1	Kehikon muodostamisessa tarkastellut lähtökohdat.....	23
4.1.1	Joukkoliikenteen subventoinnin tavoitteet ja vaikutukset .....	23
4.1.2	Joukkoliikenteen kysynnän joustot .....	24
4.1.3	Valtionavustusten säädösperusta .....	25
4.1.4	Valtionavustustoiminnan kehittämishanke .....	25
4.1.5	Valtiontukien arviointikriteerit.....	26
4.1.6	Säädösmuutosten arviointiohje .....	26
4.2	Vaikuttavuuden arviointimenetelmä .....	27
4.3	Ehdotus julkisen henkilöliikenteen valtionavustusten tarkastelukehikoksi .....	28
<b>5</b>	<b>Julkisen henkilöliikenteen tukien arviointi</b> .....	<b>30</b>
5.1	Alueellisen ja paikallisen liikenteen ostot ja kehittäminen.....	30
5.1.1	Tavoitteiden arviointi.....	30
5.1.2	Vaikuttavuuden arviointi .....	31
5.1.3	Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi.....	34
5.1.4	Kokonaisarviointi .....	38
5.2	Suurten kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuki.....	39
5.2.1	Tavoitteiden arviointi.....	39
5.2.2	Vaikuttavuuden arviointi .....	40
5.2.3	Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi.....	43
5.2.4	Kokonaisarviointi .....	44
5.3	Keskisuurten kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuki.....	45
5.3.1	Tavoitteiden arviointi.....	45
5.3.2	Vaikuttavuuden arviointi .....	47
5.3.3	Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi.....	48
5.3.4	Kokonaisarviointi .....	49
5.4	Ilmastoperusteiset toimenpiteet .....	50
5.4.1	Tavoitteiden arviointi.....	50
5.4.2	Vaikuttavuuden arviointi .....	51



5.4.3	Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi.....	52
5.4.4	Kokonaisarviointi .....	53
5.5	Hankeavustukset .....	54
5.5.1	Tavoitteiden arviointi.....	54
5.5.2	Vaikuttavuuden arviointi .....	55
5.5.3	Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi.....	57
5.5.4	Kokonaisarviointi .....	58
5.6	Koronatuet.....	59
5.6.1	Tavoitteiden arviointi.....	59
5.6.2	Vaikuttavuuden arviointi .....	60
5.6.3	Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi.....	63
5.6.4	Kokonaisarviointi .....	64
5.7	Valtionavustusmenettely.....	65
5.7.1	Tyytyväisyys valtionavustusmenettelyihin ja prosessiin.....	65
5.7.2	Pienten kaupunkien valtionavustusprosessin kehittämistarpeet .....	66
5.7.3	Valtionavustusten ennakoitavuus .....	67
<b>6</b>	<b>Julkisen henkilöliikenteen tukien kehittämistarpeet.....</b>	<b>68</b>
6.1	Valtionrahoituksen vaikuttavuuden kehittäminen .....	68
6.1.1	Tukien kannustavuuden parantaminen.....	68
6.1.2	Yhteistyön lisääminen .....	68
6.1.3	Kunnilla tulisi olla rahoitusosuus kaikissa liikennehankinnoissa .....	69
6.2	Julkisen henkilöliikenteen määräajoin toteutettava arviointi .....	69
<b>7</b>	<b>Yhteenveto, päätelmät ja suositukset.....</b>	<b>71</b>
7.1	Työn tavoitteet ja sisältö .....	71
7.2	Julkisen henkilöliikenteen tukien tarkastelukehikko .....	71
7.3	Julkisen henkilöliikenteen tukien arviointi.....	72
7.3.1	Tukien tavoitteiden tarkoituksenmukaisuus .....	72
7.3.2	Tukien vaikuttavuus niille asetettujen tavoitteiden edistämiseen .....	73
7.3.3	Tukien tehokkuus ja yhteiskunnallinen merkitys.....	74
7.3.4	Tukien tavoitteisiin ja tarpeisiin nähtävissä olevia muutoksia .....	75
7.3.5	Tukiprosessin kehittämistarpeet.....	76
7.4	Yhteenveto suositelluista jatkotoimista .....	77
<b>8</b>	<b>Lähdeluettelo.....</b>	<b>79</b>

# 1 Johdanto

## 1.1 Työn tausta, rajaukset ja tavoitteet

Valtion talousarviossa osoitetaan vuosittain noin 100 miljoonaa euroa julkisen henkilöliikenteen palvelujen ostoihin ja kehittämiseen<sup>1</sup>. Valtio käyttää osan määrärahasta suoraan junaliikenteen ostoihin, lentoliikenteen ostoihin sekä alueellisen ja paikallisen liikenteen ostoihin. Toiseksi valtio myöntää määrärahasta valtionavustuksia suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen julkiselle henkilöliikenteelle, alueelliselle ja paikalliselle liikenteelle, ilmastoperusteisiin toimenpiteisiin, kehittämishankkeisiin ja liikkumisen ohjauksen hankkeisiin. Vuosina 2020 ja 2021 toimivaltaisille viranomaisille myönnettiin lisätalousarvioilla yhteensä noin 220 miljoonaa euroa koronatukia. Tuet käytettiin pääosin kaupunkiseutujen joukkoliikenteen lipputulomenetysten kattamiseen.

Julkisen henkilöliikenteen valtionavustukset perustuvat lakiin liikenteen palveluista (320/2017), valtionavustuslakiin (688/2001) ja niiden nojalla annettuun asetukseen liikenteen palvelujen valtionavustuksista (509/2018) sekä valtion talousarvion kirjauksiin. Säädöksissä määritellään julkisen henkilöliikenteen valtionavustusten käyttötarkoituksista ja myöntämismenettelyistä. Valtionapuviranomaisen on lain mukaan seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja vaikutuksia ja arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita. Ajankohtaisena lähtökohtana on lisäksi liikenne- ja viestintäministeriön ja Traficom in välinen tulossopimus 2020–2023, jossa on yhtenä tavoitteena kehittää joukkoliikenteen rahoituksen vaikutustenarviointia.

Tämän selvityksen tavoitteena on ollut määrittää yhtenäinen tarkastelukehikko julkisen henkilöliikenteen tukien tarkasteluun. Tarkastelukehikkoa on sovellettu alueellisen ja paikallisen liikenteen määrärahojen ja valtionavustusten, suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen valtionavustusten, ilmastoperusteisen rahoituksen, hankeavustusten ja joukkoliikenteen koronatukien arviointiin. Tässä selvityksessä ei ole arvioitu junaliikenteen ostojen, lentoliikenteen ostojen eikä liikkumisen ohjauksen tukia.

## 1.2 Keskeinen terminologia

**Alueellinen ja paikallinen liikenne** on julkista henkilöliikennettä, jossa tieliikenteen toimivaltaisena viranomaisena toimii ELY-keskus tai toimivaltainen pieni kaupunki. Valtionapuviranomaisena toimii toimivaltainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä ELY-keskus). Liikenne voi olla ELY-keskuksen, kuntien tai ELY-keskusten ja kuntien yhdessä järjestämää.

**Bruttomalli** on hankintalainsäädännön mukaisesti toteutettu liikenteen sopimusmalli, jossa toimivaltainen viranomainen vastaa liikenteen suunnittelusta ja kantaa lipputuloriskin. Liikenteenharjoittajalta ostetaan tietyn reitin ajaminen tietyllä aikataululla ja tietyllä laatutasolla. Bruttomallissa toimivaltainen viranomainen saa lipputulot ja liikenteenharjoittaja hankintasopimuksen mukaisen liikennöintikorvauksen. (Liikennevirasto 1/2018.)

**Joukkoliikenteen toimivaltainen viranomainen.** Viranomaisten toimivalta joukkoliikennekysymyksissä perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 1370/2007 rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista. Asetus määrittelee toimenpiteet ja menettelytavat, joita käyttäen toimivaltainen viranomainen saa puuttua markkinoiden toimintaan. Asetusta sovelle-

<sup>1</sup> Valtion vuoden 2022 talousarviossa määrärahan momentti on 31.20.55. Julkisen henkilöliikenteen palvelujen ostot ja kehittäminen (siirtomääräraha 3 v).

taan rautateiden ja muiden raideliikennemuotojen sekä maanteiden julkisen henkilöliikenteen kansalliseen ja kansainväliseen harjoittamiseen. Palvelusopimusasetuksen mukaisella viranomaisella tai viranomaisten ryhmittymällä on valtuudet toimia tie- ja rautatieliikenteen alalla tietyllä maantieteellisellä alueella.

**JOVARA**-selvityksillä tarkoitetaan Liikenneviraston vuonna 2015 ja vuonna 2017 teettämiä selvityksiä joukkoliikenteen valtionrahoituksesta (Liikennevirasto 2015, 2017), joissa määritettiin valtionrahoituksen jakokriteerit suurille ja keskisuurille kaupunkiseuduille sekä ELY-keskuksille.

**Julkisen henkilöliikenne** on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1370/2007 rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista (PSA) määritelty yleistä taloudellista etua koskeva henkilöliikennepalvelu, jota tarjotaan yleisölle yhtäjaksoisesti ketään syrjimättä. Palvelusopimusasetuksen mukaan julkisia henkilöliikennepalveluja voivat tarjota julkiset tai yksityiset yritykset tai julkisyhteisöt. Niitä palvelusopimusasetus kutsuu julkisen liikenteen harjoittajiksi. (Liikennevirasto 1/2018.)

**Julkisen henkilöliikenteen tuki** tarkoittaa valtion tai kunnan rahoitusta julkisen henkilöliikenteen ostoihin tai kehittämiseen. Tässä selvityksessä tarkastellaan valtion määrärahojen käyttöä julkisen henkilöliikenteen tukiiin. Tuki kanavoituu valtion määrärahoista tehtävinä suorina ostoina tai myönnettävinä valtionavustuksina.

**Liikenne 12** on vuosille 2021–2032 laadittu ensimmäinen valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma. Suunnitelma laadittiin parlamentaarisen ohjausryhmän ohjauksessa ja laajassa vuorovaikutuksessa sidosryhmien kanssa. Eduskunta hyväksyi valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman 1.7.2021.

**Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset** ovat sopimuksia, jotka valtio solmii suurimpien kaupunkiseutujen kanssa. Sopimukset vahvistavat seudun kuntien keskinäistä sekä seudun ja valtion välistä yhteistyötä. Sopimuksissa määritellään tavoitteet ja konkreettiset toimenpiteet lähivuosien asuntotutannolle sekä kestävän yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämiseksi.

**Suuret ja keskisuuret kaupunkiseudut** määritetään valtioneuvoston asetuksessa liikenteen palvelujen valtionavustuksista (509/2018). Suurella kaupunkiseudulla tarkoitetaan Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymää sekä Oulun, Tampereen ja Turun kaupunkiseutuja. Keskisuurella kaupunkiseudulla tarkoitetaan Hämeenlinnan, Joensuun, Jyväskylän, Kuopion, Lahden ja Porin kaupunkiseutuja sekä Kotkan, Kouvolan, Lappeenrannan ja Vaasan kaupungeja.

**Pienellä kaupungilla** tarkoitetaan tässä tieliikenteen toimivaltaisena viranomaisena toimivaa kaupunkia, joka ei ole valtioneuvoston asetuksessa liikenteen palvelujen valtionavustuksista (509/2018) määritetty suuri tai keskisuuri kaupunkiseutu. Joukkoliikenteen valtionavustuksen pienelle kaupunkiseudulle myöntävät toimivaltaiset ELY-keskukset.

**Tie- ja rautatieliikenteen toimivaltaiset viranomaiset** määritellään Suomessa liikennepalvelulaissa (Laki liikenteen palveluista 320/2017, 181§). Palvelusopimusasetuksessa tarkoitettuja tieliikenteen toimivaltaisia viranomaisia ovat toimivaltaiset ELY-keskukset sekä laissa mainitut kunnalliset ja seudulliset viranomaiset.

**Vaikuttavuus** tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, kuinka hyvin julkisen henkilöliikenteen ostoihin ja kehittämiseen käytetyillä määrärahoilla saadaan aikaan tavoiteltuja tuloksia ja vaikutuksia.

**Valtionavustus** tarkoittaa harkinnanvaraista julkista rahoitusta, joka myönnetään valtion talousarvioon otetusta määrärahasta tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista muulle kuin valtion virastolle tai laitokselle ilman välitöntä vastiketta. Valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksenasäntöjen mukaiseen toimintaan tai erityisavustuksena erikseen määriteltyyn toimintaan. (Valtiovarainministeriö 2021.) Julkisen henkilöliikenteen valtionavustuksia myöntävät valtionapuviranomaiset, joita ovat Traficom sekä ELY-keskukset.

### 1.3 Työssä käytetyt aineistot ja menetelmät

Työn menetelminä ovat olleet kirjallisen aineiston sekä kyselyssä ja haastattelussa saatujen vastausten systemaattinen analyysi ja asiantuntijapäätely.

Kirjallisena aineistona on käytetty julkisen henkilöliikenteen tukia ohjaavia lakeja ja asetuksia, valtion talousarvioita, valtionavustusten hakuilmoituksia, hakupäätöksiä ja tuen saajien raportteja, MAL-sopimuksia, keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen aiesopimuksia sekä ELY-keskusten tulossopimuksia, aiempia selvityksiä joukkoliikenteen valtionrahoituksesta, julkisen liikenteen tilastoja ja Traficomın kokoamia seurantatietoja.

Tieliikenteen toimivaltaisille viranomaisille osoitettu kysely toteutettiin ZEF-kyselykoneella marraskuussa 2021. Kyselyyn saatiin vastaus lähes kaikilta toimivaltaisilta viranomaisilta. Ainoastaan Hyvinkää, Kotka, Mikkeli ja Lapin ELY-keskus eivät vastanneet. Haastattelut toteutettiin tammi-, helmi- ja maaliskuun kuluessa. Haastateltavat henkilöt edustivat seuraavia toimivaltaisia viranomaisia: HSL, Tampere, Oulu, Lahti, Hämeenlinna, Imatra, Uudenmaan ELY-keskus, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus ja liikenne- ja viestintäministeriö. Kyselyistä ja haastattelusta laadittiin yhteenvedot työryhmän käyttöön ja ohjausryhmän tiedoksi, mutta niitä ei julkaista.

## 2 Julkisen henkilöliikenteen valtionrahoitus

### 2.1 Säädösperusta ja määrärahat

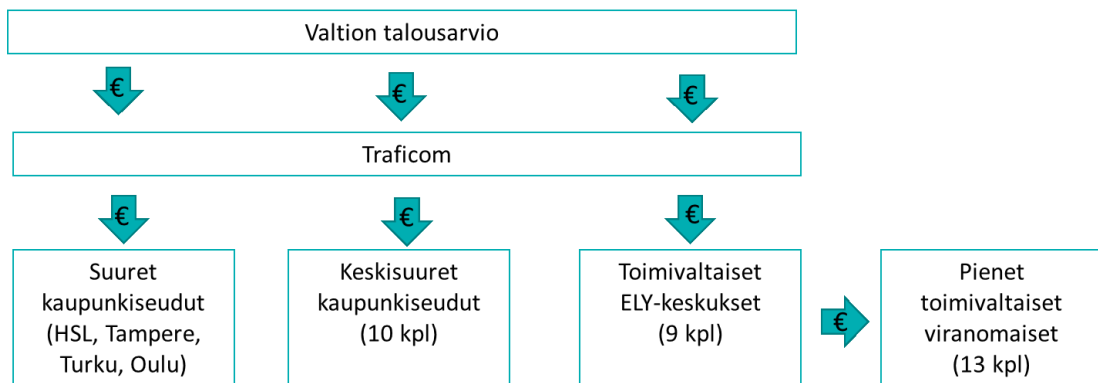
Julkisen henkilöliikenteen valtionrahoituksesta säädetään laissa liikenteen palveluista (320/2017), valtionavustuslaissa (688/2001) sekä liikenteen palvelujen valtionavustuksista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (509/2018, 111/2021). Määrärahat julkisen henkilöliikenteen valtionrahoitukseen osoitetaan valtion talousarviossa, jossa myös määrätään rahojen käyttötarkoituksesta.

Laki liikenteen palveluista määrittää liikennepalvelujen valtionrahoituksen käyttötarkoituksista ja määrärahan käyttämisestä. Lain perusteella palvelujen oston ja kehittämisen valtion määrärahoja voidaan osoittaa 1) liikenteenharjoittajille EU-lainsäädännön mukaisesti, 2) liikennepalvelun käyttäjälle toimivaltaisen viranomaisen kautta ja 3) muille toimijoille liikenteen palveluiden kehittämis-, suunnittelu- ja tutkimustyöstä. Traficom kohdentaa alueelliseen ja paikalliseen liikenteeseen osoitetut määrärahat ELY-keskuksille, jotka puolestaan päättävät määrärahoista pienille kaupunkiseuduille myönnettävistä valtionavustuksista. Kaupunkiseutujen joukkoliikenteen ostoihin ja kehittämiseen osoitetut määrärahat Traficom myöntää valtionavustuksina kunnille ja kuntayhtymille. Traficom saa käyttää itse määrärahaa muiden toimijoiden kehittämis-, suunnittelu- ja tutkimustyöhön. Liikenne- ja viestintäministeriö päättää rautateiden kauko-, lähi- ja yöjunaliikenteeseen myönnettyjen määrärahojen käytöstä.

Valtioneuvoston asetus liikenteen palveluiden valtionavustuksista määrittelee suuret ja keskisuuret kaupunkiseudut sekä antaa tarkempia määrittelyjä myöntämismenettelyistä ja käyttökohteista, joihin valtion joukkoliikenteen valtionavustuksia voidaan myöntää. Määrärahan käyttökohteet tarkennetaan valtion talousarviossa. Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2022 julkisen henkilöliikenteen ostoihin ja kehittämiseen osoitetaan 105,7 miljoonaa euroa seuraaviin käyttötarkoituksiin:

1. liikenteenharjoittajille maksettaviin korvauksiin julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten mukaisesti
2. liikenteen palveluista annetussa laissa tarkoitettujen avustusten maksamiseen liikennepalvelujen käyttäjille
3. junaliikenteen palvelujen ostoihin
4. lentoliikenteen palvelujen ostoihin
5. alueellisen ja paikallisen liikenteen ostoihin ja lippujärjestelmän perustamis- ja käyttökustannuksiin
6. paikallisen liikenteen valtionavustuksiin
7. suurten kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tukemiseen
8. keskisuurten kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tukemiseen
9. liikennepalveluiden kehittämishankkeisiin ja muihin liikenteen palvelujen käyttöä edistäviin menoihin sekä liikkumisen ohjaukseen.

Kuva 1. Joukkoliikenteen valtionrahoituksen kohdentaminen tieliikenteen toimivaltaisille viranomaisille.



Valtion rahoituksella julkiseen henkilöliikenteeseen on historiallisesti kolme pääteemaa: Junaliikenne, alueellinen linja-autoliikenne sekä kaupunkien joukkoliikenteen kehittäminen:

- Junaliikenteen rahoitus on kuulunut valtion tehtäviin 1880-luvulta lähtien. Vuoteen 1989 asti valtion rahoitus junaliikenteelle oli osa virastona toimineen valtionrautateiden määrärahoja. Kun liikennöinti erotettiin valtiontaloudesta, siirtyi junaliikenteen valtionrahoitus joukkoliikennetukien määrärahamomentille. Junaliikenteen ostojen määrärahat on talousarviossa välillä eroteltu kaukoliikenteen ja lähiliikenteen ostoihin, mutta viime vuosina erottelua ei ole tehty.
- Valtion rooli alueellisen linja-autoliikenteen rahoittajana perustuu 1920-luvulla aloitettuun linja-autoliikenteen lupa- ja hintasääntelyyn, joka päättyi vuoden 2009 joukkoliikennelakiuudistuksen myötä. Alueellisen joukkoliikenteen valtionrahoitus kanavoitui vuoden 2010 aluehallintouudistukseen asti lääninhallitusten kautta. Lääninhallitukset olivat linja-autoliikenteen lupaviranomaisia, jotka ostivat liikennettä kuntien väliseksi runkoyhteyksiksi sekä tukivat erilaisia seudullisia lipputuotteita. Lipputuet päättyivät lopullisesti vasta 2019 joukkoliikennelain siirtymäajan päätyttyä. ELY-keskukset jatkoivat lääninhallitusten joukkoliikennetehtäviä, joita rahoitetaan alueellisen ja paikallisen liikenteen määrärahoista.

- Kaupunkien joukkoliikenteen tukeminen on ollut liikenne- ja viestintäministeriön tavoitteissa ministeriön perustamisesta 1970 alkaen. Valtion rahoitus kaupunkien joukkoliikenteeseen kanavoitiin pitkään kehittämishankkeiden määrärahojen kautta. Suurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteeseen myönnettiin ensimmäisen kerran erillinen ja aiempaa suurempi määräraha vuonna 2009. Keskisuurten kaupunkiseutujen määrärahat olivat pitkään osa alueellisen ja paikallisen liikenteen määrärahoja. Useimpien keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenne oli yritysten hoitamaa linjaliikennettä, jota tuettiin lipputukien kautta. Vuoden 2009 joukkoliikennelain uudistuksen myötä keskisuurista kaupunkiseuduista tuli joukkoliikenteen toimivaltaisia viranomaisia, joille erikseen osoitettu valtionavustus on ollut valtion talousarviossa vuodesta 2013 alkaen.

Julkisen henkilöliikenteen ostojen ja kehittämisen määrärahoja kohdistetaan normaalitilanteessa eniten ELY-keskuksille (alueellinen ja paikallinen liikenne) ja ostojunaliikenteeseen, kumpaankin reilun 30 miljoonan euron osuuksilla. Suurten kaupunkiseutujen julkista henkilöliikennettä tuetaan vuosittain reilulla kymmenellä miljoonalla eurolla ja keskisuurten kaupunkiseutujen vajaalla kymmenellä miljoonalla. Lentoliikenteen ostojen, liikkumisen ohjauksen valtionavustusten ja kehittämishankkeiden tukiosuudet ovat kukin noin miljoonan euron luokkaa. Tukien keskinäiset painopisteet ovat säilyneet ennallaan viime vuosina, ja ilmasto- ja ympäristöministeriön lisämääräraha on tullut vuodesta 2020 alkaen toistaiseksi muiden tukien rinnalle.

*Taulukko 1. Julkisen henkilöliikenteen ostojen ja kehittämisen määrärahat valtion talousarvioesityksessä 2013–2022, miljoonaa euroa.*

<b>Varsinainen talousarvio</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Junien kaukoliikenne, lähiliikenne, yöjunat	43,3	43,1	43,7	30,2	30,2	32,2	32,2	32,2	32,2	30,2
Alueellinen ja paikallinen liikenne	31,6	30,8	33,3	33,7	33,5	33,5	32,3	32,3	32,3	32,3
Suurten kaupunkiseutujen joukkoliikenne	10,3	12,8	9,8	9,8	9,8	13,3	13,3	13,3	13,3	12,3
Ilmastoperusteiset toimenpiteet								20,0	20,0	20,0
Keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenne	10,0	10,0	8,0	8,0	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,6
Lentoliikenne	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Merenkurkun liikenne	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3		
Kehittämishankkeet	2,1	2,0	2,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Liikkumisen ohjaus	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,6	0,6	0,6
<b>Yhteensä</b>	<b>99,2</b>	<b>100,8</b>	<b>98,9</b>	<b>84,5</b>	<b>84,5</b>	<b>90,0</b>	<b>88,8</b>	<b>108,5</b>	<b>108,2</b>	<b>105,7</b>
<b>Lisätalousarviot</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Joukkoliikenteen kehittäminen			0,5							
Savonlinnan lentoyhteydet			0,7							
Merenkurkun liikenne						10,0	5,0			
COVID-19 -lisärahoitus joukkoliikenteeseen								200,0	22,8	30,0
COVID-19 -lisärahoitus junaliikenteeseen								11,0	11,0	
Maakuntien lentoyhteydet									25,3	17,0
<b>Yhteensä</b>			<b>1,2</b>			<b>10,0</b>	<b>5,0</b>	<b>211,0</b>	<b>59,1</b>	47,0

Tässä raportissa tarkastellaan valtion tukia liikenteen hankintaan ja kehittämiseen. Kaupunkien joukkoliikennejärjestelmään kohdistuu myös muita merkittäviä valtion tukia, kuten avustukset kaupunkiraideliikenteen infrastruktuurin suunnitteluun ja toteutukseen.

## 2.2 Julkisen henkilöliikenteen tuen politiikkatavoitteet

Valtion talousarviossa julkisen henkilöliikenteen ostoihin ja kehittämiseen osoitetut määrärahat ovat osa julkisen liikenteen suoraa rahoitusta. Rahoitusta voidaan käyttää eri tavoin julkisen henkilöliikenteen edistämiseksi, jonka päämäärinä ovat olleet joukkoliikenteen kysynnän lisääminen liikenteen ympäristövaikutusten pienentämiseksi sekä palvelujen saatavuuden turvaaminen eri alueille ja väestöryhmille. Ajankohtaiset linjaukset valtion roolista joukkoliikenteen edistämisestä esitetään Fossiilittoman liikenteen tiekartassa (Liikenne- ja viestintäministeriö 2021) sekä Liikenne 12-suunnitelmassa (Valtioneuvosto 2021). Joukkoliikenteelle kohdistetut tavoitteet ovat liikennejärjestelmän tehokkuus ja saavutettavuus.

Liikenne 12-suunnitelman kestävyystavoitteen mukaan joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn ja muiden kestävien liikkumismuotojen osuutta kasvatetaan ja liikenteen kasvihuonepäästöjä vähennetään. Osana tehokkuustavoitetta palveluihin liittyvät toimenpiteet suunnataan niin, että ne saavat aikaan mahdollisimman paljon päästövähennyksiä tai saavutettavuutta suhteessa kustannuksiin ja digitalisatiota hyödynnetään täysimääräisesti.

Suurimmat Liikenne 12-suunnitelmassa esitetyt määrärahakorotukset, kuten joukkoliikennetukien korotukset, ajoittuvat vuoden 2024 jälkeiseen aikaan. Suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen valtionavustukset sekä ELY-keskusten liikenteen tuet lisääntyvät yhteensä noin 30 miljoonaa euroa. Ilmastoperusteinen rahoitus säilyy suunnitelmakauden loppuun.

Liikenne 12-linjausten mukaan tukien vaikutukset liikenteen päästöihin ja saavutettavuuteen on huomioitava tukien suuntaamisessa. Tukitasojen määrittelyssä huomioidaan joukkoliikenteen kehittyminen tulevien vuosien aikana sekä tukien vaikutuksista saatava tieto. Lisäksi Traficomın tulee kehittää joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten ja muiden toimijoiden (viranomaiset, palveluntarjoajat, eri kulkumuodot, paikallis- ja kaukoliikenne) yhteistyötä.

Kaukoliikenteessä LVM ja Traficom määrittävät vuosina 2021–2022 palvelutasotavoitteet maakuntakeskusten välisten tärkeimpien työssäkäynti- ja työasiayhteyksien kaukoliikenteen (juna, bussi, lento) palveluille. Valtio sitoutuu tekemään täydentäviä hankintoja vuodesta 2025 alkaen, ellei palvelutaso toteudu markkinaehtoisesti. Linja-autoliikenteessä mahdolliset hankinnat tehdään ELY-yhteishankintoina ja samalle välille ei hankita keskenään kilpailevaa liikennettä.

Liikenne 12-suunnitelman valmistelun yhteydessä järjestettiin useampia valtakunnallisia lausuntokierroksia. Joukkoliikenteen kehittämistavoitteita pidettiin lausunnoissa suurella osalla oikeasuuntaisina. Koronaelvytys valtion varoista nähdään välttämättömänä liikennepalvelujen jatkuvuuden varmistamiseksi. Lausunnoissa kritisoitiin jonkin verran koronatukien painottamista suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen toimivaltaisille viranomaisille. Tavoitetta nostaa joukkoliikenteen valtiontukia 2020-luvun puolivälin jälkeen pidetään oikeasuuntaisena askeleena, mutta joidenkin lausuntojen mukaan toimenpiteitä tarvittaisiin vieläkin aikaisemmin ja laajemmin. Joukkoliikenteen tilakuvalla ja informaation saamiselle keskitetysti yhdestä paikasta nähdään suurta tarvetta. Useissa lausunnoissa korostetaan sen tärkeyttä, että suunniteltu lisärahoitus toteutuu tavoitellusti.

### 3 Tukilajit sekä haku- ja myöntöprosessit

#### 3.1 Suuret kaupunkiseudut

Suuria kaupunkiseutuja ovat valtioneuvoston asetuksessa liikenteen palvelujen valtionavustuksista (509/2018) määritellyt Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä sekä Oulun, Tampereen ja Turun kaupunkiseudut.

Taulukko 2. Suurten kaupunkiseutujen toimivalta-alueet ja asukasmäärä 31.12.2020.

Viranomainen	Kunnat	Asukasluku 31.12.2020
Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä	Helsinki, Espoo, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi, Sipoo, Siuntio, Tuusula, Vantaa	1 329 394
Tampereen kaupunki	Tampere, Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Vesilahti, Ylöjärvi	393 850
Turun kaupunki	Turku, Kaarina, Lieto, Naantali, Raisio, Rusko	296 590
Oulun kaupunki	Oulu, Ii, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Tyrnävä	261 444

Suurten kaupunkiseutujen valtionavustukset muodostuvat perusrahoituksesta, ilmastoperusteisesta rahoituksesta, akuutista koronatilanteesta johtuvasta tuesta sekä kehittämisavustuksena jaettavasta suurten kaupunkiseutujen liikenteen digitalisaatiota ja palveluistumista edistävästä rahoituksesta.

Perusrahoituksen ja ilmastoperusteisen rahoituksen osalta valtionavustuksen edellytyksenä on, että avustus kytketään voimassa oleviin maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevassa aiesopimuksessa (MAL-sopimus) sovittuihin liikenteen palvelujen kehittämistoimiin. MAL-alueet kuitenkin poikkeavat osin tieliikenteen toimivalta-alueista. MAL-sopimukseen kytkettyjen tukien lisäksi suuret kaupungit voivat hakea kaikille toimivaltaisille viranomaisille tarkoitettua ilmastoperusteista rahoitusta.

Avustusta haetaan Traficomilta kirjallisesti valtionavustuslain (688/2001, 9§) mukaisesti. Vuosina 2021 ja 2022 hakukierroksella voi hakea perusrahoitusta ja koronataukea sekä ilmastoperusteista rahoitusta. Hakemuksessa tulee avustuslajista riippuen ilmoittaa haettava euromääräinen valtionavustus tai toimittaa tilastotietoja, joiden pohjalta avustus jaetaan hakijoiden kesken. Hakulomakkeen lisäksi hakijan tulee toimittaa joukkoliikenteen ajankohtainen talousarvio sekä joukkoliikenteen tilinpäätökset tai vuosikertomukset tai muu vastaava dokumentti, joista selviää PSA-liikenteen hankinnan kokonaisuudet, lipputulot ja muu tulo-rahoitus sekä niiden perustella laskettu joukkoliikenteen nettorahoitus.

Hakijoille tehdään hakemusten perusteella valtionavustuspäätös, jossa eritellään kuhunkin kohteeseen myönnettävä valtionavustus. Perusrahoitus ja ilmastoperusteinen MAL-sopimukseen kytketty rahoitus myönnetään MAL-sopimuksen mukaisena, mikäli valtionavustuksen myöntöedellytykset täyttyvät. Myönnettävän valtionavustuksen määrä on sidoksissa MAL-sopimuksen rahoitustasoon sekä siinä sovittuihin liikenteen palvelujen kehittämishankkeisiin.



Suurten kaupunkien perusrahoitus kiintiöidään suurille kaupungeille MAL-sopimusten pohjalta ja ottaen huomioon asukasmäärä sekä kuntien oma rahoitusosuus (ns. JOVARA-kriteerit). JOVARA-kriteerien mukaan suurten kaupunkien määräraha jaetaan kaupunkiseutujen kesken asukasluvun suhteessa (85 prosenttia) sekä Turun, Tampereen ja Oulun kaupunkiseutujen osalta lisäksi kuntien valtionavustuskelpoisten kustannusten (omarahoituksen) suhteessa (15 prosenttia)

Taulukko 3. Valtionavustukset suurille kaupunkiseuduille vuonna 2021.

Kaupunki-seutu	Perusrahoitus (€)	Ilmastoperusteinen rahoitus, MAL-sopimukset (€)	Koronatuki liikenteeseen (€)
HSL	4 825 000	3 500 000	86 660 000
Tampere	1 925 000	1 400 000	7 274 000
Turku	1 700 000	1 190 000	5 250 000
Oulu	1 300 000	903 000	2 756 000
<b>Yhteensä</b>	<b>9 750 000</b>	<b>6 993 000</b>	<b>101 940 000</b>

Valtionavustus maksetaan pääsääntöisesti toteutuneiden kustannusten perusteella sen jälkeen, kun toteutuneesta toiminnasta ja avustuksen käytöstä on esitetty hyväksytty selvitys. Maksatushakemukset tehdään hakuohjeiden sekä valtionavustuspäätöksessä annettujen tarkennettujen ohjeiden mukaisesti. Maksatushakemuksen voi tehdä kaksi kertaa tai kerran vuodessa. Loppuvuotta koskevan maksatushakemuksen yhteydessä tulee raportoida joukkoliikenteen suoritteista ja taloudesta.

### 3.2 Keskisuuret kaupunkiseudut

Keskisuuria kaupunkiseutuja ovat valtioneuvoston asetuksessa liikenteen palvelujen valtionavustuksista (509/2018) määritellyt Lahden, Jyväskylän, Kuopion, Pori, Hämeenlinnan, Kotkan ja Joensuun kaupunkiseudut sekä Kouvolan, Lappeenrannan ja Vaasan kaupungit.

Taulukko 4. Keskisuurten kaupunkiseutujen toimivalta-alueet ja asukasmäärä vuonna 2020.

Viranomainen	Kunnat	Asukasluku 31.12.2020
Hämeenlinnan kaupunki	Hattula, Hämeenlinna ja Janakkala	93 474
Joensuun kaupunki	Joensuu, Kontiolahti ja Liperi	103 786
Jyväskylän kaupunki	Jyväskylä, Laukaa ja Muurame	172 510
Kotkan kaupunki	Kotka, Hamina, Pyhtää	76 670
Kouvolan kaupunki	Kouvola	81 187
Kuopion kaupunki	Kuopio ja Siilinjärvi	141 461
Lahden seutu	Asikkala, Hartola, Heinola, Hollola, Hämeenkoski, Iitti, Kärkölä, Lahti, Nastola, Orimattila, Padasjoki ja Sysmä	205 771
Lappeenranta	Lappeenranta	72 662
Pori	Harjavalta, Kokemäki, Nakkila, Pori ja Ulvila	115 557
Vaasa	Vaasa (1.7.2022 alkaen myös Mustasaari)	67 551

Keskisuurten kaupunkiseutujen valtionavustukset muodostuvat perusrahoituksesta, ilmastoperusteisesta rahoituksesta ja akuutista koronatilanteesta johtuvasta tuesta. Tarkoituksena on myös edelleen jakaa kehittämisavustuksena keskisuurten kaupunkiseutujen liikenteen digitalisaatiota ja palveluistumista edistävää rahoitusta.

Keskisuurten kaupunkien perusrahoitus kiintiöidään kaupungeille MAL- ja aiesopimusten pohjalta sekä lisäksi ottaen huomioon asukasmäärän ja kuntien oman rahoitusosuuden (ns. JOVARA-kriteerit). JOVARA-kriteerien mukaan keskisuurten kaupunkiseutujen valtionavustus jaetaan kaupunkiseutujen kesken asukasluvun ja kuntien oman rahoitusosuuden perusteella. Asukasluvun painoarvo on 70 prosenttia ja kunnan oman rahoituksen painoarvo 30 prosenttia.

Perusrahoituksen ja ilmastoperusteisen rahoituksen edellytyksenä on, että asianomainen kaupunki, Traficom ja toimivaltainen ELY-keskus ovat tehneet aiesopimuksen liikenteen palvelujen kehittämisestä tai että kaupunki on tehnyt maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevan sopimuksen (MAL-sopimus). Keskisuurista kaupungeista MAL-sopimus on Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupungeilla.

Osa ilmastoperusteisesta rahoituksesta on kiintiöity ainoastaan MAL-kaupunkiseuduille. Lisäksi keskisuuret kaupungit voivat hakea kaikille toimivaltaisille viranomaisille tarkoitettua ilmastoperusteista rahoitusta. Perusrahoitusta myönnetään ainoastaan liikenteen ostojen nettokustannuksiin.

Valtionavustuspäätös ja tukien maksatus tapahtuvat samoin kuin suurilla kaupunkiseuduilla kuten kohdassa 3.1. on kuvattu.

Taulukko 4. Keskisuurten kaupunkiseutujen valtionavustukset vuonna 2021.

Kaupunkiseutu	Perusrahoitus (€)	Ilmastoperusteinen rahoitus MAL-sopimukset (€)	Koronatuki liikenteeseen (€)
Hämeenlinna	710 000		603 000
Joensuu	650 000		845 000
Jyväskylä	1 220 000	1 000 000	2 435 000
Kotka	650 000		524 000
Kouvola	570 000		172 000
Kuopio	1 080 000	1 000 000	1 775 000
Lahti	1 455 000	1 000 000	2 496 000
Lappeenranta	540 000		859 000
Pori	790 000		639 000
Vaasa	460 000		253 000
<b>Yhteensä</b>	<b>8 125 000</b>	<b>3 000 000</b>	<b>10 601 000</b>

### 3.3 ELY-keskukset

Joukkoliikenteen toimivaltaisina viranomaisina toimii yhdeksän (9) ELY-keskusta, joille Traficom kiintiöi joukkoliikenteen määrärahan. Perusrahoituksen lisäksi ELY-keskukset ovat vuonna 2021 voineet hakea ilmastoperusteista rahoitusta sekä akuutista koronatilanteesta johtuvaa tukea.

ELY-keskukset laativat vuosittain kuntien valtionavustushakemusten ja ELY-keskusten ostoliikennesopimusten pohjalta joukkoliikennemäärärahan käyttösuunnitelman. Suunnitelmassa on esitetty määräraharaukset liikennepalvelujen hankintaan, kunnille liikennepalvelujen hankinnasta ja hintavelvoitteiden korvaamisesta maksettaviin valtionavustuksiin, suunnittelu-, kehittämis- ja kokeiluhankkeisiin sekä perustelut, miten määrärahojen kohdentamisella edistetään liikennepoliittisten strategioiden toteutumista. Käyttösuunnitelma on osa määrärahan käytön ohjelmointia. Ohjelmoinnin tavoitteena on koordinoita määrärahan käyttöä niin, että alueellinen tasapuolisuus ja määrärahan tarkoituksenmukainen käyttö toteutuvat.

ELY-keskukset perustavat määrärahatarpeen arvioinnin yhdessä kuntien kanssa laadittaviin joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelmiin. Palvelutasosuunnitelmien yhteydessä tarkastellaan liikkumistarpeita kuntien välillä ja määritellään tavoiteltava liikennepalvelujen tarjonta seuraavalle 4–5 vuodelle.

ELY-keskukset esittävät määrärahatarvearvion Traficomille jaoteltuna valtionavustuksiin kunnille, ELY-liikenteen ostoihin sekä kehittämishankkeisiin. Hakemuksessa tulee esittää ELY-keskuksen koko määrärahatarve tulevalle vuodelle. Koronatuen myötä hakemukseen sisällytettiin myös arvio koronan vaikutuksista. Määrärahatarvearviossa erotellaan arvio koronasta johtuvista kustannuksista lomakkeessa niille varattuihin kohtiin.

*Taulukko 5. ELY-keskusten määräraha 2021. Vuonna 2021 koronatuki ei ollut eroteltavissa määrärahapäätöksestä. Määrärahaa myönnettiin noin 16 miljoonaa euroa yli valtion talousarvion (ilman tulokiintiöitä).*

ELY-keskus	Asukasluku 31.12.2020	Määräraha (sis. koronatu- en) (€)
Uusimaa	437 788	8 801 000
Varsinais-Suomi	283 335	5 136 000
Kaakkois-Suomi	66 800	1 918 000
Pirkanmaa	123 816	2 595 000
Pohjois-Savo	303 322	9 387 000
Keski-Suomi	103 637	2 640 000
Etelä-Pohjanmaa	369 652	5 289 000
Pohjois-Pohjanmaa	223 692	5 941 000
Lappi	177 161	4 239 000
<b>Yhteensä</b>	<b>2 089 203</b>	<b>45 946 000</b>

Määrärahan kiintiöimisen peruskriteereinä on ELY-keskusten väestömäärät sekä yleisten teiden pituudet. JOVARA-kriteerien mukaan 50 prosenttia ELY-keskusten määrärahasta jaetaan ELY-keskuksille asukasluvun suhteessa ja 50 prosenttia määrärahasta tiekilometrien mukaisesti. Tiekilometreissä otetaan huomioon koko ELY-keskuksen alue, myös alueella sijaitsevat pienet toimivaltaiset kaupungit. Kiintiöimisen lähtökohtana on määrärahojen vaikuttavuus ja joukkoliikenteen peruspalvelutason turvaaminen alueelliset erityispiirteet huomioiden. Määrärahaikiintiöiden valmistelun yhteydessä otetaan lisäksi huomioon myös aikaisempien vuosien määrärahan käyttö, aiempina vuosina myönnetty tulokiintiöt sekä ELY-keskusten omat laskelmat ja perustelut määrärahatarpeesta.

ELY-keskukset voivat saada joukkoliikenteestä tuloja. Nämä tulot huomioidaan valtion talousarviossa sekä menomomentilla (31.20.55) että tulomomentilla (12.31.20). Mikäli ELY-keskus saa joukkoliikenteestä tuloja, se tulee huomioida määrärahaikiintiössä. Viime vuosina ELY-keskuksista Uudenmaan, Kaakkois-Suomen, Pohjois-Savon ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset ovat järjestäneet liikennettä bruttosopimuksin, jonka vuoksi ne ovat saaneet tuloja. Mikäli useampi ELY-keskus päättää siirtyä bruttomalliin, tulojen määrä valtion talousarviossa suurenee.

### 3.4 Pienet toimivaltaiset viranomaiset

ELY-keskukset kohdentavat osan saamastaan rahoituksesta pienille toimivaltaisille viranomaisille. Joukkoliikenteen pieniä toimivaltaisia viranomaisia, jotka hakevat valtionavustukset ELY-keskuksilta näille myönnetystä määrärahasta, ovat Seinäjoki, Rovaniemi, Meri-Lappi, Mikkeli, Salo, Kokkola. Hyvinkää, Rauma, Kajaani, Savonlinna, Riihimäki ja Imatra.

ELY-keskukset voivat myöntää pienille toimivaltaisille viranomaisille harkinnanvaraista valtionavustusta. ELY-keskus ja kunnat voivat tehdä myös yhdessä liikenteen hankintoja.

Kunnat hakevat valtionavustusta ELY-keskuksilta kirjallisesti. Tukea voi hakea palvelusopimusasetuksen mukaisen liikenteen nettokustannuksiin. Tuki kuluneen vuoden hankintoihin on haettavissa syksyllä ja ELY-keskus tekee avustuspäätökset vuoden lopulla sen jälkeen, kun ELY-keskusten määrärahatarve liikenteen hankintoihin on selvinnyt. Aikataulut eri ELY-keskuksissa ovat erilaiset. Jäljelle jäävä määräraha myönnetään avustuksina pienten kaupunkien toimivaltaisille viranomaisille ja myös ELY-keskuksen toimivalta-alueen peruskunnille.

Vuodesta 2021 alkaen pienet kaupunkiseudut ovat voineet hakea myös ilmasto-perusteista joukkoliikennetukea suoraan Traficomista. Hakumenettely on kuvattu luvussa 3.2.

Taulukko 6. Pienten toimivaltaisten viranomaisten perusavustukset vuonna 2020.

Viranomainen	Asukasluku 31.12.2020	Perusavustuksen myöntäjä	Valtionavustus v. 2020 (€)
Seinäjoen kaupunki	63 781	Etelä-Pohjanmaan ELY	535 000
Rovaniemen kaupunki	63 042	Lapin ELY	397 620
Meri-Lapin seudullinen joukkoliikenneviranomainen (Kemi, Keminmaa, Simo, Tervola, Tornio)	56 377	Lapin ELY	422 402
Mikkelin kaupunki	53 134	Pohjois-Savon ELY	850 000
Salon kaupunki	51 833	Varsinais-Suomen ELY	400 000
Kokkolan kaupunki	47 681	Etelä-Pohjanmaan ELY	395 000
Hyvinkään kaupunki	46 470	Uudenmaan ELY	532 000
Rauman kaupunki	39 205	Varsinais-Suomen ELY	380 000
Kajaanin kaupunki	36 709	Pohjois-Pohjanmaan ELY	642 594
Savonlinnan kaupunki	32 974	Pohjois-Savon ELY	384 000
Riihimäen kaupunki	28 793	Uudenmaan ELY	345 800
Raaseporin kaupunki	27 530	Uudenmaan ELY	
Imatran kaupunki	26 508	Kaakkois-Suomen ELY	477 000

### 3.5 Ilmastoperusteiset tuet

Ilmastoperusteisen tuen tavoitteena on edistää joukkoliikenteen myönteisiä ilmastovaikutuksia. Valtionavustushakujen ilmastoperusteinen joukkoliikenteen rahoitus jaettiin vuonna 2021 neljään osaan:

- a) Suurten kaupunkiseutujen MAL-sopimuksissa sovittu kiintiö
- b) Keskisuurten kaupunkiseutujen mahdollinen MAL-sopimuksissa sovittu kiintiö
- c) Puhtaiden käyttövoimien ja puhtaan kaluston käyttöönoton edistäminen viranomaisien järjestämässä linja-autoliikenteessä (kaikille toimivaltaisille viranomaisille)
- d) Joukkoliikenteen kulkutapaosuuden kasvu ja seuranta (kaikille toimivaltaisille viranomaisille)

Joukkoliikenteen kulkutapaosuuden kasvu ja seuranta -otsikon alle kuului vuoden 2021 haussa linja-autokaluston täyttöasteen seurannan menetelmien ja järjestelmien kehittäminen sekä joukkoliikenteen markkinointi ja brändäys sekä näihin kytketyt kertaluontoiset lippujen alennuskampanjat. Linja-autokaluston täyttöasteen seurannan menetelmien ja järjestelmien kehittämisellä tavoitellaan tarkempia ja luotettavampia tietoja viranomaisliikenteen täyttöasteista. Joukkoliikenteen markkinoinnin ja brändäyksen hankkeissa sekä niihin kytketyissä kertaluontoisissa lippujen alennuskampanjoissa tavoitellaan ennen kaikkea nykyisen joukkoliikennekapasiteetin käytön tehostamista.

Ilmastoperusteiden tuen hakeminen tapahtuu suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa perusrahan hakemisen yhteydessä. ELY-keskukset ja pienet toimivaltaiset viranomaiset voivat hakea kohtien c) ja d) mukaista tukea erillisessä haussa. Hakuprosessia on kuvattu kohdassa 3.1 Suuret kaupunkiseudut.

Traficom seuraa ilmastoperusteisen rahoituksen vaikuttavuutta tarkastelemalla vaikutuksia linja-autoliikenteen CO<sub>2</sub>-päästöihin. Traficom arvioi puhtaan kaluston ja käyttövoimien aikaansaamia päästövähennyksiä linja-autoliikenteen käytönaikeissa hiilidioksidipäästöissä. Laskennan perusteena käytetään tieliikenteen toimivaltaisten viranomaisien toimittamia tietoja toteutuneista suoritteista (ajoneuvo- eli linjakilometrit) kullakin käyttövoimalla.

Vuoden 2022 talousarvioesityksessä todetaan, että ilmastoperusteisen tuen 20 miljoonan euron määrärahasta on kohdennettu 2 miljoonaa euroa junaliikenteen ostoihin. Lisäksi määrärahaa käytetään MAL-sopimusten mukaisesti ilmastoperusteisiin joukkoliikenneavustuksiin sekä muihin ilmastoperusteisiin toimenpiteisiin.

Taulukko 7. Vuonna 2021 myönnetty ilmastoperusteinen rahoitus.

Joukkoliikenneviranomaisen	MAL-sopimuksen mukainen osuus	Puhtaan kaluston ja käyttövoimien edistäminen	Ilmastoperusteiset hankkeet	Yhteensä
HSL	3 500 000 €	2 588 000 €	1 000 000 €	7 088 000 €
Tampere	1 400 000 €		90 000 €	1 490 000 €
Turku	1 190 000 €		110 000 €	1 300 000 €
Oulu	550 000 €		165 000 €	715 000 €
Hämeenlinna		199 000 €	20 000 €	219 000 €
Joensuu		73 000 €		73 000 €
Jyväskylä	1 000 000 €		90 000 €	1 090 000 €
Kuopio	1 000 000 €		15 000 €	1 015 000 €
Lahti	1 000 000 €		11 720 €	1 011 720 €
Lappeenranta			15 000 €	15 000 €
Pori		450 000 €		450 000 €
Vaasa		340 000 €		340 000 €
Hyvinkää		136 000 €		136 000 €
Kajaani			19 500 €	19 500 €
Kokkola			21 000 €	21 000 €
Mikkeli		103 000 €		103 000 €
Riihimäki			25 000 €	25 000 €
Seinäjoki		122 000 €		122 000 €
Imatra		180 000 €	52 500 €	232 500 €
Varsinais-Suomen ELY			30 000 €	30 000 €
Keski-Suomen ELY			30 000 €	30 000 €
<b>Yhteensä</b>	<b>9 640 000 €</b>	<b>4 191 000 €</b>	<b>1 694 720 €</b>	<b>15 525 720 €</b>

### 3.6 Koronatuot

Koronatuella tarkoitetaan valtion lisätalousarvioiden (vuonna 2020 4.&7. LTA, vuonna 2021 3. LTA ja vuonna 2022 1. LTA) mukaista lisämäärärahoitusta akuuttista koronatilanteesta johtuvaan joukkoliikenteen rahoitusvajeseen. Lisäys aiheutuu julkisen henkilöliikenteen palvelutason turvaamisesta koronatilanteen pitkittyessä.

Valtionavustus suurille kaupunkiseuduille vuodelle 2020 oli yhteensä 73 miljoonaa euroa, keskisuurille kaupunkiseuduille 8 miljoonaa euroa ja ELY-keskuksille ja pienille kaupunkiseuduille noin 5 miljoonaa euroa. Lisäksi myönnettiin erityistä koronatukea elvyttäviin kehittämishankkeisiin suurille kaupunkiseuduille yhteensä 3 miljoonaa euroa ja keskisuurille kaupunkiseuduille 0,5 miljoonaa euroa. Vuonna 2021 suurille kaupunkiseuduille myönnettiin koronatukea noin 102 miljoonaa euroa ja keskisuurille kaupunkiseuduille noin 10,6 miljoonaa euroa. Valtionavustus on tarkoitettu valtion rahoitusosuuden kasvattamiseen toimivaltaisten viranomaisten hankkimassa EU:n palvelusopimusasetuksen mukaisessa liikenteessä.

Valtionavustuksen hyväksyttävät kustannukset ovat palvelusopimusasetuksen mukaisen liikenteen hankinnan nettokustannukset.

Toimivaltaiset viranomaiset ovat voineet hakea koronatukea samalla, kun ovat hakeneet ilmastoperusteista rahoitusta. Koronatuon jakoperusteena on toimivaltaisen viranomaisen koronakriisin aiheuttamista lipputulomenetyksistä johtuva rahoitusvaje. Koronatukea on mahdollista myöntää myös käyttöoikeussopimuksien (ns. nettosopimukset) liikennöitsijöiden lipputulomenetyksiin.

Tavoitteena on korvata toimivaltaisten viranomaisten lipputulomenetyksistä sama prosenttiosuus eri viranomaisluokissa (suuret ja keskisuuret sekä pienet ELYjen myöntämällä valtionavustuksella) sekä sopimustyypeissä (bruttosopimukset tai käyttöoikeussopimukset). Hakuvaiheessa Traficom pyytää arviota lipputulomenetyksistä valtionavustuspäätöksen pohjaksi. Mikäli lipputulomenetykset poikkeavat hyvin paljon arvioidusta, se voidaan ottaa huomioon maksatusvaiheessa tai mahdollisissa lisävaltionavustuspäätöksissä.

Koronatukien osalta valtionavustukseen liittyy joukkoliikenteen palvelutasoon si-  
donnaisia ehtoja. Ehtojen tavoitteena on varmistaa se, että toimivaltaiset viran-  
omaiset eivät tee joukkoliikenteeseen ylimitoitettuja säästötoimenpiteitä kuten  
lipunhintojen korotukset tai vuorotarjonnan oleellinen vähentäminen.

Koronatukihakemuksen liitteeksi on pyydetty arvio koronatilanteen jo todetuista  
sekä arvioiduista vaikutuksista joukkoliikenteen talouteen ja lipputuloihin vuoden  
2021 aikana. Hakemuksessa tulee esittää sekä lipputulojen vähenemä sekä liiken-  
nöntikustannusten muutokset edellisvuoteen verrattuna. Päätökset koronatu-  
en jakamisesta tehdään samassa yhteydessä muiden valtionavustuspäätösten  
kanssa.

### **3.7 Kehittämishankkeet**

Valtionavustusta on mahdollista kohdentaa myös erilaisiin kehittämishankkeisiin.  
Valtakunnallisella strategisella kehittämistoiminnalla pyritään edistämään julkisen  
henkilöliikenteen toimintaedellytyksiä, kilpailukykyä ja houkuttelevuutta pitkällä  
aikavälillä. Kehittämishankkeiden valtionavustuksen edellytyksenä on, että valti-  
onavustuksen saajat osallistuvat vähintään yhtä suurella panostuksella kustan-  
nuksiin ja että kehittämishankkeiden tulokset palvelevat myös valtakunnallisia ke-  
hittämistavoitteita.

Kehittämishankkeiden on oltava ajallisesti rajattuja ja hankkeen tulosten tulee  
olla julkisia. Hankkeet voivat olla yksi- tai monivuotisia. Hankkeet on pyrittävä to-  
teuttamaan yhteiskunnan kannalta edullisimmalla tavalla. Ne on tarvittaessa kil-  
pailutettava noudattaen asiankuuluvaa hankintalainsäädäntöä.

Traficom on myöntänyt vuodesta 2018 alkaen energia- ja ilmastostrategian ta-  
voitteiden edistämiseksi suurille kaupunkiseuduille valtionavustusta joukkoliiken-  
teen digitalisaation ja palveluistumisen edistämiseksi. Avustusta myönnetään vuo-  
delle 2022 myös keskisuurten kaupunkiseutujen liikenteen digitalisaatiota ja pal-  
veluistumista edistäviin hankkeisiin. Avustuksia myönnetään vuoteen 2023 asti.  
Avustuksen tavoitteena on liikenteen digitaalisen liiketoiminnan kasvu ympäristön  
luominen. Avustuksen tarkoituksena on parantaa suurten kaupunkien valmiuksia  
toimia alustana digitaalisille ja automaattisille ratkaisuille sekä näihin liittyville pi-  
lotoinneille.

Avustusta voidaan myöntää voimassa olevan valtionavustusasetuksen mukaan  
enintään 50 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista. Hankkeita voidaan tehdä  
ja avustusta hakea yhteistyössä useamman toimivaltaisen viranomaisen kanssa ja  
yhteishankkeet sekä -hakemukset ovat suositeltavia.

Avustusta haetaan Traficomilta erillisessä haussa ohjeiden mukaisesti. Hakemuk-  
seen tulee liittää hakulomake ja hankesuunnitelma.

Valtionavustus maksetaan toteutuneiden kustannusten perusteella sen jälkeen,  
kun toteutuneesta toiminnasta ja avustuksen käytöstä on esitetty hyväksytty sel-  
vitys. Valtionavustusten maksatusta varten täytettävät taloudelliset selvitykset  
tehdään Traficom in muun ohjeistuksen mukaisesti. Valtionavustusten maksatus-  
hakemukseen tulee liittää tilintarkastajan raportti valtionavustuksen käytöstä.  
Hankkeesta raportoidaan Traficomille valtionavustuspäätöksen mukaisesti sekä  
maksatushakemusten yhteydessä.

Valtionavustuksia digitalisaation ja palveluistumisen edistämiseksi on vuosina 2018–2021 myönnetty yhteensä noin 7 miljoonaa euroa. Eniten tukea on saanut Tampereen kaupunki, mutta tukisummat eivät kaikilta osin ole tarkasti jaoteltavissa kaupunkiseuduittain, koska osin on rahoitettu yhteishankkeita.

## 4 Tarkastelukehikon muodostaminen

### 4.1 Kehikon muodostamisessa tarkastellut lähtökohdat

#### 4.1.1 *Joukkoliikenteen subventoinnin tavoitteet ja vaikutukset*

Joukkoliikennepalveluiden julkiselle tuelle on yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden ja markkinoiden sääntelyn tavoitteista sekä liikenne- ja kaupunkipolitiikan tavoitteista johdettavia perusteluja. Joukkoliikenteen hintasääntelylle yleensä esitetyt perustelut ovat matkustuskysynnän lisääminen, kaupunkikehityksen tukeminen ja liikkumisen peruspalvelutason turvaaminen. Liikenne 12-suunnitelmassa henkilöliikenteen tukien tavoitteita tarkennetaan saavutettavuuden, palvelutason ja kestävyuden teemojen alla. Tarkastelukehikossa on varmistettava, että nämä joukkoliikenteen tukemisen kulloinkin voimassa olevat tavoitteet ja perustelut tulevat arvioinnin kohteiksi.

Julkisen henkilöliikenteen rahoituksella voidaan toteuttaa erilaisia toimia joukkoliikenteen edistämiseksi. Edistämistoimet voidaan jäsentää esimerkiksi seuraavasti (Liikenne- ja viestintäministeriö 2007):

1. Joukkoliikenteen infrastruktuurin kehittäminen: Raiteiden ja ratojen, joukkoliikennekaistojen ja -etuisuuksien, terminaalien ja pysäkkien sekä liittytäväsäköinnin rakentaminen ja parantaminen.
2. Joukkoliikenteen palveluiden kehittäminen: Linjastosuunnittelu (reitit, tiheys, vuoroväli, jäsentely), matkojen yhdistelyn ja palveluliikenteen kehittäminen, joukkoliikennehenkilökunnan ammattitaidon kehittäminen, kaluston kehittäminen, informaation kehittäminen.
3. Hallinnon ja yhteistyön kehittäminen: Lippujärjestelmien kehittäminen, suunnitteluyhteistyö eri liikennemuotojen ja maankäytön suunnittelun kesken, rahoitusmallien kehittäminen.
4. Kysyntään vaikuttaminen: Tariffimuutokset, lipputuki, markkinointi.

Tavanomainen rahoituksen vaikutusketju lähtee joukkoliikenteen tarjonnan ominaisuuksien (kuten linjasto, liikennöinti, kalusto ja nopeus) tai tariffien muutoksesta, jotka molemmat vaikuttavat suoraan julkisten palvelujen tarjoamisen talouteen. Tarjontamuutoksen seurauksena matka-aika ja muut matkan laatutekijät muuttuvat. Tariffimuutokset vaikuttavat matkan hintaan.

Matkavastuksen muutos vaikuttaa matkojen suuntautumiseen ja kulkutapaja-kaumaan (jotka voivat muuttua myös esimerkiksi asenteiden muuttuessa tai autoilun kustannusten noustessa). Joukkoliikenteen tarjonnan ja kysynnän muutoksesta seuraa muutos moottoriajoneuvoliikenteen suoritteessa. Liikenteen päästöjen, melun ja onnettomuuksien määrä on puolestaan riippuvainen suoritteiden määrästä. Olennaiset muutokset suoritteissa näkyvät myös väylä- ja liikennepalvelujen tarjonnan kustannuksissa.

Matkavastuksen muutoksen merkitys vaihtelee väestöryhmittäin (Liikenne- ja viestintäministeriö 2007). Myös suoritemuutokset ja niistä seuraavat muutokset elinympäristössä ovat eri tavoin merkityksellisiä erilaisille ihmisille. Tapauskohtaisesti voi olla kiinnostavaa tarkastella muutosten kohdentumista eri ikäryhmiin, autottomiin ja monipuolisesti eri kulkumuotoja käyttäviin tai kiinnittää huomiota muutosten merkitykseen liikunta- ja toimimisesteisille kansalaisille.



Alueen näkökulmasta liikennejärjestelmän muutokset merkitsevät toimintojen saavutettavuuden muutosta. Toimintojen sijoittumisen, saavutettavuuden ja yhdyskuntarakenteen ominaisuuksien muutokset ovat toisistaan riippuvaisia. Yhdessä taloudellisten muutosten kanssa nämä muutokset vaikuttavat alueen hyvinvointiin, jonka tekijöinä ovat väestö, työllisyys, elinkeinotoiminta sekä julkiset palvelut ja verotus.

#### 4.1.2 Joukkoliikenteen kysynnän joustot

Joustolla tarkoitetaan kulkutavan hinnan tai ominaisuuden suhdetta sen itsensä kysyntään. Ristijoustolla tarkoitetaan puolestaan yhden kulkutavan hinnan tai ominaisuuden vaikutusta toisen kulkutavan kysyntään. Joustojen avulla voidaan kuvata sitä, miten esimerkiksi lippujen hintojen laskeminen tai palvelutason muutokset heijastuvat joukkoliikennepalveluiden käyttöön. (Auvinen ym. 2020.)

Taulukko 8 kokoaa julkisen liikenteen, henkilöautoliikenteen ja aktiivisten kulkutapojen välisiä ristijoustoja. Taulukko perustuu 42 julkaistuun tutkimukseen ristijoustoista. Tutkimuksista reilu puolet oli toteutettu Euroopassa, kolmasosa Pohjois-Amerikassa ja loput muilla mantereilla.

Taulukko 8. Julkisen liikenteen (JL), henkilöautoliikenteen (HA) ja aktiivisten kulkutapojen ristijoustot (Auvinen ym. 2020, alkuperäinen Fearnley 2017).

Muutettava suure	Muuttuva suure	Ristijoustot							
		Keskiarvo	Lyhyellä aikavälillä	Pitkällä aikavälillä	Työmatkoilla	Vapaa-ajan matkoilla	Työasioissa	Kaupunki-alueella	Kaupunkien välillä / pitkillä matkoilla
JL taksat	HA käyttö	0,055	0,041	0,045	0,065	0,054	0,029	0,057	0,04
JL palvelutaso*		0,008							
JL matka-aika		0,057	0,02	0,096	0,04	0,076	0,109	0,02	0,096
HA polttoaineen hinta	Julkisen liikenteen käyttö	0,246	0,207	0,339	0,35	0,218	0,558	0,176	0,456
HA käyttökustannukset (ml. polttoaine, pysäköinti, tietullit)		0,248	0,238	0,287	0,373	0,249	0,49	0,174	0,456
HA matka-aika		0,818	1,319	0,74	1,06	0,805	1,239	0,097	0,545
HA käyttökustannukset (ml. polttoaine, pysäköinti, tietullit)	Aktiivisten kulkutapojen käyttö	0,105							
HA matka-aika		0,571							
JL taksat		0,053							
JL matka-aika		0,035							

\* Katsausartikkelissa ei tarkenneta, onko kyseessä palvelutason laskemisen vaikutus henkilöauton käyttöön, kuten positiivisen ristijoustokertoimen perusteella olisi oletettavaa. Olennaista on kuitenkin se, että joukkoliikenteen palvelutason ja henkilöautoilun ristijousto on hyvin heikko.

Joustojen avulla voidaan kuvata yksinkertaisesti erilaisten toimien vaikutusta kyseisen kulkutavan käyttöön periaatteessa yhteismitallisella tavalla. Joustojen tulokinnassa on kuitenkin omat haasteensa. Ristijoustojen matkan pituus, tarkoitus ja tarkasteltava aikaperspektiivi vaikuttavat joustojen suuruuteen. Samoin toimintaympäristö ja käyttäjien ominaisuudet (kuten esimerkiksi tulotaso) vaikuttavat jouston suuruuteen. Esimerkiksi urbaaneilla kaupunkialueilla joukkoliikenteen hintajoustot voivat olla pienempiä, koska henkilöauto on vähemmän houkutteleva

vaihtoehto mm. pysäköinnin ja ruuhkien takia. Hintajoustot ovat lisäksi dynaamisia: vaikutukset tulevat jopa 10 vuoden viiveellä. Joustot kuvaavat täsmällisesti vain tutkitun muutoksen vaikutusta tutkitussa kohteessa eikä niitä voida siirtää toiseen kohteeseen tai yleistää. (Auvinen ym. 2020.)

Joustokertoimien perusteella näyttäisi siltä, että lipunhintojen alentaminen on lyhyellä aikavälillä tehokkaampi toimi lisätä joukkoliikennematkustusta kuin joukkoliikenteen palvelutason parantaminen. Jousto ei kuitenkaan suhteuta vaikutuksen aikaansaamiseksi tarvittavaa euromäärää, joten joustojen hyödyntäminen valtionavustusten vaikutusten arvioinnissa edellyttäisi mm. tietoja kustannustasosta.

Ristijoustopa voidaan päätellä, että joukkoliikenteeseen kohdistuvat toimet yksistään eivät ole kovin tehokkaita houkuttelemaan nykyisiä henkilöauton käyttäjiä joukkoliikenteen käyttäjiksi. Henkilöautolla matka-ajat ovat usein merkittävästi lyhyempiä kuin joukkoliikenteellä. Sen sijaan henkilöauton käyttäjät siirtyvät joukkoliikenteen käyttäjiksi silloin, kun henkilöautoilun kustannukset tai matka-aika kasvavat. Henkilöautoliikenteen matka-aikojen kasvu voi myös lisätä aktiivisten kulkutapojen suosiota. Toisaalta voidaan päätellä, että henkilöautoliikenteen ruuhkautumisesta johtuva matka-aikojen kasvu yhdessä joukkoliikenteen matka-aikojen lyhentämisen kanssa voisi houkuttaa eniten vaihtajia henkilöautosta joukkoliikenteeseen. (Auvinen ym. 2020.)

#### **4.1.3 Valtionavustusten säädösperusta**

Valtionavustuslaki (688/2001) määrittelee valtionavustusten myöntämisen yleiset perustelut. Tarkastelukehikossa ei tehdä myönnettyjen valtionavustusten lainmukaisuuden arviointia, mutta yleiset perustelut on aiheellista ottaa huomioon. Lain mukaan valtionavustuksen käyttötarkoituksen on oltava yhteiskunnallisesti hyväksyttävä, ja avustuksen on oltava perusteltu sen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta. Valtionavustuksen on myös oltava tarpeellinen hakijalleen ottaen huomioon muu julkinen tuki. Valtionavustuksen myöntäminen ei saa aiheuttaa muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Valtionavustuslain 36 § mukaan valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia. Valtionapuviranomaisen on määräjain arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita.

#### **4.1.4 Valtionavustustoiminnan kehittämishanke**

Valtiovarainministeriössä on käynnissä valtionavustustoiminnan kehittämishanke (Valtiovarainministeriö 2021), jonka tavoitteena on parantaa valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta sekä lisätä valtionavustustoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, selkeyttää ja sujuvoittaa hakuprosessia ja yhdenmukaistaa valtionavustustoimintaa. Hankkeessa kehitetään valtionavustustoimintaan täysin uutta toimintamallia ja yhteistä verkkopalvelua. Kehittämishankkeessa ei ole määritelty valtionavustusten vaikuttavuuden arvioinnin kehikkoa. Valtionavustustoiminnan uudistamisen vaikutuksista eli hankkeesta itsestään on tehty arviointi, joka kattoi seuraavat asiakokonaisuudet:

1. Valtionavustustoiminnan yhteiskunnallinen merkitys julkisten varojen käytönä ja ohjauskeinona.
2. Valtionavustustoiminnan kehittämishankkeen vaikutukset sille asetettuihin tavoitteisiin.

3. Valtionavustustoiminnan uudistamisen vaikutukset avustuksia myöntävien, hakevien ja saavien tahojen kannalta.
4. Vaikutukset kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa: Avoimuuden ja julkisuusperiaatteen toteutuminen sekä kansalaisyhteiskunnan toiminta.
5. Vaikutukset yhdenvertaisuuteen: Tiedon saavutettavuus ja lomakepakko.
6. Taloudelliset vaikutukset julkiseen talouteen, kuntien talouteen, kansantalouteen, yrityksiin ja kotitalouksiin.

#### **4.1.5 Valtiontukien arviointikriteerit**

Julkisen henkilöliikenteen rahoitus ei ole valtiontukea. Valtiontuista tehtyjä arviointeja ja kehikoita voidaan kuitenkin soveltuvin osin käyttää julkisen henkilöliikenteen määrärahojen arviointiin. Valtiontukien arvioinnissa tarkasteltavista kriteereistä (YTN 2019) seuraavat ovat relevantteja myös määrärahojen ja valtionavustusten arviointiin:

1. Tuella on selkeä taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite, joka perustuu hallitusohjelmaan tai politiikkatavoitteeseen
2. Tuki on tarkoituksenmukainen keino tavoitteen saavuttamiseksi
3. Tuki on kustannustehokas ja sen hallinnollinen rasitus tuen saajalle on kohtuullinen
4. Tuki ei vääristä kilpailua
5. Tuella on kannustava vaikutus
6. Tuki on vaikuttava (edistää sille asetettuja tavoitteita).

#### **4.1.6 Säädosmuutosten arviointiohje**

Vaikutusten arviointi on osa säädosvalmistelua. Arvioinnin tarkoituksena on tuottaa tietoa säädösten ratkaisuvaihtoehtojen valintaan säädosvalmistelussa ja kuvata valmiin lakiesityksen vaikutukset päätöksentekoa ja sidosryhmiä varten. Vaikutusten arviointia ohjaavat valtioneuvoston vuonna 2007 antamat ohjeet (Oikeusministeriö 2007). Ohjeissa esitetään tarkistuslista mahdollisista vaikutuksista, joista arviointiin otetaan mukaan ne, joihin säädöksen muutokset vaikuttavat.

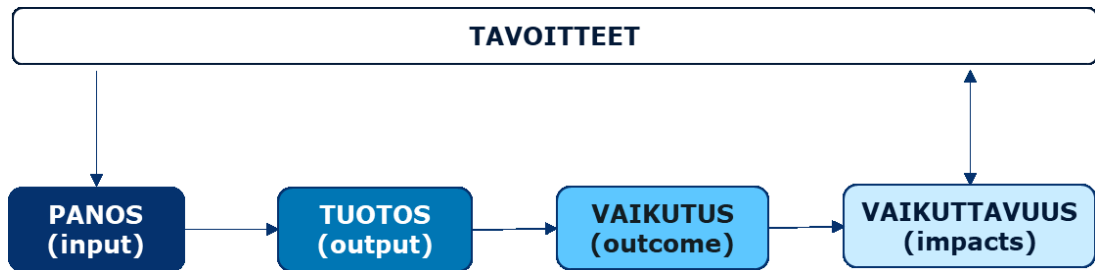
Taulukko 9. Säädosmuutosten arviointiohjetta (Oikeusministeriö 2007) soveltaen laadittu tarkistuslista.

Vaikutusalue		Vaikutusten kohteet
Taloudelliset vaikutukset	Vaikutukset kotitalouksien asemaan	Kotitalouksien käytettävissä olevat tulot ja niiden ero väestöryhmien välillä Kotitalouksien kulutuksen määrä ja rakenne
	Yritysvaikutukset	Yritysten tulot, menot ja hallinnollinen rasite Yritysten välinen kilpailu ja markkinoiden toimivuus Yritysten TKI-toiminta Yritysten kansainvälinen kilpailukyky
	Vaikutukset kansantalouteen ja julkiseen talouteen	Valtion ja kuntien rahoitusosuudet Kuntatalous Julkisen sektorin työllisyys ja tuottavuus Yleinen talouskehitys
Viranomaisvaikutukset	Vaikutukset viranomaisten toimintaan	Viranomaisten väliset toimivaltasuhteet Viranomaisten tehtävät ja menettelytavat Viranomaisten henkilöstö ja organisaatio Viranomaisvelvoitteet
Ympäristövaikutukset	Ympäristövaikutukset	Luonnonvarojen ja energian kulutus Tuotteiden valmistus ja kulutuskäyttäytyminen Liikenteen määrä, eri liikennemuotojen väliset suhteet Ihmisten terveys, elinolot ja viihtyvyys Jätteiden ja päästöjen määrä Maaperä, vesi, ilmasto, ilmastonmuutos, luonnon monimuotoisuus Yhdyskuntarakenne, kaupunkikuva, kulttuuriperintö
Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	Vaikutukset kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa	Perusoikeudet ja oikeusturva Ihmisten väliset suhteet Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet
	Sosiaaliset ja terveysvaikutukset sekä vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon	Ihmisten terveys ja hyvinvoinnin jakautuminen Yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys Lapset Sukupuolten välinen tasa-arvo
	Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään	Työllisyys Työmarkkinoiden toimivuus Työntekijöiden asema
	Vaikutukset rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen	Rikoksen mahdollisuus Alttius rikoksiin Rikosten ehkäisy ja selvittäminen Turvallisuus
	Aluekehitysvaikutukset	Tuotanto ja työllisyys Elinkeinotoiminta Palveluiden saavutettavuus
	Tietoyhteiskuntavaikutukset	Tietosuoja, tietoturva Palveluiden tarjonta, käyttö, sisältö Palveluiden saatavuus

## 4.2 Vaikuttavuuden arviointimenetelmä

Vaikuttavuus voidaan määrittellä eri tavoin käyttötarkoituksesta riippuen. Vaikuttavuus on johdettu yleiskielen sanasta vaikutus, joka on käsitteenä melko laava. Yleiskielessä vaikutus pitää sisällään muutoksen ja syy-seuraussuhteen (Lehtonen ja Rissanen 2021). Viime vuosina vaikuttavuuden arviointiin on vakiintunut IOOI-malli (Aistrich 2014, Heliskoski ym. 2018), jossa arvioitavaa toimintaa seuraa kolme peräkkäistä vaihetta (kuva 2). Tavoitteilla on arvioinnissa keskeinen asema. Toiminnalle, kuten henkilöliikenteen valtionavustukset, asetetaan tavoitteita, joita panoksella halutaan saada aikaan. Vaikuttavuus riippuu siitä, kuinka hyvin panoksella aikaansaadut tuotokset ja vaikutukset toteuttavat asetettuja tavoitteita.

Kuva 2. IOOI-mallin periaate (soveltaen Heliskoski ym. 2018).



Julkisen henkilöliikenteen rahoituksen vaikuttavuuden muodostumista voidaan havainnollistaa seuraavasti. Lähtökohtana ovat julkisen henkilöliikenteen edistämistavoitteet, kuten parempi saavutettavuus ja liikennejärjestelmän tehokkuus. Henkilöliikenteelle eri käyttökohteisiin osoitetut määrärahat ovat panoksia. Määrärahoilla ostetaan alueellisia joukkoliikennepalveluja, toteutetaan kehittämishankkeita ja tuetaan kaupunkiseutujen joukkoliikenteen järjestämistä. Määrärahoilla hankitut linjakilometrit, toteutetut lippujärjestelmä uudistukset ja markkinointikampanjat ovat esimerkkejä tuotoksista. Näistä seuraava vaikutus tarkoittaa määrärahan käytöllä aikaansaatu muutosta tai eroa verrattuna siihen, että määrärahaa ei olisi. Vaikutusta voidaan arvioida esimerkiksi jyvittämällä alueen koko linjakilometrimäärä käytettyyn rahoitukseen ja erottamalla valtion määrärahan osuus sen vaikutuksena. Vaikuttavuutta arvioidaan suhteessa tavoitteisiin. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sen selvittämistä, kuinka paljon arvioitavalla rahoituksella aikaansaatu linjakilometrien lisäys parantaa saavutettavuutta alueella tai vähentää liikenteen energiankulutusta kulkutapamuutosten kautta.

### 4.3 Ehdotus julkisen henkilöliikenteen valtionavustusten tarkastelu-kehikoksi

Ehdotus julkisen henkilöliikenteen valtionavustusten tarkastelukehikosta johdetaan edellä kuvatuista lähtökohdista. Tarkastelukehikon perusteella tehty arviointi vastaa valtionavustuslain vaatimukseen avustuksen tarkoituksenmukaisuuden, tuloksellisuuden, tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden arvioinnista. Tarkastelukehikko määrittelee valtionavustuksen tai määrärahojen suoran käytön arvioinnissa käsiteltävät teemat ja arviointikysymykset.

**Tavoitteiden arviointi.** Määrärahojen käytön välittömät tavoitteet esitetään talousarvioesityksessä ja avustuksen hakuilmoituksessa. Nämä ovat tärkeimmät tavoitteet, koska ne asetetaan määrärahan myöntämisen yhteydessä. Kaupunkiseuduille myönnettävistä julkisen henkilöliikenteen valtionavustuksista on huomioon otettavia tavoiteilmaisuja myös aiesopimuksissa ja MAL-sopimuksissa. Julkisen henkilöliikenteen tukemisen yleisemmät tavoitteet esitetään fossiilittoman liikenteen tiekartassa ja Liikenne 12-suunnitelmassa. Tavoitteiden arvioinnissa haetaan vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. Mitkä ovat määrärahan käytön välittömät tavoitteet ja odotetut vaikutukset?
2. Mitä laajempia liikennejärjestelmätavoitteita määrärahan käytölle on asetettu ja millaisia vaikutuksia odotetaan?
3. Mitä laajempia yhteiskunnallisia tavoitteita määrärahan käyttökohteella on (kun otetaan huomioon kaikki toimijat ja keinot)?
4. Mikä on tavoitteiden/odotettujen vaikutusten ajallinen ulottuvuus?
5. Millä mittareilla tavoitteiden toteutumista seurataan?

**Vaikuttavuuden arvioinnissa** tarkastellaan sitä, miten määrärahan käytöllä aikaansaadut tuotokset ja vaikutukset edistävät edellä tunnistettujen tavoitteiden saavuttamista. Vaikuttavuuden arvioinnin arviointikysymykset ovat:

1. Mikä on valtion rahoituksen suuruus ja käyttökohde?
2. Mikä on valtion rahoituksen osuus (merkitys) käyttökohteen kokonaisrahoituksessa?
3. Mitä tapahtuisi, jos valtion rahoitus olisi pienempi tai suurempi tai puuttuisi kokonaan?
4. Mikä on valtion rahoituksen välitön vaikutus henkilöliikenteen järjestämiseen (tarjonta, hinta, kehitetty asia?)
5. Miten muuttunut tuotos vaikuttaa alueen joukkoliikenteen kysyntään ja muihin tavoiteltaviin asioihin (kuten saavutettavuus, tehokkuus)?
6. Miten vaikutukset edistävät määrärahalle asetettuja tavoitteita?

**Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi.** Yleisen edun käsite on monitulkintainen. Julkisen henkilöliikenteen valtionrahoituksen perusteena yleisen edun voidaan tulkita tarkoittavan tuen myönteisiä vaikutuksia, jotka leviävät eri kanavia kuntarajojen ulkopuolelle. Näitä ovat tavoitteissakin esiintyvät kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen ja seudullinen saavutettavuus. Tässä kohdassa arvioidaan myös sitä, vaikuttaako tuki yritysten väliseen kilpailuun ja ulkoisvaikutuksiin. Tehokkuuden arvioinnissa kiinnitetään huomio siihen, olisiko julkisen henkilöliikenteen tuen tavoitteita mahdollista saavuttaa tehokkaammin. Arviointikysymykset ovat:

1. Miten valtion rahoituksen suuruus ja kohdentaminen suhtautuvat sillä saavutettaviin tavoiteltaviin vaikutuksiin?
2. Onko valtion rahoituksella kielteisiä tai toisten tukien kanssa vastakkaisia vaikutuksia?
3. Mikä merkitys tuella on valtakunnallisessa liikenne- ja ilmastopolitiikassa?
4. Mikä merkitys tuella on alueellisesti?
5. Mikä merkitys tuella on liikenteen eri käyttäjäryhmien kannalta?
6. Voitaisiinko valtion rahoitus kohdentaa paremmin yleistä etua palvelevalla tavalla ja tehokkaammin?

**Kokonaisarviointi** vetää yhteen keskeiset näkökulmat arvioinnista. Kokonaisarvioinnissa tukea tarkastellaan myös alueiden näkökulmasta ottaen huomioon muita alueelle kohdistuvia tukia. Kokonaisarvioinnissa kootaan vastaukset seuraaviin arviointikysymyksiin:

1. Ovatko määrärahalle asetetut tavoitteet tarkoituksenmukaiset?
2. Kuinka hyvin tuki edistää sille suoraan asetettuja tavoitteita ja siihen kohdistuvia yleisempiä tavoitteita?
3. Onko tuen käyttökohde tehokas ja yleisen edun kannalta paras keino tavoitteen edistämiseen?
4. Millaisia muutostarpeita valtion rahoitukseen on nähtävissä esimerkiksi Liikenne 12-suunnitelman myötä?
5. Onko avustuksen prosessissa kehittämisen tarvetta?

## 5 Julkisen henkilöliikenteen tukien arviointi

### 5.1 Alueellisen ja paikallisen liikenteen ostot ja kehittäminen

#### 5.1.1 *Tavoitteiden arviointi*

##### **Määrärahan käytön välittömät tavoitteet ja odotetut vaikutukset**

ELY-keskusten tehtävänä joukkoliikenneviranomaisena on rahoittaa maaseudun peruspalveluluonteista julkista henkilöliikennettä ja osallistua alueensa kuntien julkisen henkilöliikenteen rahoitukseen. Toteutustapoina ovat pääosin yhteishankinnat kuntien kanssa. Lisäksi ELY-keskukset myöntävät alueensa pienille toimivaltaisille kaupunkiseuduille valtionavustuksia. Liikenteen hankinnan ja liikennöinnin rahoituksen lisäksi ELY-keskusten tehtävänä on rahoittaa joukkoliikenteen kehittämistä sekä ylläpitää lippu- ja maksujärjestelmää.

Valtion talousarviossa on vuodesta 2016 alkaen määritetty alueellisen ja paikallisen liikenteen kehittämistoimien painopisteiksi liikenteen suunnittelu ja henkilökuljetusten koordinoinnin edistäminen ja kehittäminen.

Alueellisen ja paikallisen liikenteen rahoituksen välitön odotettu vaikutus on, että maaseudun joukkoliikenteen palvelutaso vastaa ELY-keskusten palvelutasomäärittelyjä.

##### **Määrärahan käytön laajemmat liikennejärjestelmätavoitteet ja odotetut vaikutukset**

Alueellisen ja paikallisen joukkoliikenteen ostot, avustukset ja kehittäminen ovat osa valtion keinovalikoimaa Liikenne 12-suunnitelman tavoitteiden toteuttamisessa. Alueellisessa ja paikallisessa joukkoliikenteessä keskeinen tavoite on saavutettavuus: *Liikennejärjestelmä takaa koko Suomen saavutettavuuden ja vastaa elinkeinojen, työssäkäynnin ja asumisen tarpeisiin. Säilytetään elinkeinoelämän ja työssäkäynnin kannalta tärkeät yhteydet alueelta maakuntakeskuksiin ja muihin tärkeisiin keskuksiin.* Odotettu vaikutus on tämän perusteella tärkeimpien kohteiden tunnistaminen ja saavutettavuuden turvaaminen niihin.

##### **Määrärahan käytön laajemmat yhteiskunnalliset tavoitteet ja odotetut vaikutukset**

Alueellisen ja paikallisen liikenteen määrärahoille ei ole asetettu laajempia yhteiskunnallisia tavoitteita. Joukkoliikenteen palvelutaso kuitenkin on osa alueiden kehittämisen tavoitteita kokonaissaavutettavuudesta, palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta ja kestävästä yhdyskuntien kehittymisestä.

##### **Tavoitteiden ja odotettujen vaikutusten ajallinen ulottuvuus**

Tavoite alueellisen ja paikallisen liikenteen peruspalvelutason säilyttämisestä on vuositasoinen määrärahojen myöntämistä mukaillen. Liikenteen suunnittelun ja henkilökuljetusten koordinoinnin edistämisen ja kehittämisen painottaminen on luonteeltaan pitkän aikavälin pysyvä tavoite.

Voidaan tulkita, että alueellisen ja paikallisen liikenteen rahoituksen pitkän aikavälin tavoitteena on joukkoliikenteen palvelutason säilyttäminen - ei sen parantaminen. Suunnittelun ja koordinoinnin kehittämällä tavoitellaan sitä, että palvelutaso voidaan säilyttää kustannustehokkaasti.

##### **Tavoitteiden toteutumisen seurannan mittarit**

Alueellisen ja paikallisen liikenteen tavoitteiden toteutumisen seurantaan voidaan tunnistaa seuraavat Liikenne 12-seurantamittarit:

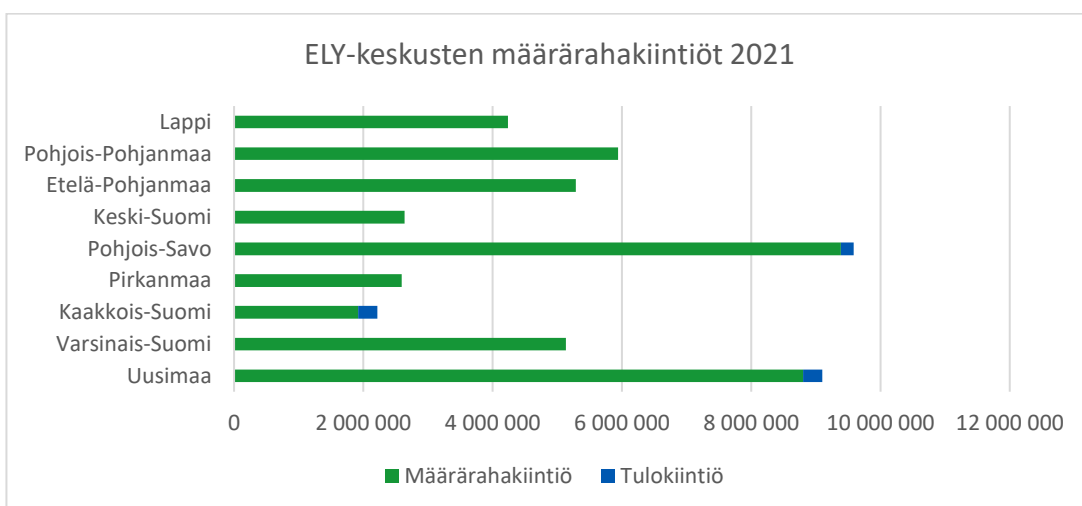
- **Saavutettavuus:** Matka-aika lähimpään maakuntakeskukseen henkilöautolla ja joukkoliikenteellä
- **Saavutettavuus:** Osuus väestöstä, joka saavuttaa lähimmän maakuntakeskuksen 30 ja 60 min matka-ajassa joukkoliikenteellä
- **Tehokkuus:** Julkisen liikenteen suoran rahoituksen kehitys matkustajaa kohden.

## 5.1.2 Vaikuttavuuden arviointi

### Määrärahan suuruus ja käyttökohde

Liikenne- ja viestintäministeriön määrärahaziintiö ELY-keskuksille oli vuonna 2021 yhteensä 46,746 miljoonaa euroa. Summa sisälsi perusrahoitusta, ilmastoperusteista rahoitusta ja siirtomäärärahaa vuodelta 2019. Summasta alueellisen ja paikallisen liikenteen ostoihin ja kehittämiseen kohdentui 32,329 miljoonan euron määräraha sisältäen 2,5 miljoonan euron lipputuloarvion.

Kuva 3. ELY-keskusten määrärahaziintiöt vuonna 2021.



ELY-keskukset rahoittivat määrärahalla liikenteenharjoittajille maksettavia sopimuskorvauksia sekä alueellisen ja paikallisen liikenteen ostoja. Pääosa rahoituksesta käytettiin kuntien välisiin, ELY-keskusten joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelmia toteuttavan joukkoliikennetarjonnan hankintaan. Pääosa määrärahasta kohdistui kuntien kanssa tehtäviin yhteishankintoihin, joissa ELY-keskukset ja kunnat rahoittavat yhdessä liikennehankintoja ennalta ja erikseen sovituin periaattein.

Vuonna 2020 ELY-keskus myönsi liikenteen palvelujen valtionavustusasetuksen (509/2018) mukaisesti kunnalle ja kuntayhtymälle valtionavustusta yhteensä noin 6 miljoonaa euroa. Liikenteen ostoihin ja yhteishankintoihin sekä koronasta johtuvien lipputulomenetysten korvaamiseen käytettiin vuonna 2020 noin 31 miljoonaa euroa.

ELY-keskukset käyttivät julkisen henkilöliikenteen määrärahaa myös lippu- ja maksujärjestelmän investointi- ja käyttökustannuksiin. Lisäksi Lapin ELY-keskus myönsi valtionavustusta tilausperusteisia Käsivarren alueen erämaalentoja varten.



## **Määrärahan merkitys käyttökohteen kokonaisrahoituksessa**

Kuntarajat ylittävää liikennettä hankitaan yhteishankintoina kuntien kanssa. Pääosassa ELY-keskuksia valtionrahoitus muodostaa pääosan (75–85 prosenttia tai jopa 100 prosenttia) kuntarajat ylittävän liikenteen hankinnoista. Kuitenkin erityisesti Uudenmaan ELY-keskuksen alueella kuntien rahoitusosuus on huomattavasti suurempi ja ELY-keskuksen pienempi.

Pienissä toimivaltaisissa kaupungeissa valtionavustukset muodostivat vuonna 2020 vajaan neljänneksen (23,8 prosenttia) PSA-liikenteen nettokustannuksista. Valtionavustusten suhteellinen osuus on ollut hieman suurempi Uudenmaan ELY-keskuksen alueen kaupungeissa ja Kajaanissa kuin muualla. ELY-keskukset ovat järjestäneet myös pieniä kaupunkeja palvelevaa seudullista liikennettä yhteishankinnoin, ja näissä vastaavasti Uudenmaan ELY-keskuksen alueella kuntaosuudet ovat olleet muuta maata suuremmat.

Joukkoliikenteen valtionavustus koetaan pienissä kaupungeissa erittäin merkittäväksi. Pienissä kaupungeissa koetaan, että rahoitus mahdollistaa nykyisen palvelutason ja vuorotarjonnan, sekä lippujen hinnan pitämisen nykytasolla. Valtion rahoitus koetaan myös viestiksi valtiolta kunnille joukkoliikennetarjonnan ylläpidon tärkeydestä. Valtionrahoitus mahdollistaa, että pienetkin kaupungit voivat panostaa joukkoliikenteeseen myös heikossa taloustilanteessa.

## **Määrärahan suurentamisen vaikutus**

ELY-keskusten määrärahan kasvu lisäisi joukkoliikenteen tarjontaa sekä ELY-keskuksen liikenteessä että pienten kaupunkien sopimusliikenteessä. ELY-keskukset lisäisivät tarjontaa iltaisin ja viikonloppuisin sekä talviarjen ja kesän liikenteessä. Valtionavustuksia pienille kaupunkiseuduille kasvatettaisiin ja mahdollisesti myös kuntien osuuksia yhteishankinnoista pienennettäisiin.

Pienissä kaupungeissa vuorotarjontaa parannettaisiin erityisesti iltaisin ja viikonloppuisin ja linjastoa laajennettaisiin, jos ELY-keskukset myöntäisivät niille enemmän määrärahaa. Käytännössä tarjonta laajenisi koululaislinjaston ulkopuolelle. Jos määrärahaa olisi kehittämishankkeisiin, mahdollisina kehittämistoimenpiteinä pienissä kaupungeissa tunnistetaan ainakin seuraavia toimenpiteitä:

- Tehtäisiin kokeiluja linjaston laajentumiseen
- Pyrittäisiin parantamaan palvelutasoa sellaiselle tasolle, että joukkoliikenne voisi muodostaa vaihtoehdon yksityisautoilulle
- Kehitettäisiin informaatiojärjestelmiä ja parannettaisiin pysäkki-infraa
- Alennettaisiin lippujen hintoja ja otettaisiin Waltti-kortti käyttöön
- Kehitettäisiin kutsuliikennettä haja-asutusalueilla
- Lisättäisiin markkinointia.

## **Määrärahan pienentämisen vaikutus**

ELY-keskukset pyrkivät ensisijaisesti rahoittamaan oman (kuntien kanssa yhteisen) ostoliikenteen ja vasta toissijaisesti myöntämään valtionavustuksia kunnille, joten ELY-keskusten määrärahan pieneminen vaikuttaisi oleellisesti pienten kaupunkien valtionavustuksiin. Myös ELY-keskusten vuorotarjonta vähenisi erityisesti talviarkena, johon pääosa tarjonnasta kohdistuu. ELY-keskukset joutuisivat mahdollisesti myös kasvattamaan kuntien osuutta yhteishankinnoista. Jos ELY-

keskusten pienille kaupungeille myöntämän valtionavustuksen määrää vähennetään, tarjontaa heikennettäisiin arkisin, iltaisin, viikonloppuisin ja kesällä, linjasto supistuisi ja lippujen hinnat nousisivat pienissä kaupungeissa.

### **Vaikuttavuus joukkoliikenteen palvelukokonaisuuteen**

ELY-keskuksen määrärahasta pääosa kohdistuu kuntakeskusten väliseen sopimusliikenteeseen. Sopimusliikenteellä täydennetään markkinaehtoisen liikenteen palveluita.

Erityisesti kesäaikaan ELY-liikenteen rooli perusjoukkoliikenneyhteyksien turvaamisessa kuntien välillä ja maaseutukuntien yhteyksissä keskuskaupunkeihin on täysin keskeinen, koska markkinaehtoisen liikenteen tarjontaa on kesällä vähemmän. Myös koulupäivien aikana merkittävä osa yhteyksistä kuntien välillä ja keskuskaupunkeihin on ELY-keskuksen sopimusliikennettä.

Pääosa pienten kaupunkien joukkoliikenne-rahoinnista kohdistuu koululaisia ja opiskelijoita palvelemaan koulupäiväliikenteen hankintaan. Valton rahoituksella on kuntarahoitusta lisäävä vaikutus, joten voidaan olettaa, että valtionrahoituksen vaikutusta on ainakin 25 prosenttia pienten kaupunkien joukkoliikennetarjonasta.

ELY-keskuksen sopimusliikenne parantaa kuntakeskusten saavutettavuutta merkittävästi. Valtion joukkoliikenne-rahoinnista lakisääteisiä kuljetuksia, joita kunnat ovat Perusopetuslain (628/1998) 32 § nojalla velvollisia järjestämään, järjestetään kaikille avoimena kouluvuoden aikana ajettavana joukkoliikenteenä vain koulupäivinä ajettavien tilauskuljetusten sijaan. Kokonaisuudessaan henkilökuljetusjärjestelmä tehostuu ja kunnan eri osa-alueiden saavutettavuus paranee.

Vaikutukset joukkoliikenteen kysyntään itsemaksavien asiakkaiden osalta ovat vähäiset, koska palvelutaso on melko alhainen kilpaillakseen henkilöautoilun kanssa, ja koska tarjonta räätälöidään koulujen tarpeiden, ei esimerkiksi työssäkävijöiden tarpeiden mukaan.

Matkamäärät eivät tarkkaan ole tiedossa, mutta pienillä kaupunkiseuduilla voidaan arvioida tehtävän yhteensä noin 5 miljoonaa matkaa vuodessa. 25 prosentin lisäys tarjonnassa lisää matkustusta arviolta 12,5 prosenttia (tarjonnan joustokerroinolettama 0,5). Valtionavustuksen laskennallinen vaikutus matkamääriin olisi tällöin noin 600 000 matkaa. Pienissä kaupungeissa kuitenkin pääosa matkustuksesta on koululaisia, joten käytännössä kyse on pääasiassa siitä, että koululaisia saadaan tilauskuljetuksista joukkoliikenteeseen.

### **Vaikuttavuus määrärahalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen**

Alueellisen ja paikallisen liikenteen rahoituksen pitkän aikavälin tavoitteena on joukkoliikenteen palvelutason säilyttäminen. Joukkoliikenteen tarjonnan kokonaismäärä maaseutuliikenteessä on vähentynyt<sup>2</sup> markkinaehtoisen liikenteen vähene-  
misen myötä. Palvelutasomäärityksillä ELY-keskukset ovat selvittäneet tärkeimmät joukkoliikenneyhteydet. Määrärahan ja kuntien rahoituksen avulla palvelutasotavoitteen edellyttämät yhteydet kuntakeskusten välillä pystytään turvaamaan, joten peruspalvelutason voidaan tulkita säilyneen määrärahan avulla. Yhteysverkosto ja perusyhteydet kuntien välillä säilyvät, mutta tarjonnan kokonaismäärää ei pystytä ylläpitämään.

ELY-keskusten määrärahalta vastataan suoraan Liikenne 12-suunnitelman tavoitteeseen *”Liikennejärjestelmä takaa koko Suomen saavutettavuuden ja vastaa*

<sup>2</sup> Havainto perustuu haastatteluissa ja kyselytutkimuksissa sekä Uudenmaan ELY-keskuksen kilpailutusten valmistelun yhteydessä saatuihin tietoihin. Markkinaehtoisen liikenteen tarjonnan määrästä ei ole käytettävissä yksityiskohtaista seurantatietoa.

*elinkeinojen, työssäkäynnin ja asumisen tarpeisiin".* ELY-keskuksen sopimusliikenteellä turvataan yhdessä kuntarahoituksen kanssa kuntakeskusten yhteydet keskustaupunkiin ympäri vuoden sekä vastataan opiskelun, työssäkäynnin ja asumisen välttämättömät yhteyksien järjestämisestä. Määräraha on tavoitteiden turvaamisessa täysin keskeinen, koska erityisesti kesäliikenteessä useat kunnat jäisivät kokonaan ilman julkisen liikenteen yhteyttä.

Harvaan asutuilla ELY-alueilla ei ole mahdollista saada niin paljon uusia joukkoliikennekäyttäjiä, että sillä olisi vaikutusta henkilöautoiluun ja merkitystä päästövähennyksiin.

### **5.1.3 Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi**

#### **Määrärahan suuruus ja kohdentaminen suhteessa tavoiteltaviin vaikutuksiin**

ELY-keskusten ELY-liikenteeseen kohdistetun rahoituksen (perusrahoitus) suuruus asukasta kohden oli vuonna 2020 keskimäärin noin 15 euroa/asukas ELY-keskusten alueella pois lukien pienet toimivaltaiset viranomaiset. Pienten toimivaltaisten viranomaisten alueella tuen suuruus oli keskimäärin noin 11 euroa/asukas.

Määräraha ei ole riittävä tarjonnan säilyttämiseen, mutta sen avulla pystytään yhdessä kuntarahoituksen kanssa turvaamaan ELY-keskusten määrittämä palvelutaso ja kuntakeskusten saavutettavuus. Peruspalvelutasoa ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti määritetty, ja on huomattava, että käytettävissä oleva määräraha ohjaa ELY-keskusten palvelusomääriytyksiä. Toisaalta myös kuntarahoitus joustaa. Osassa ELY-keskusten alueita palvelutaso on korkeampi, jolloin kuntarahoitus myös ELY-alueen liikenteeseen on erittäin merkittävä.

#### **Kielteiset tai toisten tukien kanssa päällekkäiset tai vastakkaiset vaikutukset**

Valtion rahoituksella ei tunnisteta toisten tukien kanssa vastakkaisia vaikutuksia. Tuesta merkittävä osa kohdistuu koululaisten kuljetuksiin. Tältä osin tuki osin muuttaa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) mukaisen valtionosuuden käyttökohdetta, kun opetustoimen rahoitus kohdistuu matkalippujen hankkimiseen erilliskuljetuksen sijaan. Tuki vähentää näin opetustoimien kuljetuksista aiheutuvia kustannuksia, koska kunnan korvaamia kuljetuksia voidaan siirtää avoimella joukkoliikenteellä järjestettäväksi. Samalla joukkoliikenteen palvelutaso paranee, ja myös niille oppilaille, jotka eivät ole kunnan järjestämän koulukuljetuksen piirissä tarjoutuu mahdollisuus joukkoliikenteen hyödyntämiseen koulumatkoilla.

Mahdollinen kielteinen vaikutus määrärahalla on joukkoliikenteen viranomaisalueitten muodostumiseen. ELY-alueella valtion rahoitusosuus joukkoliikennepalveluiden järjestämisestä on merkittävä ja kuntien ei juuri tarvitse panostaa joukkoliikenteeseen. Kaupunkiseutujen kehyskunnissa joukkoliikenteen houkuttelevuutta lisäksi usein keskustaupungin joukkoliikennejärjestelmän ulottaminen kehyskuntiin, jotka pääsisivät osalliseksi joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmä-, informaatio- ja imagohyödyistä. Kehyskunnille kuitenkin kynnyskysymykseksi muodostuu kunnan rahoitusosuuden merkittävä kasvu siirryttäessä ELY-alueelta kaupunkiviranomaisen alueelle.

Ei-toivottu vaikutus voi olla myös se, että tuen avulla voidaan välillisesti osaltaan vaikuttaa kuntien oppilaitosten houkuttelevuuteen tai siihen, että kunnan opiskelijat valitsevat toisen kunnan oppilaitoksen. Liikenneyhteydet vaikuttavat osaltaan erityisesti toisen asteen opiskelijoiden oppilaitosvalintoihin, jolloin liikenneyhteyden järjestäminen tai järjestämättä jättäminen voi ohjata kouluvalintoja.

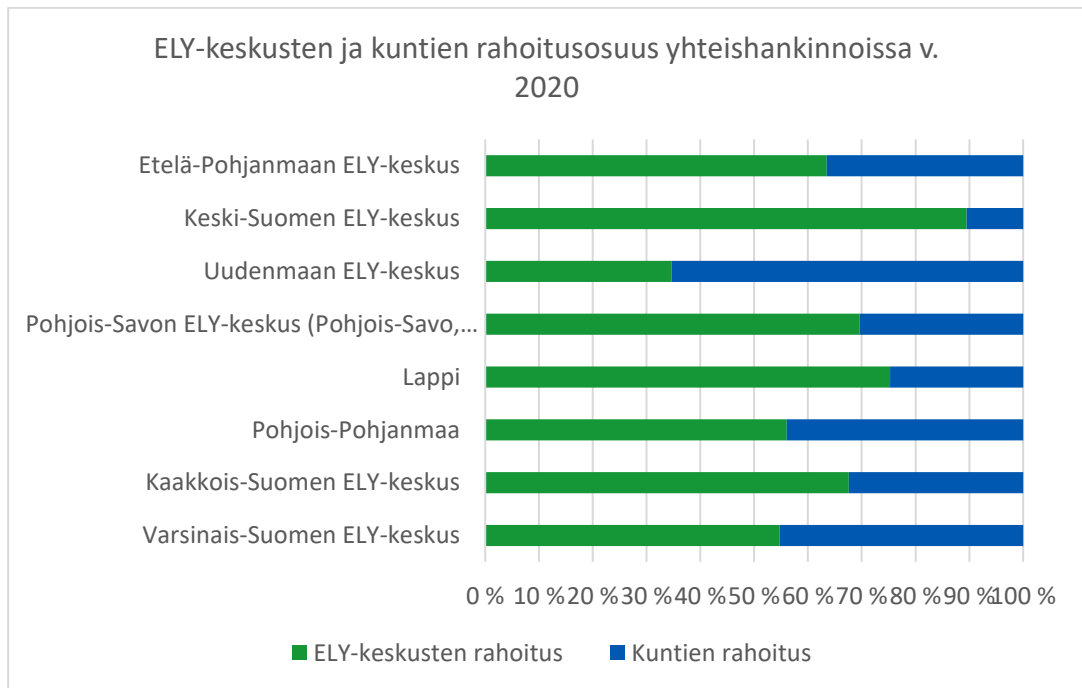
## Määrärahan merkitys valtakunnallisessa liikenne- ja ilmastopolitiikassa

Alueellisessa ja paikallisessa joukkoliikenteessä saavutettavuus on keskeinen tavoite, kuten myös Liikenne 12-suunnitelmassa. Joukkoliikenteen edistämisen suora rahoitus on keskeinen keino parantaa maaseutukuntien kuntakeskusten saavutettavuutta.

## Määrärahan merkitys alueellisesti

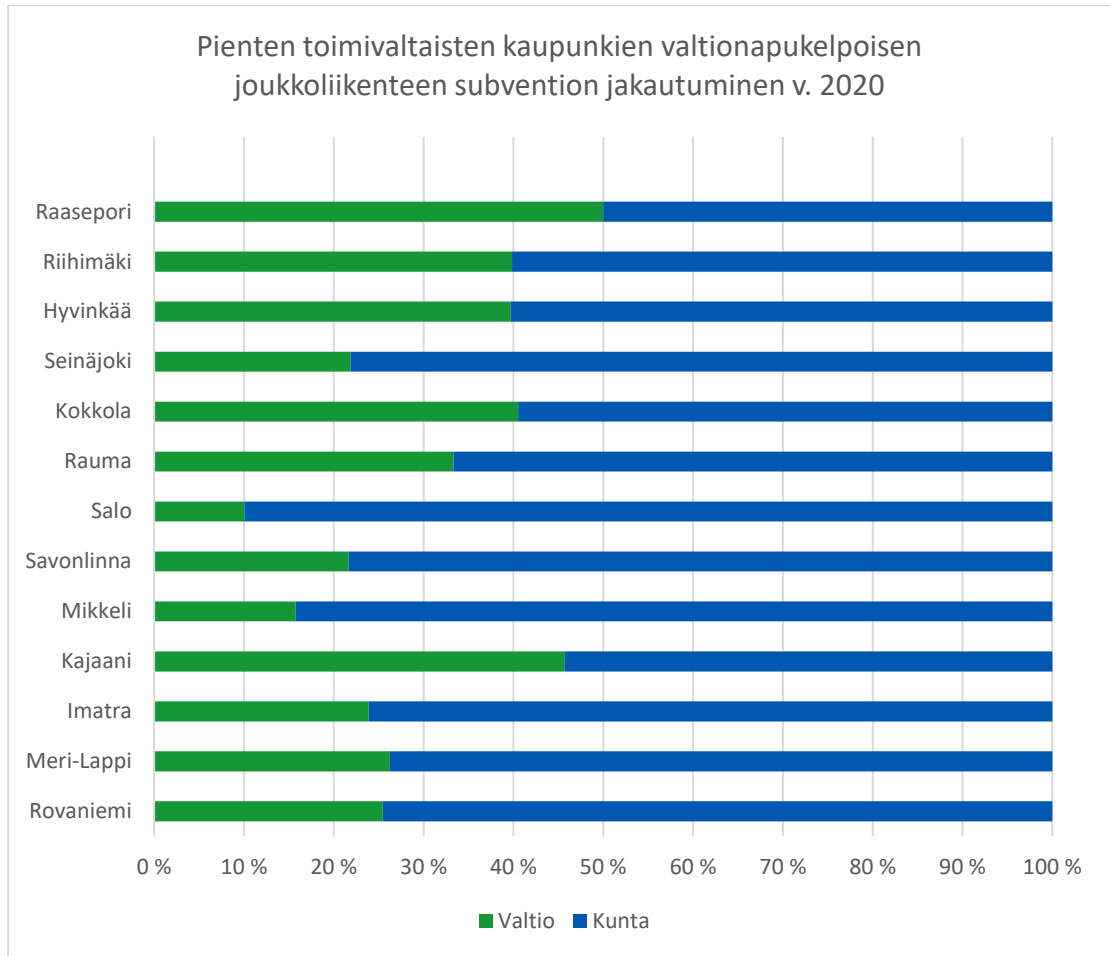
Määräraha parantaa saavutettavuutta erityisesti maaseutumaisissa kunnissa ja mahdollistaa keskuskaupunkien palveluiden saavuttamisen kuntakeskuksista myös ilman autoa. Määrärahan merkitys vaihtelee alueittain, eivätkä kunnat tule kohdelluksi tasapuolisesti. Toisaalta paitsi kuntien panostuksessa, myös palvelutalossa on merkittäviä eroja ELY-keskusten välillä. Esimerkiksi Uudenmaan ELY-keskuksen alueella kunnat osallistuvat merkittäväällä osuudella kaiken ELY-liikenteen hankkimiseen. Osassa ELY-keskuksia kuntaosuus on nimellinen ja osassa sopimuksia sitä ei ole välttämättä lainkaan.

*Kuva 4. ELY-keskusten ja kuntien rahoitusosuus yhteishankinnoissa v. 2020. (Lähde: Traficomın kyselytutkimus elokuussa 2021)*



Pienille kaupunkiseuduille tuki on merkittävä osa paikallisliikenteen järjestämisestä. Tuen osuus kokonaisrahoituksesta vaihtelee 10–46 prosentin välillä eri kaupungeissa, mikä johtuu siitä, että eri ELY-keskuksissa on ollut erilaiset edellytykset tuen osoittamiseen.

Kuva 5. Pienten toimivaltaisten kaupunkien valtionavustuskelpoisen joukkoliikenteen subvention jakautuminen v. 2020. (Lähde: Traficomın kyselytutkimus elokuussa 2021)



### Määrärahan merkitys liikenteen eri käyttäjäryhmien kannalta

Määrärahan merkitys on suuri erityisesti koululaisille ja opiskelijoille. Määrärahaa kohdennetaan toisen asteen opiskelijoiden liikkumista turvaaviin yhteyksiin kuntien välillä. Reittien suunnitteluissa ja aikatauluissa huomioidaan vahvasti myös koulujen ja koululaisten tarpeet. Lisäksi määrärahalla edistetään julkisen liikenteen matkaketjuja ja luodaan autottomille mahdollisuuksia työssäkäynti- ja asiointimatkoihin.

Kuva 6. ELY-keskusten ja kuntien yhteishankintojen pääasiallisia käyttötarkoituksia v. 2020. (Lähde: Traficomın kyselytutkimus elokuussa 2021)



### **Voitaisiinko valtion rahoitus kohdentaa paremmin yleistä etua palvelevalla tavalla ja tehokkaammin?**

Merkittävä osa määrärahasta kohdistetaan ensisijaisesti peruskoululaisia palvelevaan liikenteeseen, joka on kuntien lakisääteinen tehtävä. Erityisesti pienten kaupunkien ja ELY-keskusten linjastot räätälöidään peruskoululaisten ja koulujen aikataulujen mukaan. Hyvänä puolena tässä ovat varmat matkustajamäärät ja varma lipputulo koulutoimesta, joka parantaa joukkoliikennehankintojen tehokkuutta ja mahdollistaa samalla suuremman määrän vuoroja hankittavaksi. Toiminta vastaa myös Liikennepalvelulain (320/2017) 181 §:ssä säädettyä. Tieliikenteen toimivaltaisen viranomaisen on suunniteltava palvelut ensisijaisesti seudullisina tai alueellisina kokonaisuuksina ja tavoiteltava kaikkien henkilökuljetusten yhteensovittamista. Kuitenkin samalla itsemaksavien matkustajien palvelu kärsii. Esimerkiksi työmatkoilla kiertelevät koululaislinjat eivät ole houkutteleva vaihtoehto. Joukkoliikenteen määrärahaa käytetään kuljetuksiin, jotka kunnan tulee joka tapauksessa järjestää. Valtionrahoituksella hankitut vuorot vähentävät koulutoimien kustannuspainetta, mutta säästyvää rahoitusta ei ohjata joukkoliikenteen kehittämiseen.

## 5.1.4 Kokonaisarviointi

### Määrärahalle asetettujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuus

Alueellisessa ja paikallisessa joukkoliikenteessä keskeinen tavoite on saavutettavuus ja siitä johtaen riittävän palvelutason turvaaminen. Tavoite on tarkoituksenmukainen, mutta peruspalvelutasoa ei ole määritelty, vaan ELY-keskus itse määrittelee palvelutason.

### Määrärahan vaikuttavuus suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin

Tavoitteet eivät ole määrällisiä. Määrärahalla pystytään toteuttamaan ELY-keskusten määrittämää palvelutasoa. Toisaalta arvio rahoituksen määrästä ohjaa palvelutasomäärityä. Riittävä joukkoliikenteen palvelutaso on osa alueiden kehittämisen tavoitteita kokonaissaavutettavuudesta, palvelujen yhdenvertaisesta saataavuudesta ja kestävästä yhdyskuntien kehittymisestä ja näihin tuella pystytään vastaamaan.

Määräraha edistää suoraviivaisesti saavutettavuuden parantamista kuntakeskusten välisessä liikenteessä ja erityisesti maaseutumaisilla alueilla, joilla ei muuten olisi joukkoliikennepalveluita mahdollisesti lainkaan ainakaan kesäaikaan.

### Määrärahan tehokkuus ja suhde yleiseen etuun

Määrärahan kohdistaminen kuntakeskusten väliseen liikenteeseen on tehokas keino parantaa kuntien välistä saavutettavuutta. Määrärahaa kohdistetaan erityisesti koulukuljetuksia palvelemaan liikenteeseen. Tämän voidaan arvioida olevan yleisen edun kannalta tarkoituksenmukaista, koska liikenteen järjestämisen tehokkuus paranee, ja pystytään hankkimaan määrällisesti enemmän tarjontaa.

### Tuen tarpeeseen ja määrään nähtävissä olevat muutokset

Liikenne 12-suunnitelmassa on esitetty noin 6 miljoonan euron suuruinen lisärahoitusvaraus ELY-keskusten järjestämään linja-autoliikenteeseen. Markkinaehtoisien liikenteen tarjonnan vähentyessä on tarpeen lisätä valtion tukea runkoyhteyksiin tärkeimmillä yhteysväleillä sekä mahdollistaa kysynnän mukaista joukkoliikenteen peruspalvelua kaikille alueille. PSA-liikenteen hankintojen ohella rahoitusta tulisi ohjata enemmän joukkoliikenteen kehittämiseen kuten markkinointiin. Markkinoinnin tarvetta lisää bruttoliiikenteen yleistymisen myös ELY-keskusten alueilla, mutta myös KOS-liikenteen markkinointia on tarpeen kehittää.

Pienillä kaupunkiseuduilla valtion rahoitusosuus vaihtelee suuresti, eikä vaihtelu ole looginen kuten suurilla ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla, joissa tuen määrään vaikuttavat yhtenäiset asukasmäärään ja kuntien omaan rahoitukseen liittyvät ja -kokriteerit. Pienten kaupunkien joukkoliikenteen valtionrahoituksen myöntämisperusteita on tarpeen tarkastella niin, että tukea myönnetään valtakunnallisesti loogisin perustein.

### Määrärahan prosessin kehittämistarpeet

ELY-keskukset ovat melko tyytyväisiä nykyiseen hakuprosessiin määrärahan hakijana. Määrärahan myöntäjänä haasteeksi koetaan loppuvuoteen venyvä valtionavustusten aikataulu, kun ensin täytyy saada selvyys määrärahan käytöstä yhteishankintoihin. Lisäksi toivotaan mm. valtakunnallista ohjeistusta valtionavustuksen myöntökohteista.

Pienten kaupunkien valtionavustusprosessissa tunnistetaan suurimmat kehittämistarpeet. Pienillä kaupungeilla on eniten tuen hakemiseen ja käyttöön liittyviä epäselvyyksiä. Pienet kaupungit antoivat tehdyssä kyselytutkimuksessa hakuprosessille heikommät arvosanat verrattuna muihin toimivalta-alueityyppeihin. Pie-

nillä kaupungeilla on epätietoisuutta siitä, mihin rahoitusta saa käyttää, mikä aiheuttaa haasteita rahoituksen kohdentamiseen. Traficom on esimerkiksi määrärahakirjeessään ELY-keskuksille ohjeistanut, että valtion rahaa ei tule käyttää palveluseteliin mutta tästä huolimatta asiaan liittyy jonkin verran epäselvyyksiä pienissä toimivaltaisissa kaupungeissa.

Pienissä kaupungeissa ELY-keskuksen valtionavustuksen myöntämisen prosessin pitäisi olla huomattavasti aiemmin, jotta kaupungin omassa budjetoinnissa voitaisiin reagoida saatavan valtionavustuksen määrään. Nyt prosessi kulkee reagoinnin kannalta noin vuoden myöhässä. Ongelmana on, että ELY-keskuksen ostotarpeet ja niihin kuluvat rahat tiedetään vasta loppuvuodesta. Vasta tämän jälkeen päästään käsittelemään valtionavustuksia.

## 5.2 Suurten kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuki

### 5.2.1 Tavoitteiden arviointi

#### Tuen välittömät tavoitteet ja odotetut vaikutukset

Suurten kaupunkiseutujen perusrahoituksen välittömänä tavoitteena on edistää MAL-aiesopimuksissa sovittuja liikenteen palvelujen kehittämistoimia ja sitä kautta niiden taustalla olevia, MAL-neuvotteluissa sovittuja tavoitteita. Valtionavustuksella pyritään myös myötävaikuttamaan siihen, ettei liittyminen julkisen henkilöliikenteen järjestämisestä vastaavaan viranomaiseen aiheuttaisi kunnalle kohtuutonta kustannustaakkaa. Suurten kaupunkien valtionavustuksen välittömiä tavoitteita ovat lisäksi liikenteen palvelujen digitalisaation, palveluistumisen sekä yhteentoimivien taustajärjestelmään perustuvien lippu- ja maksujärjestelmien edistyminen.

Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseutujen MAL-sopimuksissa kirja- tuista tavoitteista *kestävien kulkutapojen osuuden kasvu liikennesuoritteissa ja matkamäärissä sekä joukkoliikenteen matkamäärien kasvu* voidaan tulkita suurten kaupunkiseutujen valtionavustusten välittömiksi tavoitteiksi.

#### Tuen liikennejärjestelmätavoitteet ja odotetut vaikutukset

Määrärahan käytölle ei ole asetettu laajempia liikennejärjestelmätavoitteita valtion talousarviossa tai hakuilmoituksessa. Liikenne 12-suunnitelman puitteissa suurten kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuki on yksi keino kestävyystavoitteen saavuttamisessa: *Ihmisten mahdollisuudet valita kestävämpiä liikkumismuotoja paranevat – erityisesti kaupunkiseuduilla, joilla päästövähennysten aikaansaaminen on väestöpohjan vuoksi kustannustehokasta. Valtio ja kaupunkiseudut kehittävät liikenneverkkoihin ja liikenteen palveluihin liittyvää sopimuksetta yhteistyötään. Joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn ja muiden kestävien liikkumismuotojen osuus kasvaa ja liikenteen kasvihuonekaasupäästöt vähenevät edistään ilmastotavoitteen saavuttamista.* Odotettu vaikutus on tämän perusteella suurempi joukkoliikenteen käyttäjämäärä ja kulkutapaosuus.

MAL-sopimuksissa valtionavustuksiin yhdistettävänä liikennejärjestelmätavoitteina on kasvattaa kestävien liikkumismuotojen osuutta liikennesuoritteesta, parantaa liikenneturvallisuutta ja liikennejärjestelmän taloudellisuutta sekä lisätä työpaikkojen ja palvelujen saavutettavuutta.

#### Tuen laajemmat yhteiskunnalliset tavoitteet ja odotetut vaikutukset

Valtion talousarviossa suurten kaupunkiseutujen liikenteen palvelujen digitalisaation, palveluistumisen sekä yhteentoimiviin taustajärjestelmiin perustuvien lippu- ja maksujärjestelmien kehittäminen liitetään energia- ja ilmastostrategian tavoitteiden edistämiseen.



MAL-sopimuksissa valtionavustusten yhteiskunnallisina tavoitteina on edistää vähähiilistä ja kestävästä yhdyskuntarakennetta ja sitä tukevaa liikennejärjestelmää, parantaa elinympäristön viihtyisyyttä ja sosiaalista kestävyttä sekä mahdollistaa sujuva arki, työmarkkinoiden toimivuus ja elinkeinoelämän elinvoimaisuus, torjua segregatiota.

### **Tavoitteiden ja odotettujen vaikutusten ajallinen ulottuvuus**

Suurten kaupunkiseutujen valtionavustusten tavoitteet kytketään vahvasti MAL-sopimusten toimiin kestävästä liikkumisesta edistämiseksi. MAL-sopimusten sopimuskausi on vuoteen 2031, mikä on samalla tavoitteiden ajallinen ulottuvuus. MAL-sopimusten tavoitteet kohdistuvat joukkoliikenteen rahoitukseen kokonaisuutenaan, mukaan lukien ilmastoperusteinen rahoitus sekä digitalisaation ja lippujärjestelmien kehittämisen rahoitus. Liikenne 12-suunnitelmassa on visio 2050, mutta suunnitelma tavoitteineen on vuoteen 2032. MAL-sopimuksia ja Liikenne 12-suunnitelmaa päivitetään hallituskausia seuraten neljän vuoden välein. Joukkoliikenteen edistämisen tavoitteet ovat kuitenkin luonteeltaan melko pysyviä, eikä niiden odoteta merkittävästi muuttuvan neljän vuoden välein.

### **Tavoitteiden toteutumisen seurannan mittarit**

Suurten kaupunkiseutujen perusrahoituksen tavoitteiden toteutumista seurataan osana MAL-sopimusten seurantaa, joka on ensisijaisesti suunniteltujen toimien toteutumisen seurantaa, mutta myös asetettujen määrällisten ja laadullisten tavoitteiden toteutumisen seurantaa. Seuraavat Liikenne 12-seurantamittarit sopivat suurten kaupunkiseutujen valtionavustusten tavoitteisiin:

- **Kestävyys:** Joukkoliikenteen matkustajamäärät suurilla kaupunkiseuduilla.
- **Kestävyys:** Kulutapaosuudet suurilla kaupunkiseuduilla.
- **Tehokkuus:** Julkisen liikenteen suoran rahoituksen kehitys matkustajaa kohden.

## **5.2.2 Vaikuttavuuden arviointi**

### **Tuen suuruus ja käyttökohde**

Suurten kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen perusrahoitus vuonna 2021 oli yhteensä 9,75 miljoonaa euroa. Valtionavustuksen edellytyksenä perusrahoituksen osalta on, että avustus kytketään voimassa oleviin maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevassa aiesopimuksessa sovittuihin liikenteen palvelujen kehittämistoimiin. Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseutujen MAL-sopimuksissa julkisen henkilöliikenteen rahoitusosuudet on määritelty vuosille 2020–2023. Perusrahoituksen osalta vuoden 2021 valtionavustushaussa valtionavustuksen myöntökohteena on ainoastaan palvelusopimusasetuksen mukaiset liikenteen ostojen nettokustannukset.

HSL:n alueella valtionrahoitus on MAL-sopimuskaudella 2020–2023 yhteensä 35 miljoonaa euroa sisältäen perusrahoituksen, ilmastoperusteisen rahoituksen sekä liikenteen palvelujen digitalisaatioon suunnatun hankerahoituksen. Rahoituksen edellytyksenä on, että seutu toteuttaa MAL-sopimuksessa kuvattuja joukkoliikenteen kehittämistoimenpiteitä ja priorisoi joukkoliikenteen kilpailukykyä edistävän runkoverkon palvelutasoa sekä varmistaa siirtymää vähäpäästöiseen bussikalustoon ja biopolttoaineisiin. Joukkoliikenteen kehittämistoimenpiteinä on mainittu mm. metron kapasiteetin nostohanke ja automaatiohanke, taustajärjestelmäpohjaisten lippu- ja maksujärjestelmäpalvelujen kehitystyö, matkaketjuyhteistyön edellytysten luominen sekä reaaliaikaisen matkustajainformaation lisääminen.

Tampereella perusrahoituksen määrä MAL-sopimuskaudella 2020–2023 on yhteensä 7,7 miljoonaa euroa. Rahoituksen edellytyksenä on, että kaupunkiseutu toteuttaa sopimuksessa esitetyjä joukkoliikennejärjestelmän kehittämistoimenpiteitä kuten palvelutason nostaminen, joukkoliikenneinfran kehittäminen ja joukkoliikenteen nopeuttaminen, hintakilpailukyvyyn ylläpitäminen ja liikkumispalvelujen kehittäminen sekä markkinoinnin ja puhtaiden käyttövoimien käytön lisääminen.

Turussa perusrahoituksen määrä MAL-sopimuskaudella 2020–2023 on yhteensä 6,8 miljoonaa euroa. Rahoituksen edellytyksenä on, että kaupunkiseutu toteuttaa sopimuksessa esitetyjä joukkoliikennejärjestelmän kehittämistoimenpiteitä mm. vahvistamalla joukkoliikennekaupunkia keskittämällä kasvua joukkoliikennedyöhykkeille, toteuttamalla runkobussilinjaston vuodesta 2022 alkaen sekä aloittamalla raitiotien suunnittelun. Lisäksi laaditaan suunnitelma joukkoliikenteen vaihtopaikkojen kokonaisuudesta, selvitetään Föli-alueen laajentamista sekä liittytäväsäköinnin kehittämistä.

Oulussa perusrahoituksen määrä MAL-sopimuskaudella 2020–2023 on yhteensä 5,2 miljoonaa euroa. Edellytyksenä on, että kaupunkiseutu toteuttaa sopimuksessa esitetyjä joukkoliikennejärjestelmän kehittämistoimenpiteitä ja Oulun seudun joukkoliikennestrategian toimenpiteitä kuten selvitetään tulevaisuuden joukkoliikennemuodot Oulussa sekä toteutetaan joukkoliikenteen kulutapaosuuden kasvattamiseen tähtäviä hankkeita (mm. sujuvuuden parantaminen, liikennöinnin nopeuttaminen, investoinnit ja tarjonnan lisääminen, informaatiojärjestelmän uudistaminen ja erilaiset kehittämissuunnitelmat).

MAL-sopimukseen kirjatut toimenpiteet eivät juuri koske perusrahoituksen käyttöä, koska ne eivät liity liikenteen ostamiseen. MAL-sopimusten hankkeet ovat kaupunkien näkemyksiä siitä, mitkä ovat alueen joukkoliikenteen kehittämisen kannalta tärkeimpiä toimenpiteitä ja ne liittyvät erilaisiin kehittämishankkeisiin, mutta myös maankäyttöön ja infraan. Perusrahoitus käytetään kaupunkiseudun sopimuskorvausten kokonaisuuteen, ja kohdistuu yleiseen kaikkea kaupunkiseudun liikkumista palvelemaan joukkoliikenteeseen. Kaupunkiseudut sitoutuvat MAL-sopimusten kehittämistoimenpiteisiin vastineeksi valtion osallistumisesta liikenteen hankkimiseen. Kehittämistoimenpiteiden toteutumista on tarkoitus arvioida seuraavalla MAL-sopimuskierröksellä, jolloin niillä voi olla vaikutusta valtionrahoituksen suuruuteen seuraavalla sopimuskaudella.

### **Tuen merkitys käyttökohteen kokonaisrahoituksessa**

Valtion perusrahoituksen osuus PSA-liikenteen nettohankintojen kustannuksista oli vuonna 2019 suurissa kaupungeissa keskimäärin 5,39 prosenttia (Oulussa 14 prosenttia, Turussa 8,3 prosenttia, Tampereella 9,9 prosenttia ja HSL 3,7 prosenttia). Suuret kaupungit subventoivat PSA-liikennettä yhteensä 171 miljoonalla eurolla vuonna 2019 eli 75,08 euroa/asukas. Valtion perusrahoitusta maksettiin lisäksi keskimäärin 4,27 euroa/asukas.

Kaikki kaupunkiseudut arvioivat valtionrahoituksen merkityksen suureksi tai erittäin suureksi, vaikka summa on pieni. Valtionrahoituksella koetaan kuitenkin olevan symbolinen ja kuntia motivoiva merkitys. Valtion perusrahoituksella voidaan ylläpitää hyvää joukkoliikennettä ja tuella on merkitystä sekä palvelutasoon että hintatasoon. Valtionavustus mahdollistaa, että tarjontaa voidaan kehittää myös pienissä ja keskisuurissa toimivalta-alueen kunnissa.

### **Tuen suurentamisen vaikutus**

Jos valtionavustus olisi selvästi nykyistä suurempi, panostaisivat suuret kaupungit joukkoliikenteen kehittämiseen ja vuorotarjonnan lisäämiseen kaikkina aikoina. Myös lippujen hintoja mahdollisesti laskettaisiin.

Mahdolliset kehittämishankkeet liittyisivät kaupunkien mukaan esimerkiksi liikku-  
misen ohjaukseen (esimerkiksi lippuvalikoiman avulla), bussilinjojen määräaikai-  
siin kokeiluihin ja jatkopäätöksiin niiden perusteella sekä matka-aikojen nopeutta-  
miseen. Lisäksi parannettaisiin asiakaskokemusta lippu- ja infojärjestelmässä  
sekä teknisesti että esimerkiksi palvelumuotoilun keinoin. Tampereella mahdolli-  
sella lisärahoituksella mieluiten edesautettaisiin kaupunkiraideliikenteen nopeam-  
paa toteutumista, mikäli rahoitusta olisi mahdollista käyttää kaupunkiraideliiken-  
teeseen. Kaupunkiraideliikenteen infrastruktuuri saa kuitenkin erikseen valtioneu-  
kea momentilta 31.10.20.

Toisaalta todetaan, että kehittämishankkeiden käynnistäminen ei ole yksiselit-  
teistä, koska kehittämishankkeisiin tarvitaan myös osaavia henkilöstöresursseja,  
joita on vaikea saada. Mikäli valtionavustus olisi suurempi, osa rahoituksesta tulisi  
olla käytettävissä ulkopuoliseen henkilöstöresurssiin, jotta hankkeet eivät kuor-  
mittaisi kaupungeissa joukkoliikenteen perustehtäviin sidottua henkilöstöä. Suu-  
rilla kaupungeilla olisi kiinnostusta tehdä kehittämishankkeita enemmänkin, mutta  
kehittämisessä rahoitustakin suurempi haaste on henkilöstöpula.

Suurten kaupunkiseutujen kehittämishankkeissa tuotetaan usein asioita, joita  
muut seudut voivat hyödyntää myöhemmin. Tällä perusteella kehittämishankkei-  
den rahoitusta voisi olla perusteltua kasvattaa nykyisestä.

### **Tuen pienentämisen vaikutus**

Jos valtionavustus olisi selvästi nykyistä pienempi, nostaisivat suuret kaupunki-  
seudut ensisijaisesti lipun hintoja. Myös vuorotarjontaa mahdollisesti supistetta-  
isiin, eikä kehittämishankkeita pystyttäisi juurikaan käynnistämään. Toisaalta  
HSL:n alueella kuntarahoitusta mahdollisesti lisättäisiin, ja näin pystyttäisiin mah-  
dollisesti korvaamaan ainakin osa valtionrahoituksesta.

Mahdolliset kehittämishankkeet toteutuisivat hitaammin ja pienemmässä laajuu-  
dessa. Merkittävimmät lippu- ja maksujärjestelmien kehittämishankkeet jäisivät  
käynnistämättä, samoin kaikki ei välttämätön kehittäminen kuten joukkoliiken-  
teen kokeilut tai matkustajamäärien seurantaan liittyvät kehittämishankkeet.  
Myös maksujärjestelmien kehittäminen ja lippuyhteistyö viivästyisivät. Datan hyö-  
dyntäminen joukkoliikenteen suunnittelussa olisi heikompa.

### **Vaikuttavuus joukkoliikenteen palvelukokonaisuuteen**

Perusrahoituksen voidaan ajatella vaikuttavan kahdella tavalla. Rahoitusta voi-  
daan kohdentaa ainoastaan palvelusopimusasetuksen mukaisesti liikenteen ostojen  
nettokustannuksiin. Valtionrahoitus muodostaa 5,39 prosenttia PSA-liikenteen  
nettokustannuksista. Suoraan voitaisiin päätellä, että valtionrahoituksen avulla  
liikennetarjontaa saadaan 5–6 prosenttia lisää (noin 9 miljoonaa linjakilometriä).  
Käytännössä vaikutuksen voidaan arvioida olevan suurempi, koska kaupungit tun-  
nistavat valtionrahoituksen symbolisen ja kuntia motivoivan merkityksen. Toi-  
saalta valtion perusrahoitus vaikuttaa kaupunkien PSA-liikenteen nettokustannuk-  
siin, ja laskennallisesti vaikutus on sama kuin jos asiakastulot kasvavat. Käytän-  
nössä on mahdotonta eritellä, vaikuttaako valtionavustus tarjonnan määrään vai  
lippujen hintoihin.

MAL-sopimukseen on kirjattu joukkoliikennejärjestelmän kehittämistoimenpiteitä,  
jotka toimivat valtion joukkoliikenne- ja palvelurahoituksen edellytyksenä. Toimenpiteet kos-  
kevat muutakin kuin PSA-liikenteen hankintaa. Kuntien edellytetään panostavan  
joukkoliikenteen kehittämiseen ja matkustajamäärien lisäämiseen myös muilla  
keinoin, jolloin valtio voi myöntää valtionavustusta PSA-liikenteen hankintoihin.

## **Vaikuttavuus tuelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen**

Kaikilla suurilla kaupunkiseuduilla tavoitteeksi on asetettu joukkoliikenteen kulkutapaosuuden kasvattaminen sekä maankäytön kehittäminen joukkoliikennettä tukevaksi.

Kulkutapaosuuden muuttumisesta ei ole saatavissa tuoretta seurantatietoa, koska toistaiseksi liikennetutkimuksia on toteutettu varsin harvoin. Joukkoliikenteen matkustajamäärät ovat kasvaneet vuosina 2014–2019 kaikilla suurilla kaupunkiseuduilla, joten kehityksen suunta on ollut tavoitteiden mukainen. Laskennallisesti tarjonta-kysyntä jouston avulla voitaisiin arvioida, että valtionrahoitus on lisännyt joukkoliikenteen matkustajamääriä.

Bussiliikenteen tarjonnan lisääminen mitattuna ajettuina kilometreinä lisää käyttöä. Lyhyen aikavälin jousto oli brittiläisissä tutkimuksissa 0,38 ja pitkän aikavälin 0,66.<sup>3</sup> Jos valtion perusrahoituksella hankitaan suurille kaupunkiseuduille 5,39 prosenttia lisää tarjontaa, ja kysyntäjoustoksi oletetaan 0,5, kasvaa joukkoliikenteen matkustajamäärä laskennallisesti 2,7 prosenttia. Suurilla kaupunkiseuduilla tämä tarkoittaisi yhteensä noin 13 miljoonaa joukkoliikennematkaa.

MAL-sopimukseen kirjatuilla perusrahoituksen edellytyksinä toimivilla toimenpiteillä parannetaan saavutettavuutta maankäytön keskittyessä joukkoliikennevyöhykkeille.

Joukkoliikenteen matkamäärien kasvu tuen vaikutuksesta toteuttaa suurten kaupunkiseutujen valtionavustusten välitöntä tavoitetta sekä edistää osaltaan kestävien kulkutapojen osuuden kasvua.

### **5.2.3 Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi**

#### **Tuen suuruuden ja kohdentumisen suhde sillä tavoiteltaviin vaikutuksiin**

Suurten kaupunkiseutujen perusrahoituksen välittömänä tavoitteena on edistää MAL-aiesopimuksissa sovittuja liikenteen palvelujen kehittämistoimia ja sitä kautta niiden taustalla olevia, MAL-neuvotteluissa sovittuja tavoitteita. Perusrahoitusta voidaan käyttää ainoastaan PSA-liikenteen hankintaan. Sopimukseen kirjatut joukkoliikenteen kehittämistoimet liittyvät myös toimenpiteisiin.

Tavoitteet eivät ole määrällisiä. MAL-tavoitteiden mukaisesti joukkoliikenteen matkamäärät ovat kuitenkin lisääntyneet, ja sen myötä kestävien kulkutapojen osuus on kasvanut, joten kehityssuunta on ollut tuen tavoitteiden mukainen. Valtionavustuksen osuutta vaikutuksista ei pysty erottelemaan. Perusrahoituksen määrä on erittäin pieni suhteessa tavoitteisiin. Suuret kaupunkiseudut kuitenkin kokevat, että tuella on merkitystä sekä palvelutasoon että hintatasoon, erityisesti lipun hintoihin. Voidaan tulkita, että tuen kohdentaminen kaupunkien strategioiden mukaisesti toimenpiteisiin on edistänyt asetettuja tavoitteita.

Perusrahoituksen osuus liikenteen rahoituksesta oli suurilla kaupunkiseuduilla vuonna 2019 keskimäärin vain 5,4 prosenttia. Valtion perusrahoitus asukasta kohden on alle 5 euroa/asukas ja tehtyä matkaa kohden vain 2 senttiä. Perusrahoituksen kokonaismäärä on pysynyt muuttumattomana vuodesta 2017.

MAL-sopimukseen on vuodesta 2021 alkaen kirjattu myös ilmastoperusteinen rahoitus, jonka MAL-sopimukseen kytketty osuus suurissa kaupungeissa on vuonna 2021 merkittävä, 6,64 miljoonaa euroa.

<sup>3</sup> Lähde: Kestävän liikkumisen toimien kulkutapavaikutukset. Heidi Auvinen, Anu Tuominen, Esko Lehtonen ja Fanny Malin. Traficom 13/2020.

### **Kielteiset tai toisten tukien kanssa päällekkäiset tai vastakkaiset vaikutukset**

Tuella ei ole tunnistettu kielteisiä tai toisten tukien kanssa vastakkaisia vaikutuksia.

### **Tuen merkitys valtakunnallisessa liikenne- ja ilmastopolitiikassa**

Joukkoliikenteen edistämisen suora rahoitus on liikennepolitiikassa (lähes) ainoa keino, jolle voidaan osoittaa päästöjä vähentävä vaikutus. Suurilla kaupunkiseuduilla aikaansaadut kulkumuoto-osuuksien muutokset ovat valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisessa keskeisiä matkojen suuren volyymin vuoksi.

### **Tuen merkitys liikenteen eri käyttäjäryhmien kannalta**

Tuki kohdistuu laajasti suurten kaupunkien väestöön. Myös erityisryhmät tulevat huomioonotetuksi osana joukkoliikenteen esteettömyyden kehittämistä. Tuella on osaltaan vaikutusta tulojen tasaamiseen ja liikenneköyhyyden poistamiseen suurilla kaupunkiseuduilla.

### **Tuen alueellinen merkitys**

Valtionavustus mahdollistaa, että tarjontaa voidaan kehittää myös pienissä ja keskisuurissa toimivalta-alueen kunnissa.

### **Voitaisiinko valtion rahoitus kohdentaa paremmin yleistä etua palvelevalla tavalla ja tehokkaammin?**

Valtionavustus on 2 senttiä matkaa kohden ja 6 senttiä linjakilometriä kohden. Suhteutettuna avustuksen määrään vaikutukset ovat merkittäviä ja tuen käyttö tehokasta. Tuen osuus on pieni, mutta joukkoliikenteen matkamäärien kasvu toteutuu tavoitteiden suuntaisesti. On kuitenkin todettava, että tavoitteet eivät ole määrällisiä, joten tarkkaa toteutumista tai tuen osuutta niistä ei pystytä arvioimaan.

Tuki palvelee yleistä etua erittäin hyvin ja suurten kaupunkien joukkoliikennepalvelut kohdistuvat laajalle osalle väestöstä. Voidaan kuitenkin pohtia, saavuttaisiko vieläkin parempi tehokkuus lisäämällä joustoa tuen käytössä ja mahdollistamalla tuen kohdentaminen myös suurten kaupunkiseutujen raideliikenteeseen.

## **5.2.4 Kokonaisarviointi**

### **Tuelle asetettujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuus**

Suurilla kaupunkiseuduilla joukkoliikenteen kehittämistavoitteita on laajennettu koskemaan yhteisesti kaikkia kestäviä kulkutapoja. Tämä on perusteltua, koska tavoitteena on houkutelua uusia matkustajia joukkoliikenteeseen ensisijaisesti henkilöautoilusta eikä esimerkiksi pyöräilystä. Joukkoliikenteen valtionavustuksilla voidaan kuitenkin vaikuttaa vain joukkoliikenteen kulkutapaosuuteen. Joukkoliikenteen valtionavustusten vaikuttavuuden arvioinnissa olisi tärkeää tunnistaa nimenomaan joukkoliikenteellä aikaansaatuja vaikutuksia, joten tältä osin valtionavustusten tavoitetta on tarpeen tarkentaa. Tavoitteissa kannattaisi nostaa esille sekä kestävien kulkutapojen yhteistavoite, että joukkoliikenteeseen yksilöity tavoite.

Kaupunkiseutujen tieliikenteen toimivalta-alueilla valtion tuki joukkoliikenteeseen on selvästi pienempää kuin ELY-alueilla. Tämä vaikuttaa osaltaan toimivalta-alueiden muodostumiseen. Suurten kaupunkien toimivalta-alueilla kuntien kustannustaakka on suuri, toisaalta ELY-alueilla kunnilla ei välttämättä ole lainkaan kustannusvastuuta joukkoliikenteen järjestämisestä. Talousarviossa suurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen valtionavustukselle on esitetty myötävaikuttaa siihen,

ettei liittyminen julkisen henkilöliikenteen järjestämisestä vastaavaan viranomaiseen aiheuttaisi kunnalle kohtuutonta kustannustaakkaa. Tavoitteena on muodostaa liikenteellisesti järkeviä toimivalta-alueita.

### **Tuen vaikuttavuus sille asetettujen tavoitteiden edistämiseen**

Joukkoliikenteen matkamäärien lisääntyminen toteutuu tavoitteiden suuntaisesti. Tavoitteet eivät ole määrällisiä, joten tarkkaa toteutumista tai tuen osuutta niistä ei pystytä arvioimaan. Valtionavustus suurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteeseen on pieni suhteessa kuntien rahoitukseen, mutta vaikuttaa tavoitteiden suuntaan. Matkustajamäärien lisääntyminen osoittaa, että ihmisten mahdollisuudet valita kestävämpiä liikkumismuotoja ovat parantuneet. Yksinomaan joukkoliikenteen kehittämisen vaikutus päästöjen vähentymiseen on pieni ja vaatii tuekseen muita liikennejärjestelmän kehittämistoimia. Myös kulkutapaosuuden kasvua pyritään seuraamaan, mutta toistaiseksi tietoja saadaan liian harvoin.

### **Tuen tehokkuus ja suhde yleiseen etuun**

Valtionavustus suurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteeseen kohdistuu suoraan joukkoliikenteen tarjontaa ja on sillä perusteella tehokas. Tuen käyttökohde palvelee laajasti yleistä etua.

### **Tuen tarpeeseen ja määrään nähtävissä olevat muutokset**

Ilmastotavoitteiden painotusta on tarpeen nostaa Liikenne 12-suunnitelman tavoitteiden mukaisesti kohdentamalla suurempi osa rahoituksesta suurille kaupunkiseuduille, missä vaikuttavuus on suurin.

### **Tukiprosessin kehittämistarpeet**

Perusrahoituksen prosessiin ollaan suurilla kaupunkiseuduilla varsin tyytyväisiä. Tuen ennakoitavuus ja pysyvyys koetaan erittäin tärkeänä. Tuen sitominen MAL-prosessiin koetaan toimivaksi tavaksi.

## **5.3 Keskisuurten kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuki**

### **5.3.1 Tavoitteiden arviointi**

#### **Tuen välittömät tavoitteet ja odotetut vaikutukset**

Keskisuurten kaupunkiseutujen perusrahoituksen välittömänä tavoitteena on edistää Jyväskylän, Kuopion ja Lahden MAL-sopimuksissa sovittuja liikenteen palvelujen kehittämistoimia ja sitä kautta niiden taustalla olevia laajempia tavoitteita. Muilla keskisuurilla kaupunkiseuduilla valtionavustukset kytketään joukkoliikenteen aiesopimukseen<sup>4</sup> liikenteen palvelujen kehittämisestä. Valtionavustuksen tavoitteita ovat lisäksi liikenteen palvelujen digitalisaation, palveluistumisen sekä yhteentoimiviin taustajärjestelmiin perustuvien lippu- ja maksujärjestelmien edistytminen.

Jyväskylän, Kuopion ja Lahden MAL-sopimuksissa kirjatuista tavoitteista *kestävien kulkutapojen osuuden kasvu liikennesuoritteissa ja matkamäärissä sekä joukkoliikenteen matkamäärien kasvu* voidaan tulkita keskisuurten kaupunkiseutujen valtionavustusten välittömiksi tavoitteiksi. Muiden keskisuurten kaupunkiseutujen aiesopimuksissa kulkutapaosuustavoite on kohdennettu joukkoliikenteeseen - ei kestäviin kulkutapoihin kokonaisuutena.

---

<sup>4</sup> Tässä arvioinnissa on tarkasteltu vuosien 2019–2020 aiesopimuksia. Uusia sopimuksia valmistellaan.

## **Tuen liikennejärjestelmätason tavoitteet ja odotetut vaikutukset**

Määrärahan käytölle ei ole asetettu laajempia liikennejärjestelmätavoitteita valtion talousarviossa tai hakuilmoituksessa. Liikenne 12-suunnitelman puitteissa keskisuurtenkin kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuki on yksi keino kestävyystavoitteen saavuttamisessa. Odotettu vaikutus on tämän perusteella suurempi joukkoliikenteen käyttäjämäärä ja kulkutapaosuus, kuten suurillakin kaupunkiseuduilla.

Jyväskylän, Kuopion ja Lahden MAL-sopimuksissa valtionavustuksiin yhdistettävänä liikennejärjestelmätavoitteina on kasvattaa kestävien liikkumismuotojen osuutta liikennesuoritteesta, parantaa liikenneturvallisuutta ja liikennejärjestelmän taloudellisuutta sekä lisätä työpaikkojen ja palvelujen saavutettavuutta. Muiden keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen aiesopimuksissa ei ole laajempia liikennejärjestelmätavoitteita.

## **Tuen yhteiskunnalliset tavoitteet**

Valtion talousarviossa keskisuurten kaupunkiseutujen liikenteen palvelujen digitalisaation, palveluistumisen sekä yhteentoimiviin taustajärjestelmiin perustuvien lippu- ja maksujärjestelmien kehittäminen liitetään energia- ja ilmastostrategian tavoitteiden edistämiseen.

Jyväskylän, Kuopion ja Lahden MAL-sopimuksissa valtionavustusten yhteiskunnallisina tavoitteina on edistää vähähiilistä ja kestävästä yhdyskuntarakennetta ja sitä tukevaa liikennejärjestelmää sekä parantaa elinympäristön viihtyisyyttä ja sosiaalista kestävyyttä. Muiden keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen aiesopimuksissa ei ole laajempia yhteiskunnallisia tavoitteita.

## **Tavoitteiden ja odotettujen vaikutusten ajallinen ulottuvuus**

Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseutujen valtionavustusten tavoitteiden aikajänne on sama kuin suurilla kaupunkiseuduilla eli 2031. Joukkoliikenteen aiesopimuksissa aikajänne on aiemmin ollut noin kolme vuotta, mutta itse päätavoite joukkoliikenteen kulkutapaosuuden kasvattamisesta on luonteeltaan pysyvä.

## **Tavoitteiden toteutumisen seurannan mittarit**

Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseutujen perusrahoituksen tavoitteiden toteutumista seurataan osana MAL-sopimusten seuranta. Keskisuurten kaupunkiseutujen valtionavustusten tavoitteiden seurantaan sopivat seuraavat Liikenne 12-mittarit:

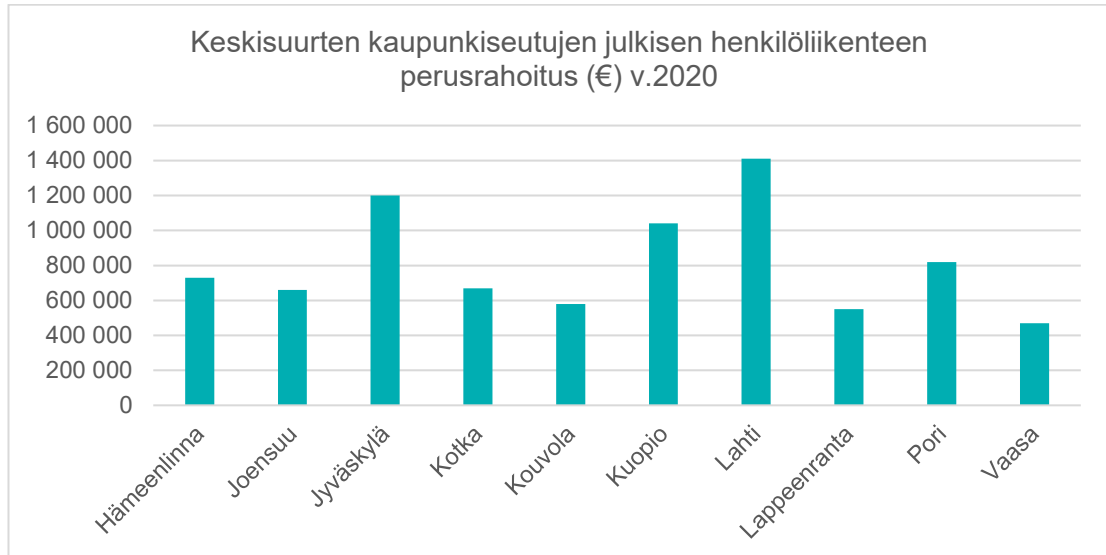
- **Kestävyys:** Joukkoliikenteen matkustajamäärät keskisuurilla kaupunkiseuduilla.
- **Tehokkuus:** Julkisen liikenteen suoran rahoituksen kehitys matkustajaa kohden.

### 5.3.2 Vaikuttavuuden arviointi

#### Tuen suuruus ja käyttökohde

Keskisuurten kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuen perusrahoituksen suuruus vuonna 2020 oli yhteensä 8,13 miljoonaa euroa.

Kuva 7. Keskisuurten kaupunkiseutujen perusrahoitus v. 2020.



Perusrahoituksen osalta vuoden 2021 valtionavustushaussa valtionavustuksen myöntökohteena on ainoastaan palvelusopimusasetuksen mukaiset liikenteen ostojen nettokustannukset.

#### Tuen merkitys käyttökohteen kokonaisrahoituksessa

Keskisuurilla kaupunkiseuduilla valtionavustukset muodostivat vuonna 2020 hieman yli viidesosan (noin 21 prosenttia) PSA-liikenteen nettokustannuksista. Valtionavustuksen osuus nettokustannuksista vaihtelee kaupunkiseuduittain välillä 15–20 prosenttia nettokustannuksista.

Tuen merkitys keskisuurille kaupunkiseuduille on erittäin suuri. Valtion rahoitus mahdollistaa, että palvelutaso voidaan säilyttää nykytasolla ja lippujen hinnat pidettyä ennallaan. Valtion rahoitus varmistaa myös kaupungin omaa rahoitusosuutta.

#### Tuen suurentamisen vaikutus

Tärkein vaikutus olisi vuorotarjonnan lisääntyminen. Lähes kaikki kaupunkiseudut lisääisivät vuorotarjontaa iltaisin ja viikonloppuisin, mutta myös talviarkein. Myös kesäliikenteen vuorotarjontaa parannettaisiin, linjastoa laajennettaisiin ja kalustovaatimuksia nostettaisiin. Linjastoa kehitettäisiin myös muutoin, esimerkiksi tarjoamalla nopeita runkoliikenneyhteyksiä kiemurtelevien koululaisvuorojen rinnalla.

Noin puolet kaupunkiseuduista käynnistäisi uusia kehittämishankkeita, jos valtionrahoitus olisi suurempi. Kehittämishankkeet koskisivat pääasiassa lippu- ja maksujärjestelmien kehittämistä. Myös tiedottamista, seuranta- ja ympäristöystävällistä kalustoa koskevia kehittämishankkeita käynnistettäisiin.

#### Tuen pienentämisen vaikutus

Kaikki kyselyyn vastanneet kaupunkiseudut näkivät, että kesäliikenteen vuorotarjonta heikkenisi ilman valtionavustusta ja lähes kaikilla kaupunkiseuduilla myös iltaja viikonloppuliikenteen palvelutaso heikkenisi. Noin puolet vastaajista arvioi, että



vuorotarjonta heikkenisi myös talviarkeisin, lippujen hinnat nousisivat ja/tai linjastoa supistuisi. Yli puolet vastaajista arvioi, että kehittämishankkeita ei käynnistettäisi ilman valtion rahoitusta. Vastaajat arvioivat, että kehittämishankkeita ei voitaisi käynnistää lainkaan ilman valtionavustusta. Ilman valtionavustusta jäisi toteuttamatta erityisesti lippu- ja maksujärjestelmien kehittämishankkeita sekä palvelutason parantamiseen tai linjaston kehittämiseen liittyviä hankkeita. Myös informaatiojärjestelmien ja seurannan kehittämiseen liittyvät hankkeet mainittiin.

### **Mikä on tuen välitön vaikutus henkilöliikenteen järjestämiseen (tarjonta, hinta, kehitetty asia?)**

Valtion perusrahoitus vaikuttaa kaupunkien PSA-liikenteen nettokustannuksiin, ja laskennallisesti vaikutus on sama kuin jos asiakastulot kasvavat. Käytännössä on mahdotonta eritellä, vaikuttaako valtionavustus tarjonnan määrään vai lippujen hintoihin.

Kausilippujen hinnat ovat nousseet erittäin maltillisesti. Joukkoliikennetarjonnan määrää on pystytty kasvattamaan keskisuurissa kaupungeissa koronavuoteen 2020 saakka.

### **Vaikuttavuus tuelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen**

Joukkoliikenteen kysyntä on keskisuurissa kaupungeissa kasvanut vuoteen 2020 saakka.

Jos valtion perusrahoituksella hankitaan suurille kaupunkiseuduille noin 21 prosenttia lisää tarjontaa, ja tarjonnan kysyntäjoustoksi oletetaan 0,5, kasvaa joukkoliikenteen matkustajamäärä laskennallisesti 10,5 prosenttia eli matkamäärällisyys olisi noin 3,7 miljoonaa matkaa.

Joukkoliikenteen tarjonta on pystytty turvaamaan ainakin jossain määrin myös iltaisin, viikonloppuisin ja kesällä. Tämä parantaa saavutettavuutta oleellisesti.

Joukkoliikenteen matkamäärien kasvu tuen vaikutuksesta toteuttaa keskisuurten kaupunkiseutujen valtionavustusten välitöntä tavoitetta sekä edistää joukkoliikenteen kulkutapaosuuden kasvua.

## **5.3.3 Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi**

### **Tuen suuruuden ja kohdentumisen suhde sillä tavoiteltaviin vaikutuksiin**

Odotettu vaikutus MAL-sopimusmenettelyyn kuuluvilla keskisuurilla kaupunkiseuduilla on suurempi joukkoliikenteen käyttäjämäärä ja kulkutapaosuus. Aiesopimusmenettelyyn kuuluvilla kunnilla tavoitteena on joukkoliikenteen matkustajamäärien kasvattaminen.

Perusrahoituksen osuus liikenteen rahoituksesta oli keskisuurilla kaupunkiseuduilla vuonna 2019 keskimäärin noin 21 prosenttia. Valtion perusrahoitus asukasta kohden on noin 7,4 euroa/asukas ja tehtyä matkaa kohden noin 23 senttiä. Perusrahoituksen kokonaismäärä on hieman pienentynyt vuosien 2014–2016 tasta.

Joukkoliikenteen matkustajamäärät keskisuurilla kaupunkiseuduilla ovat lisääntyneet selvästi. Voidaan tulkita, että valtionavustus keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteeseen on edistänyt tavoitteita joukkoliikenteen käyttäjämäärien lisäämisestä.

### **Kielteiset tai toisten tukien kanssa päällekkäiset tai vastakkaiset vaikutukset**

Tuella ei ole tunnistettu kielteisiä tai toisten tukien kanssa vastakkaisia vaikutuksia.

### **Tuen merkitys valtakunnallisessa liikenne- ja ilmastopolitiikassa**

Joukkoliikenteen edistämisen suora rahoitus on liikennepolitiikassa (lähes) ainoa keino, jolle voidaan osoittaa päästöjä vähentävä vaikutus. Keskisuurilla kaupunkiseuduilla aikaansaadut kulkumuoto-osuusmuutokset ovat merkittäviä alueellisesti. Valtakunnallisesti merkitys tavoitteiden toteutumisen kannalta on pieni, koska matkamäärät ovat pienet verrattuna suurten kaupunkiseutujen matkamääriin.

Keskisuurten kaupunkien joukkoliikenteen kehittäminen palvelee myös saavutettavuustavoitetta.

### **Tuen merkitys liikenteen eri käyttäjäryhmien kannalta?**

Tuki kohdistuu laajasti keskisuurten kaupunkiseutujen väestöön. Tuen suuntaamisessa painottuvat kuitenkin linjastosuunnittelua vahvasti ohjaavat koululaisten matkat. Erityisryhmät tulevat huomioonotetuksi osana joukkoliikenteen esteettömyyden kehittämistä. Tuella on osaltaan vaikutusta tulojen tasaamiseen ja liikenneköyhyyden poistamiseen keskisuurilla kaupunkiseuduilla.

### **Tuen merkitys alueellisesti?**

Valtionavustus mahdollistaa, että joukkoliikenteen palvelutasoa voidaan ylläpitää ja tarjontaa kehittää keskisuurilla kaupunkiseuduilla. Toimenpiteet edistävät kestävyystavoitteen toteutumista ja mahdollistavat keskuskaupunkien saavutettavuuden myös kaupunkiseutujen kehyskunnista.

Tuki jakaantuu keskisuurten kaupunkien välillä tasapuolisesti ottaen huomioon asukasmäärät ja alueiden oman panostuksen.

### **Voitaisiinko valtion rahoitus kohdentaa paremmin yleistä etua palvelevalla tavalla ja tehokkaammin?**

Valtionavustus on keskisuurilla kaupunkiseuduilla 23 senttiä matkaa kohden ja 21 senttiä linjakilometriä kohden. Suhteutettuna avustuksen määrään vaikutuksia voidaan pitää melko merkittävänä ja tuen käyttöä kohtuullisen tehokkaana.

Tuki palvelee yleistä etua hyvin ja edistää kestävyystavoitteen saavuttamista.

## **5.3.4 Kokonaisarviointi**

### **Määrärahalle asetettujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuus**

Määrärahan tavoitteena on toteuttaa MAL-sopimuksissa ja aiesopimuksissa asetettuja tavoitteita. Joukkoliikenteen matkustajamäärien lisääminen ja kulkutapaosuuden kasvattaminen on tarkoituksenmukainen tavoite tuelle.

Keskisuurten kaupunkiseutujen valtionavustukseen olisi tarpeellista lisätä tavoite siitä, että liittyminen julkisen henkilöliikenteen järjestämisestä vastaavaan kaupunkiseudun toimivaltaiseen viranomaiseen ei lisäisi kohtuuttomasti kunnan kustannuksia joukkoliikenteen järjestämisessä. Keskisuurten kaupunkien toimivalta-alueilla kuntien kustannusvastuu joukkoliikenteestä on suuri ja voi olla, että ELY-keskuksen alueella kunnalla ei juuri ole kustannusvastuuta joukkoliikenteen järjestämisestä. Tuen määrän voimakas väheneminen siirryttäessä ELY-alueelta keskisuuren kaupunkiseudun toimivalta-alueelle voi osaltaan hidastaa tai estää liikenteellisesti järkevien kokonaisuuksien muodostumista keskisuurilla kaupunkiseuduilla.

### **Tuen vaikuttavuus sille asetettujen tavoitteiden edistämiseen**

Tuelle asetetut tavoitteet eivät ole määrällisiä. Tuki edistää yhdessä kuntien rahoituksen kanssa joukkoliikenteen käyttöä ja edelleen kestävyystavoitteita.

Kuopion, Lahden ja Jyväskylän seudulla tavoitteeksi voidaan tulkita myös laajemat liikennejärjestelmätavoitteet, joita joukkoliikenteen kehittäminen edistää.

Keskisuurille kaupunkiseuduille suunnattu tuki edistää sekä päästövähennystavoitteita että saavutettavuustavoitteita.

### **Tuen tehokkuus ja suhde yleiseen etuun**

Tuen ohjaaminen PSA-liikenteen kustannuksiin on yleisen edun kannalta paras keino, koska tuen avulla kehitetään laajasti eri väestöryhmiä palvelevaa liikennetarjontaa.

### **Tuen tarpeeseen ja määrään nähtävissä olevat muutokset**

Keskisuurten kaupunkiseutujen rahoituksen pysyvyys on tarpeen varmistaa. Tarpeita keskisuurten kaupunkiseutujen perusrahoituksen kasvattamiselle ei tunnistettu. Keskisuurilla kaupunkiseuduilla toteutetaan aktiivisesti erilaisia kehittämissankkeita ja myös keskisuurilla kaupunkiseuduilla tulee jatkossakin olla mahdollisuuksia hankerahoitukseen.

### **Tukiprosessin kehittämistarpeet**

Perusrahoituksen prosessiin ollaan keskisuurilla kaupunkiseuduilla varsin tyytyväisiä. Tuen ennakoitavuus ja pysyvyys koetaan erittäin tärkeänä. Aiesopimusmenettelyiden haasteena on ajantasaisten aiesopimusten puuttuminen.

## **5.4 Ilmastoperusteiset toimenpiteet**

### **5.4.1 Tavoitteiden arviointi**

#### **Tuen välittömät tavoitteet ja odotetut vaikutukset**

Ilmastoperusteisen tuen tavoitteena on edistää joukkoliikenteen myönteisiä ilmastovaikutuksia. Ilmastoperusteisen rahoituksen yksiselitteinen odotettu vaikutus on liikenteen CO<sub>2</sub>-päästöjen vähenemä.

Joukkoliikenteen markkinoinnin ja brändäyksen hankkeissa sekä niihin kytketyissä kertaluontoisissa lippujen alennuskampanjoissa tavoitellaan ennen kaikkea nykyisen joukkoliikennekapasiteetin käytön tehostamista. Lisäksi linja-autokaluston täyttöasteen seurannan menetelmien ja järjestelmien kehittämisellä tavoitellaan tarkempia ja luotettavampia tietoja viranomaisliikenteen täyttöasteista.

#### **Tuen liikennejärjestelmätason tavoitteet ja odotetut vaikutukset**

Ilmastoperusteisen määrärahan käyttötarkoitus joukkoliikenteen kulkutapaosuuden kasvuun on tässä yhteydessä keino kestävyystavoitteen saavuttamiseksi eikä liikennejärjestelmätavoite sinällään. Ilmastoperusteisen rahoituksen odotettu vaikutus liikennejärjestelmään on se, että joukkoliikenteen kulkutapaosuuden kasvu vähentää autoliikenteen suoritetta ja sitä kautta liikenteen CO<sub>2</sub>-päästöjä.

#### **Tuen yhteiskunnalliset tavoitteet**

Ilmastoperusteisen rahoituksen päätavoite liikenteen CO<sub>2</sub>-päästöjen vähentämisestä on yhteiskunnallisessa tavoitteistossa energia- ja ilmastostrategian tavoit-

teiden edistämistä. Fossiilittoman liikenteen tiekartassa joukkoliikenteelle kohdistetut tavoitteet ovat liikennejärjestelmän tehokkuus ja saavutettavuus. Ilmastoperusteisen rahoituksen tavoitteet puhtaasta kalustosta ja suuremmasta kulkutapaosuudesta ovat molemmat tehokkuustavoitteen alla.

### **Tavoitteiden ja odotettujen vaikutusten ajallinen ulottuvuus**

Ilmastoperusteisen rahoituksen tavoitteiden aikajänne tulee liikenteen ilmastopolitiikan tavoitteista, joiden mukaan Suomi vähintään puolittaa kotimaan liikenteen päästöt vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon. Vuoteen 2045 mennessä tavoitellaan kokonaan fossiilitonta liikennettä. Ilmistorahoituksella aikaansaatu päästövähennys on osa kokonaistavoitteen saavuttamisessa.

### **Tavoitteiden seurannan mittarit**

Ilmastoperusteisen rahoituksen tavoitteiden seurantaan sopivat seuraavat Liikenne 12-mittarit:

- **Kestävyys:** Joukkoliikenteen kulkutapaosuus valtakunnallisesti.
- **Kestävyys:** Liikenteen CO<sub>2</sub>-päästöt liikennemuodoittain ja maakunnittain.
- **Kestävyys:** Maanteiden liikennesuorite.
- **Kestävyys:** Vaihtoehtoisten käyttövoimien osuus linja-autoista.

Traficom seuraa ilmastoperusteisen rahoituksen vaikuttavuutta hyödyntämällä toimivaltaisten viranomaisten toimittamia tietoja toteutuneista suoritteista (ajoneuvo- eli linjakilometrit) kullakin käyttövoimalla.

## **5.4.2 Vaikuttavuuden arviointi**

### **Tuen suuruus ja käyttökohde**

Ilmastoperusteisen tuen rahoituksen pysyvä määräraha on 20 miljoonaa euroa vuodessa. Määrärahasta noin puolet on kiintiöity MAL-sopimuksissa esitettyjen toimien toteuttamiseen ja tavoitteiden edistämiseen. Osa ilmastoperusteisesta määrärahasta käytetään henkilöjunaliikenteen hankintaan. Osa jaetaan hakemusten perusteella edistämään puhtaiden käyttövoimien ja puhtaan kaluston käyttöönottoa viranomaisten järjestämässä linja-autoliikenteessä sekä joukkoliikenteen kulkutapaosuuden kasvua ja seurantaa.

Vuonna 2021 MAL-sopimusten mukainen osuus ilmastoperusteisesta tuesta oli 9,64 miljoonaa euroa ja hakemusten perusteella myönnettävä osuus 5,9 miljoonaa euroa. Vuoden 2022 talousarvioesityksessä todetaan, että ilmastoperusteisen tuen 20 miljoonan euron määrärahasta on kohdennettu 2 miljoonaa euroa junaliikenteen ostoihin.

### **Tuen merkitys käyttökohteen kokonaisrahoituksessa**

Suurilla kaupunkiseuduilla ilmastoperusteisen tuen suuruus on yhteensä hieman perusrahoitusta suurempi ja noin 5,9 prosenttia PSA-liikenteen kokonaisrahoituksesta (ilman koronatuksia). Tuki kohdentui ensisijaisesti HSL:n alueelle, jossa ilmastoperusteinen rahoituksen osuus oli perusrahoitusta selvästi suurempi ja noin 5,4 prosenttia PSA-liikenteen kokonaisrahoituksesta. Keskisuurissa kaupungeissa ilmastoperusteinen rahoitus oli noin puolet perusrahoituksesta ja noin 13 prosenttia PSA-liikenteen kokonaisrahoituksesta.

Tuella pystytään jonkin verran nopeuttamaan puhtaan kaluston ja puhtaiden käyttövoimien käyttöönottoa sekä pienentämään velvoitteista kaupungeille aiheutuvia kustannusvaikutuksia.

### **Tuen suurentamisen vaikutus**

Jos valtion ilmastoperusteinen rahoitus olisi suurempi, tulisi sen käyttökohteita laajentaa ja ennakkotietoa tuen käyttömahdollisuuksista lisätä. Käytännössä kaikki joukkoliikenteen kehittämistoimenpiteet palvelevat ilmastoperusteisen rahoituksen tavoitteita. Lisähyödyntämiskohteita tunnistetaan alustavasti erityisesti raideliikenteessä ja joukkoliikenteen markkinoinnissa.

Ilmastoperusteisen rahoituksen kasvattaminen joukkoliikenteeseen ei välttämättä toisi välitöntä lisähyötyä puhtaan kaluston hankintaan. Puhtaan kaluston hankintaa ja puhtaiden käyttövoimien käyttöönottoa hidastavat voimassa olevat sopimukset ja kehittämishankkeiden toteutusta ainakin jossain määrin resurssipula.

Laki ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista (740/2021) velvoittaa kuntia ja valtiota hankkimaan tietyn osuuden vähä- ja nollapäästöisiä ajoneuvoja, kun ne tekevät uusia hankintoja.

Seurannan menetelmien kehittäminen ja markkinointikampanjat eivät luultavasti toteutuisi ilman tukea, vaan kaupunkien rahoitus käytettäisiin ensisijaisesti liikennepalveluiden hankintaan kehittämistoimenpiteiden sijaan.

### **Tuen pienentämisen vaikutus**

Jos ilmastoperusteinen rahoitus olisi pienempi, tehtäisiin vähennys puhtaan kaluston ja käyttövoimien edistämistä ja ilmastoperusteisista hankkeista. Kaluston ja käyttövoimien uusiutuminen hidastuisi etenkin keskisuurilla kaupunkiseuduilla. Ilmastoperusteiset hankkeet etenisivät hitaammin tai voisivat jäädä toteuttamatta. Jos ilmastoperusteinen rahoitus pienenesi alle 10 miljoonaan euroon, tulisi vähennys tehdä MAL-puitesopimusten mukaisista osuuksista, ja tämä vaikuttaisi sopimuksissa määriteltyjen toimien ja tavoitteiden edistämiseen.

### **Vaikuttavuus joukkoliikenteen palvelutasoon**

Ilmastoperusteinen rahoitus vaikutti puhtaiden käyttövoimien ja puhtaan kaluston käyttöönoton edistämiseen kaupungeissa varmistamalla päätöksenteon aiemmille suunnitelmille tai nopeuttamalla aiempien suunnitelmien toteutumista.

Joukkoliikenteen kulkutapaosuuden kasvua ja seuranta edistävien hankkeiden tuki vaikutti sekä uusien suunnitelmien syntymiseen, että päätöksenteon varmistamiseen aiemmille suunnitelmille.

Kaikilla alueilla tuella ei ollut vaikutusta tai käyttöä johtuen mm. kilpailutusten ajoittumisesta tai resurssipulasta.

### **Vaikuttavuus tuelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen**

Ilmastoperusteista rahaa on myönnetty laajemmin ensimmäistä kertaa vuonna 2021, joten sen vaikutuksista puhtaaseen kalustoon ja käyttövoimiin sekä laajemmin joukkoliikenteen kulkutapaosuuteen ja liikenteen CO<sub>2</sub>-päästöihin ei ole vielä saatavissa tietoja arviointeja varten.

## **5.4.3 Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi**

### **Tuen suuruuden ja kohdentumisen suhde sillä tavoiteltaviin vaikutuksiin**

MAL-sopimukseen sidottu määräraha on merkittävä osa valtion rahoituskokonaisuutta. Kohdentuminen on osin päällekkäistä joukkoliikenteen muun valtionrahoituksen kanssa, koska kaikki joukkoliikenteen kehittämistoimet ovat ilmastotavoitetta palvelevia.

Tuen hyödyntämisessä oli jonkin verran haasteita ensimmäisellä hakukierroksella. Toimivaltaisten viranomaisten resurssit rajoittavat mahdollisuuksia hyödyntää hankeavustuksia.

### **Kielteiset tai toisten tukien kanssa päällekkäiset tai vastakkaiset vaikutukset**

Tuella ei tunnisteta olevan kielteisiä tai toisten tukien kanssa vastakkaisia vaikutuksia. Tuella on päällekkäisiä vaikutuksia muiden joukkoliikenteen valtionavustusten kanssa.

### **Tuen merkitys valtakunnallisessa liikenne- ja ilmastopolitiikassa**

Tuki on yksi Liikenne 12-suunnitelman mukaisista keskeisistä tavoitteiden edistämiskeinoista, jonka avulla pyritään saavuttamaan kotimaiset ja kansainväliset päästötavoitteet.

### **Tuen merkitys alueellisesti**

Tuki painottuu suuriin kaupunkeihin ja erityisesti HSL:n alueelle, jossa myös päästövähennyspotentiaali on suurin. Pienissä kaupungeissa tuki on pieni ja kohdistuu ainakin ensimmäisellä hakukierroksella Imatraa lukuun ottamatta kehittämishankkeisiin tai selvityksiin.

### **Tuen merkitys liikenteen eri käyttäjäryhmien kannalta**

Puhtaan kaluston ja käyttövoimien edistämisen avulla ei ole näkyvää merkitystä liikenteen eri käyttäjäryhmien kannalta. Ilmastoperusteisen rahoituksen käyttäminen palvelutason parantamiseen on eduksi joukkoliikenteen käyttäjille.

### **Voitaisiinko valtion rahoitus kohdentaa paremmin yleistä etua palvelevalla tavalla ja tehokkaammin?**

Tuen alueelliset painotukset palvelevat tehokkuustavoitetta ja yleistä etua. Tuen käyttökohteen tehokkuutta voisi parantaa lisäämällä joustoa ja laajentamalla tavoitetta kestävyystavoitteen suuntaan. Hankerahan tehokkuutta on mahdollista lisätä parantamalla tuen ennakoitavuutta.

## **5.4.4 Kokonaisarviointi**

### **Ovatko määrärahalle asetetut tavoitteet tarkoituksenmukaiset?**

CO<sub>2</sub>-päästöjen vähenemä on tarkoituksenmukainen ja keskeinen tavoite. Tavoitetta voisi olla perusteltua laajentaa kestävyystavoitteisiin pelkästään päästövähennysten sijaan. Myös seurannan kehittäminen ja kapasiteetin käyttöasteen parantaminen ovat tarkoituksenmukaisia päästövähennyksiä tukevia tavoitteita.

### **Tuen vaikuttavuus sille asetettujen tavoitteiden edistämiseen**

Tuki edistää päästövähennystavoitteita, mutta kohdistuu suurelta osin toimenpiteisiin (puhtaat käyttövoimat ja puhdas kalusto), jotka etenevät lakiperusteisesti muutoinkin. Tuen tavoitteiden laajentaminen ja osoittaminen joustavammin erilaisiin kaupunkiseutujen joukkoliikenteen kehittämistoimiin voisi edistää tavoitteita tehokkaammin.

### **Tuen tehokkuus ja suhde yleiseen etuun**

Tuen käyttökohteen tehokkuutta voisi parantaa lisäämällä joustoa ja laajentamalla tavoitetta kestävyystavoitteen suuntaan. Esimerkiksi digitalisaatiota edistävät toimenpiteet edistävät päästövähennysten toteutumista, joskin vaikutusten todentaminen on hankalaa.

Hankerahan tehokkuutta on mahdollista lisätä parantamalla tuen ennakoitavuutta.

### **Tuen tarpeeseen ja määrään nähtävissä olevat muutokset**

Kyseessä on uusi, pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman myötä tullut rahoitus, joka on osin päällekkäinen ja muita tukilajeja täydentävä. MAL-sopimukseen sidotun ilmastoperusteisen rahoituksen yhdistämistä muihin tukilajeihin olisi aiheellista harkita. Pienehköjen avustuserien jakaminen erillisperusteisiksi ei välttämättä ole kovin tehokasta, vaan lisää hallinnollista taakkaa sekä hakijalle että tuen myöntäjälle erityisesti seuranta- ja raportointivaiheessa. Kuitenkin osa ilmastoperusteisesta rahoituksesta on syytä jatkossakin jakaa hankehakujen perusteella ja niin, että sitä voivat kaikki toimivaltaiset viranomaiset hakea. Hankeavustuksilla voidaan motivoida erityisesti pieniä kaupunkeja ja ELY-keskuksia toteuttamaan uusia, päästövähennyksiä tavoittelevia kehittämishankkeita.

### **Tukiprosessin kehittämistarpeet**

MAL-sopimukseen sidottujen hankkeiden osalta prosessi on toimiva ja tuen ennakoitavuus riittävä. MAL-sopimuksen perusteella tiedetään lähivuosien valtionavustukset perusrahoituksen ja ilmatorahan osalta ja tämä helpottaa suunnittelua.

Hankerahoituksen osalta toimivaltaisilla viranomaisilla jää liian vähän aikaa hankkeiden käynnistämiseen, jos raha myönnetään kuluvalle vuodelle. Ilmatorahan haun tulisi olla tuen käyttöajankohtaa edeltävän vuoden alkupuolella, tai ainakin teemat tulisi olla hyvissä ajoin tiedossa myös muun kuin MAL-rahoituksen osalta.

## **5.5 Hankeavustukset**

### **5.5.1 Tavoitteiden arviointi**

#### **Tuen välittömät tavoitteet ja odotetut vaikutukset**

Valtion talousarvion perustelujen mukaan hankeavustuksilla pyritään edistämään julkisen henkilöliikenteen toimintaedellytyksiä, kilpailukykyä ja houkuttelevuutta pitkällä aikavälillä. Tavoitteena on, että kaupunkien kehittämishankkeiden tulokset palvelevat myös valtakunnallisia kehittämistavoitteita.

Hankeavustuksen tarkoituksena on myös parantaa suurten kaupunkien valmiuksia toimia alustana digitaalisille ja automaattisille ratkaisuille sekä näihin liittyville pilotoinneille. Tämä tarkoitus on valtion talousarviossa yhdistetty energia- ja ilmastostrategian tavoitteiden edistämiseen.

Yksittäisiltä hankkeilta odotetaan valtakunnallisesti yleistettäviä ja hyödynnettäviä tuloksia. Digitalisaation ja automaation kehittämisen hankeavustuksista odotetaan kehittyneiden lippu- ja maksujärjestelmien käyttöönottoa sekä niitä hyödyntävien (markkinaehtoisten) liikenteen palveluiden yleistymistä.

#### **Tuen liikennejärjestelmätason tavoitteet ja odotetut vaikutukset**

Hankeavustusten perusteluissa on tuotu esille hankeavustusten liikennejärjestelmätavoite, joka on joukkoliikenteen parempi kilpailukyky. Avustusten kohdentaminen kehittämishankkeisiin tuo tuen liikennejärjestelmätavoitteeksi myös tehokkuuden, koska kehittämisellä tyypillisesti tuotetaan innovaatioita, joilla voidaan tuottaa parempaa laatua tai tehdä se aiempaa tehokkaammin.

Hankeavustusten odotettu tulos on joukkoliikenteen ja koko liikennejärjestelmän parempi tehokkuus, joka seuraa innovaatioiden ja parempien lippu- ja maksujärjestelmien käyttöönottoa sekä liikenteen palvelutarjonnan monipuolistumista.

## **Tuen yhteiskunnalliset tavoitteet**

Hankeavustusten yhteiskunnalliseksi tavoitteeksi voidaan tulkita tuottavuus ja innovaatiot. Kehittämishankkeilla tavoitellaan innovaatioita, joiden käyttöönotolla voidaan parantaa joukkoliikenteen tuottavuutta, mikä osaltaan vaikuttaa koko talouden tuottavuuteen.

## **Tavoitteiden ja odotettujen vaikutusten ajallinen ulottuvuus**

Hankeavustusten välittömien tavoitteiden ja odotettujen tuotosten aikajänne on yleensä 1–3 vuotta. Taustalla olevat laajemmat tavoitteet osoittavat pitkän aikavälin suuntaa ilman tavoitevuotta.

## **Tavoitteiden seurannan mittarit**

Hankeavustusten tavoitteet ovat hankekohtaisia ja siten myös niiden mittarit. Viime aikaisista hankeavustuksista merkittävimmät ovat kohdistuneet suurten kaupunkiseutujen liikenteen palveluiden digitalisaatioon ja palveluistumiseen. Näiden taustalla ovat yleiset tavoitteet liikennejärjestelmän paremmasta tehokkuudesta ja pienemmistä päästöistä. Digitalisaatorahoituksen välittömät tavoitteet kohdistuvat lippu-, maksu- ja informaatiojärjestelmien ominaisuuksiin, joiden kehityksen seurantaan sopivat esimerkiksi seuraavat mittarit:

- **Digitaalinen infrastruktuuri:** Infrastruktuurin ominaisuuksien digitaalisen tiedon laajuus ja laatu (automaattiajamisen valmiuden kannalta).
- **Tunnistepohjaisuus:** Tunnistepohjaisten järjestelmien laajuus. Esimerkiksi tunnistepohjaisten matkojen osuus kaikista matkoista kaupunkiseuduittain.

## **5.5.2 Vaikuttavuuden arviointi**

### **Tuen suuruus ja käyttökohde**

Valtionavustuksia suurille kaupunkiseuduille digitalisaation ja palveluistumisen edistämiseksi on vuosina 2018–2021 myönnetty yhteensä 7,056 miljoonaa euroa. Hankehakua jatkettiin vuosille 2022–2023. Hankkeiden aikatauluissa on ollut jonkin verran viivästyksiä eikä kaikkia hankkeita ole toteutettu suunnitellussa laajuudessa, ja tuen käyttö on jäänyt hieman myönnettyä määrää pienemmiksi. Tuki-summat eivät kaikilta osin ole tarkasti jaoteltavissa kaupunkiseuduittain, koska osin on rahoitettu kaupunkiseutujen yhteishankkeita.

Vuosien 2020–2021 hakuteemoja olivat lippu- ja maksujärjestelmän kehittäminen, liikenteen automaatio ja muut liikenne palveluna -hankkeet. Hakemukset ovat voineet kohdistua myös muihin teemoihin. Tarkoituksena on myös vuoden 2022 aikana jakaa kehittämisavustuksena keskisuurten kaupunkiseutujen liikenteen digitalisaatiota ja palveluistumista edistävää rahoitusta.

Eniten rahoitusta on käytetty joukkoliikenteen maksujärjestelmien, erityisesti lähimaksamisen ja tunnistepohjaisuuden kehittämiseen. Lisäksi avustusta on käytetty matkustajajärjestelmien uusimiseen ja liikenteen automaatioon valmistautumiseen digitaalista infrastruktuuria kehittämällä.

### **Tuen merkitys käyttökohteen kokonaisrahoituksessa**

Valtionavustuksen saajat osallistuvat vähintään valtionavustuksen suuruisella panostuksella kehittämishankkeiden kustannuksiin.



### **Tuen suurentamisen vaikutus**

Jos kehittämisrahaa olisi käytössä enemmän, kaupunkiseudut panostaisivat jatkuvaan asiakaskokemuksen parantamiseen koko lippu- ja infojärjestelmässä (tekniisesti ja esim. palvelumuotoilun keinoin) sekä mm. asiakkuudenhallintajärjestelmien kehittämiseen ja saavutettavuuden parantamiseen sähköisissä palveluissa.

On kuitenkin huomattava, että kehittämishankkeiden toteuttaminen edellyttää sekä rahoitusta että osaavaa resurssia. Suurempi rahoitus kehittämishankkeisiin ei välttämättä suoraan lisäisi ainakaan kaupunkiseutukohtaisten hankkeiden määrää, koska kaupungeilla on ollut haasteita sopivien henkilöresurssien saamisessa kehittämishankkeisiin. Tuen suurentaminen voisi sen sijaan synnyttää lisää kaupunkiseutujen yhteisiä kehittämishankkeita.

### **Tuen pienentämisen vaikutus**

Digitalisaation ja palveluistumisen edistäminen on jatkuvaa toimintaa. Hankerahoituksen väheneminen tai loppuminen hidastaisi joukkoliikenteen digitalisaatiota ja palvelukehitystä. Suuret kaupunkiseudut edistäisivät omien tavoitteensa mukaista kehittämistoimintaa joka tapauksessa, mutta hitaammin ja pienemmässä laajuudessa. Maksujärjestelmän kehittäminen ja lippuyhteistyö viivästyisi. Datan hyödyntäminen joukkoliikenteen suunnittelussa olisi heikompaa, koska esimerkiksi matkustajamäärän seuranta ei pystyittäisi kehittämään.

### **Vaikuttavuus joukkoliikenteen palvelutasoon**

Tuen avulla on tehty joukkoliikenteestä helppokäyttöisempää ja parannettu joukkoliikenteen houkuttelevuutta.

Tuella on kehitetty joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmiä, erityisesti lähimaksamista ja tunnistepohjaisuutta. Lähimaksu on jo saatu käyttöön Turun, Tampereen ja Oulun paikallisliikenteissä sekä osittaiseen kokeilukäyttöön HSL:n alueella. Lähimaksamisen ohella on kehitetty mm. mobiilimaksamista.

Tuen avulla on mahdollistettu uudenlaisen digitaalisen yhdistely- ja välityspalvelun syntyminen ja edistetty uusien liikkumisen palveluiden syntymistä kehittämällä kaikille toimijoille avointa lipunmyyntirajapintaa.

Uudet maksujärjestelmät ja kehittyneempi matkustusdata tehostavat joukkoliikenteen suunnittelua ja liikenteen järjestämistä, joka osaltaan voi jatkossa parantaa joukkoliikenteen palvelutasoa.

Automaatioon valmistautumisen osalta kehitystyö on vielä kesken, joten vaikuttavuutta voidaan arvioida vasta myöhemmin.

### **Vaikuttavuus tuelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen**

Pitkällä aikavälillä tavoitteena on edistää julkisen henkilöliikenteen toimintaedellytyksiä, kilpailukykyä ja houkuttelevuutta tekemällä matkustuksesta ja maksamisesta asiakkaille helpompaa. Yksittäisille hankkeille asetetut tavoitteet tukevat tätä tavoitetta. Hankerahoitusta on käytetty vuosina 2018–2021 ja uusien järjestelmien käyttöönoton vaikutuksia pidemmän aikavälin tavoitteisiin ei ole tunnuslukujen valossa mahdollista vielä arvioida.

Tuki on toistaiseksi kohdistettu suurille kaupunkiseuduille, mutta vaikutukset heijastuvat valtakunnallista yleistettävyyttä koskevan tavoitteen mukaisesti myös muille kaupunkiseuduille mm. tunnistepohjaisuuden ja lähimaksamisen sekä erilaisten matkaketjupalveluiden yleistyessä.

### 5.5.3 Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi

#### Tuen suuruuden ja kohdentumisen suhde sillä tavoiteltaviin vaikutuksiin

Tuen suuruus yhteensä noin 7 miljoonaa euroa suurille kaupunkiseuduille kolmi-vuotiskaudelle 2018–2021 on merkittävä lisä kehittämishankkeiden rahoitukseen, ja poikkeaa muista valtionavustuksista siinä, että tukea ei voi käyttää liikenteen hankkimiseen. Kaupungit ovat voineet osallistua hankehakuihin omien strategioidensa pohjalta, ja tämän vuoksi hankkeita on edennyt nopeasti toteutukseen. Suurten kaupunkiseutujen kehittämishankkeiden sovittamisessa hankeavustusten rajauksiin on kuitenkin ollut jossain määrin haasteita. Hankehaku mahdollistaa, että tukea on kohdistettu niille kaupunkiseuduille, joilla on ollut henkilöresursseja kehittämistyöhön.

Voidaan arvioida, että rahoitetut hankkeet parantavat merkittävästi joukkoliikenteen kilpailukykyä ja houkuttelevuutta, vaikka tuloksia ei vielä ole mahdollista tarkasti mitata. Käytettävissä oleva rahoitus ohjaa hankekohtaisten tavoitteiden muodostumista. Hankekohtaisia tavoitteita on jo pystytty saavuttamaan. Lähi-maksaminen ja tunnistepohjaisuus on jo edistynyt tuen vaikutuksesta, ja uusia maksutapoja on jo otettu käyttöön, joten tuen suuruus on ollut tästä näkökulmasta riittävä. Kehittämistyötä on rajoittanut enemmän henkilöresurssit kuin rahoituksen määrä.

Tuen kohdentaminen suurille kaupunkiseuduille on perusteltua, koska niillä on ollut parhaat kehittämisvalmiudet ja suurin matkustuspotentiaali. Vaikutukset ker-tautuvat, kun tuloksia yleistetään muualle maahan.

#### Kielteiset tai toisten tukien kanssa päällekkäiset tai vastakkaiset vaikutukset

Valtion rahoituksella ei tunnisteta kielteisiä tai toisten tukien kanssa vastakkaisia vaikutuksia. Sen sijaan tuki on osin päällekkäinen muiden valtion joukkoliikenne-tukien kanssa. Tieliikenteen toimivaltaisilla viranomaisilla on ollut jossain määrin haasteita hahmottaa, mitkä hankkeet kuuluvat ilmastoperusteisen hankerahoitukseen ja mitkä digirahoituksen piiriin.

#### Tuen merkitys valtakunnallisessa liikenne- ja ilmastopolitiikassa

Tuella on merkitys liikenne- ja ilmastopolitiikan kestävyystavoitteiden saavuttami-sessa lyhyellä ja pitkällä aikavälillä, koska toimenpiteiden avulla pystytään lisää-mään joukkoliikenteen houkuttelevuutta jo lyhyellä aikavälillä ja jatkossa lisäksi tehostamaan liikenteen järjestämistä. Tuella ei ole vaikutusta alueellisiin saavu-tettavuustavoitteisiin.

Tunnistepohjaisten järjestelmien kehittäminen helpottaa kolmansien osapuolten liittymistä lippu- ja maksujärjestelmiin, joka mahdollistaa uusien liikenteen palve-luiden syntymisen. Maksu- ja matkustustiedon hallinta taustajärjestelmissä mah-dollistaa monen toimijan välisten matkaketjujen myymisen ja vertailemisen.

#### Tuen merkitys alueellisesti

Tuen vaikutus kohdistuu ensivaiheessa suurten kaupunkiseutujen paikallisliiken-teen alueelle. Kokemuksia voidaan hyödyntää myös muilla alueilla.

Tuen avulla on mahdollistettu uudenlaisen digitaalisen yhdistely- ja välityspalve-lun syntyminen pääkaupunkiseudulle, mutta erilaisten kattavien matkaketjupalve-luiden myötä vaikutukset voivat koskea koko maata.

### **Tuen merkitys liikenteen eri käyttäjäryhmien kannalta**

Tuen avulla on lisätty joukkoliikenteen houkuttelevuutta tekemällä matkustamisesta ja maksamisesta asiakkaille helpompaa. Lähimaksamisen myötä joukkoliikenteen käyttö voi tulla asiakkaalle myös edullisemmaksi, koska järjestelmä laskee automaattisesti edullisimman lipun hinnan.

Pankkikortilla maksaminen helpottaa erityisesti satunnaisesti matkustavia. Lähimaksaminen madaltaa joukkoliikenteen käytön kynnystä myös niille, joille joukkoliikenteellä matkustus ei ole niin tuttua.

Joukkoliikenteen järjestämisen tehostuminen palvelee kaikkia väestöryhmiä.

## **5.5.4 Kokonaisarviointi**

### **Tuelle asetettujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuus**

Digitalisaation ja palveluistumisen edistäminen on keskeinen osa joukkoliikenteen kehittämistä, ja niiden myötä on mahdollista tehokkaasti lisätä joukkoliikenteen kilpailukykyä ja houkuttelevuutta. Tavoitteita voidaan pitää tarkoituksenmukaisina.

### **Tuen vaikuttavuus sille asetettujen tavoitteiden edistämiseen**

Hankekohtaisia tavoitteita on saavutettu ja kehittämistyön tuloksia saatu käytäntöön uusia maksutapoja käyttöönotettaessa. Vaikutuksia yleisempiin tavoitteisiin ei ole vielä mahdollista arvioida.

### **Tuen tehokkuus ja suhde yleiseen etuun**

Rahoituksen kohdentaminen palvelee yleistä etua, koska sen avulla varmistetaan joukkoliikenteen kehittäminen, joka on edellytys kilpailukykyyn ja houkuttelevuuden lisäämiselle.

Rahoituksen kohdentaminen suurille kaupunkiseuduille on tehokasta, koska suurin käyttäjäpotentiaali pääsee hyödyntämään tuloksia ensimmäisenä ja jatkossa kehittämishankkeiden oppeja voidaan hyödyntää muilla kaupunkiseuduilla.

Rahoituksen kohdentaminen joukkoliikenteen digitalisaation kehittämiseen parantaa joukkoliikenteen järjestämisen tehokkuutta. Uudet maksutavat nopeuttavat maksamista ja kertalippujen ostaminen autoissa vähentyy, mikä nopeuttaa liikennettä. Kustannussäästöjä saadaan myös käteisen käsittelykulujen ja myynnin jakelukustannusten vähenemisestä.

Tarkemman seurantadatan saaminen suunnitteluun mahdollistaa entistä tehokkaammat linjastoratkaisut.

On hyvä, että hankkeita voidaan tehdä ja avustusta hakea yhteistyössä useamman toimivaltaisen viranomaisen kanssa ja yhteishankkeet sekä -hakemukset ovat suositeltavia. Tämä osaltaan helpottaa kehittämishankkeiden resurssipulaa. Yhteishankkeet ovat usein myös suuremman kokonsa takia kiinnostavampia yrityskumppaneille.

### **Tuen tarpeeseen ja määrään nähtävissä olevat muutokset**

Liikenne 12-suunnitelman mukaan valtioneuvosto arvioi mahdollisuudet lisäpanostuksiin liikennejärjestelmän jatkokehittämisessä sekä digitalisaation ja uusien liikenteen palvelujen edistämiseksi ja hyödyntämiseksi. Tämän myötä voi tulla tarpeita lisätä panostusta digitalisaation ja liikenteen palveluistumisen edistämiseen. Digitalisaation ja automaation kehittämisen rahoitus on energia- ja ilmastostrategiaan perustuva määräaikainen tuki. Myös liikenteeseen liittyvän tiedon

nykyistä paljon parempi hyödyntäminen on Liikenne 12-suunnitelman mukaan keskeisiä, panostamista vaativia tulevaisuuden kehittämiskohteita.

### **Tukiprosessin kehittämistarpeet**

Digitalisaation ja palveluistumisen edistäminen on jatkuvaa toimintaa. Rahoituksen jatkuvuus on tärkeää turvata. Teemat tulee julkaista hyvissä ajoin ja niiden tulisi jatkossakin olla mahdollisimman pysyviä, jolloin kaupunkiseudut pystyvät kytkemään tuen omiin kehittämisstrategioihinsa. Teemoja ei kannata myöskään rajata kovin tarkasti, koska kehityspolut eri seuduilla ovat erilaisia. Hankerahan yhteenkytkentää ilmastoperusteisen hankerahoituksen kanssa kannattaisi jatkossa tarkastella.

Vaikka suuret kaupunkiseudut kokevat jossain määrin myös hakuprosessin sitovan liikaa henkilöresurssia suhteessa saatavan tuen suuruuteen, kannattanee mahdollista kehittämisrahaa jatkossakin jakaa hankeavustusten muodossa, ja pohtia keinoja hakuprosessin sujuvoittamiseksi.

## **5.6 Koronatuot**

### **5.6.1 Tavoitteiden arviointi**

#### **Tuen välittömät tavoitteet ja odotetut vaikutukset**

Koronatuot ovat valtion talousarviossa joukkoliikenteen toimivaltaisille viranomaisille myönnettyjä lisämäärärahoja akuutista koronatilanteesta johtuvaan joukkoliikenteen rahoitusvajeseen. Koronatukena annettavan valtionavustuksen tai lisämäärärahan perusteena on koronakriisin aiheuttamasta lipputulomenetyksestä aiheutuva rahoitusvaje. Koronatuon tavoitteena on korvata rahoitusvajetta siten, että joukkoliikenteen palvelutaso ei merkittävästi heikkene eivätkä lippujen hinnat nouse. Koronatuon tavoitteena on varmistaa se, että joukkoliikenteeseen ei tehdä ylimitoitettuja säästötoimenpiteitä. Säästötoimenpiteisiin ei lueta sellaisia tarjonnan muutoksia, jotka johtuvat liikennejärjestelmän suunnitelluista muutoksista tai merkittävistä kysynnän muutoksista esimerkiksi koulujen etäopiskelumääräysten, työpaikkojen lakkauttamisen tai lentoliikenteen keskeytymisen takia.

#### **Tuen liikennejärjestelmätason tavoitteet ja odotetut vaikutukset**

Koronatuille ei ole erikseen asetettu laajempia liikennejärjestelmätavoitteita. On kuitenkin ilmeistä, että koronatuotien taustalla on tavoite estää etenkin kaupunkiseutujen joukkoliikennejärjestelmien merkittävä supistuminen tilapäisen kysynnän vähenemisen seurauksena. ELY-keskusten toimivalta-alueella koronatuella on tavoitteena turvata välttämätön saavutettavuus hankkimalla välttämättömiä yhteyksiä lakkautuneiden markkinaehtoisten vuorojen tilalle.

#### **Tuen yhteiskunnalliset tavoitteet**

Koronatuon taustalla voidaan tulkita liikennejärjestelmätavoitteen tavoin olevan tavoite yhdyskuntien peruspalveluiden turvaamisesta, jossa joukkoliikenne on yksi tärkeä osa.

#### **Tavoitteiden ja odotettujen vaikutusten ajallinen ulottuvuus**

Koronatuotien välitön tavoite paikata rahoitusvajausta ulottuu ajallisesti niin pitkälle kuin matkustuskysyntä on koronapandemiasta ja viranomaisten asettamista rajoituksista johtuen poikkeuksellisen vähäistä. Tuki on tarkoitettu tilapäiseksi. Toimivaltaiset viranomaiset arvioivat rahoitusvajauksen ja tuen tarpeen jatkuvan vielä muutamia vuosia. On myös arvioitu, että joukkoliikenteen käyttö tulee muuttumaan pysyvästi muun muassa monipaikkaisen työnteon ja opiskelun yleis-

tyessä. Jos eduskunta myöntää lisää tukea koronapandemian aiheuttaman rahoitusvajauksen kattamiseen, on niiden tavoitteisiin ja ehtoihin tuotava elementtejä uuteen tilanteeseen valmistautumisesta ja siirtymisestä.

### Tavoitteiden seurannan mittarit

Koronatukien tavoitteet kohdistuvat joukkoliikenteen palvelutason turvaamiseen poikkeustilanteessa. Koronatukien ehtojen mukaiseen raportointiin sisältyvät seuraavat mittarit:

- **Palvelutaso:** Palvelutason vähenemä linjakilometreissä mitattuna (%).
- **Hinnat:** Lipunhintojen nousu (%).

## 5.6.2 Vaikuttavuuden arviointi

### Tuen suuruus ja käyttökohde

Vuonna 2020 Traficom myönsi koronatukia yhteensä noin 90,1 miljoonaa euroa ja vuonna 2021 yhteensä 128,6 miljoonaa euroa. Suurin osa tuesta kohdistui suurten kaupunkiseutujen liikenteen hankintaan. Tuesta 84 % myönnettiin suurille kaupunkiseuduille vuonna 2020 ja 79 % vuonna 2021. Valtionavustus on tarkoitettu valtion rahoitusosuuden kasvattamiseen toimivaltaisten viranomaisten hankkimassa EU:n palvelusopimusasetuksen mukaisessa liikenteessä. Valtionavustuksen hyväksyttävät kustannukset ovat palvelusopimusasetuksen mukaisen liikenteen hankinnan nettokustannukset bruttoliiikenteessä.

Käyttöoikeussopimusliikenteessä määrärahaa voidaan käyttää käyttöoikeussopimusten liikennöitsijöiden lipputulomenetysten korvaamiseen.

Taulukko 10. Vuosina 2020 ja 2021 myönnetyt koronatuot, miljoonaa euroa.

	Koronatuki 2020 (milj. euroa)	Koronatuki 2021 (milj. euroa)
Alueellisen ja paikallisen liikenteen ostot ja kehittäminen	5,1	16,1*
Suurten kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuki	76	101,9
Keskisuurten kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuki	9	10,6
<b>Yhteensä</b>	<b>90,1</b>	<b>128,6</b>

\* Yli valtion talousarvion myönnetty määrärahat (ilman tulokiintiöitä). Koronatukea ei eroteltu perusrahoituksesta.

### Tuen merkitys käyttökohteen kokonaisrahoituksessa

Suurilla kaupunkiseuduilla vuonna 2021 myönnetty koronatuki liikenteeseen oli keskimäärin 31 prosenttia PSA-liikenteen nettokustannuksista. HSL-alueella koronatukien osuus oli noin 34 prosenttia, Tampereella 24 prosenttia, Oulussa 23 prosenttia ja Turussa 17 prosenttia.

Keskisuurilla kaupunkiseuduilla koronatuki liikenteeseen oli noin 19 prosenttia PSA-liikenteen nettokustannuksista. Koronatuen osuus vaihteli Kouvolan 5 prosentista Lappeenrannan 26 prosenttiin.

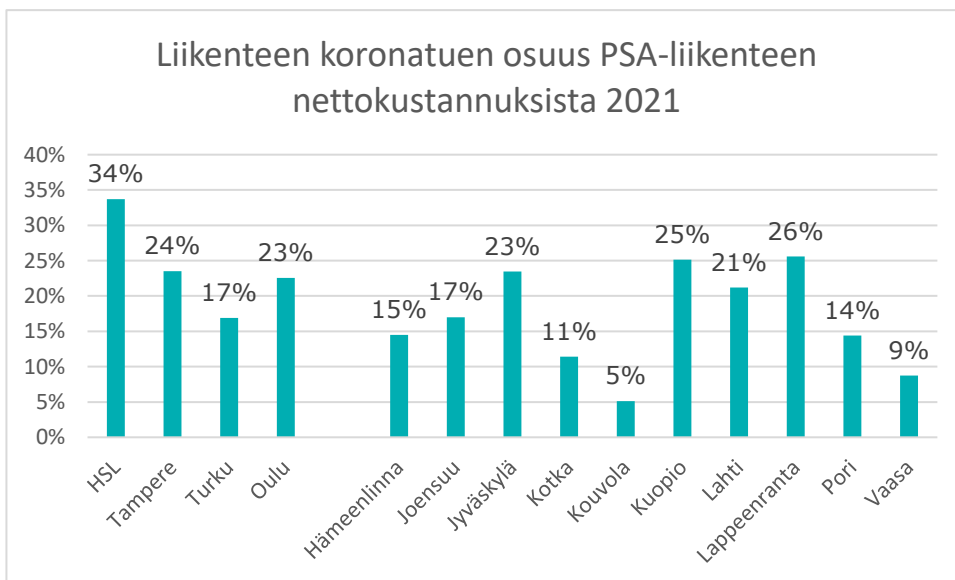
ELY-keskuksille lisämäärärahana vuonna 2020 myönnetty koronatuot olivat keskimäärin 16 prosenttia perusmäärärahasta. Koronatuen osuus vaihteli Etelä-Pohjanmaan 7 prosentista Varsinais-Suomen 34 prosenttiin. Vuonna 2021 koronatukea

ei eroteltu määrärahapäätöksestä, mutta määrärahaa myönnettiin 16,1 miljoonaa euroa yli valtion talousarvion, mikä kasvatti rahoitusta.

Koronatuki on ollut ratkaisevan tärkeä lisärahoitus kaikille sitä saaneille toimivalta-alueille, koska sillä on kaupunkiseuduilla (bruttoliikenteessä) korvattu matkustajamäärien romahtamisesta johtuvaa lipputulojen vähenemää toimivaltaisille viranomaisille. Käyttöoikeussopimusliikenteessä koronatukea on käytetty liikennöitsijöiden lipputulomenetysten korvaamiseen. Lipputulomenetysten korvauksissa on sovellettu pääsääntöisesti 50 prosentin korvaustasoa, mikä selittää tukimäärien eroja toimivalta-alueiden välillä.

Kunnille ja kuntayhtymille myönnettävässä valtionavustuksessa ELY-keskuksia ohjeistettiin huomioimaan kuntien ja kuntayhtymien lipputulomenetykset kaikissa PSA:n mukaisissa sopimustyypeissä siten, että ELY-keskukset voivat valtionavustuksella korvata niistä 50 prosenttia.

*Kuva 8. Vuonna 2021 myönnettyjen koronatukien osuus PSA-liikenteen nettokustannuksista suurilla ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla. Kaupunkiseuduilla liikenne on (pääosin) bruttolikennettä ja toimivaltainen viranomaisen kantaa lipputuloriskin.*



### Tuen suurentamisen vaikutus

Koronatuen määrä perustuu tarpeeseen eli rahoitusvajaukseen. Koronatukea ei käytetä politiikkakeinona eikä kysymys tuen suurentamisesta ole relevantti.

### Tuen pienentämisen vaikutus

Jos koronatuki ei riitä kattamaan rahoitusvajausta, kustannukset kohdistuvat kokonaan kunnille. Kunnilla ei olisi mahdollisuutta lisätä rahoitustaan joukkoliikenteeseen riittävästi, ja tämän seurauksena tarjontaa yritettäisiin karsia, mikäli sopimukset sen mahdollistaisivat. Kaupunkiseuduilla on kuitenkin voimassa pitkiä liikennöintisopimuksia, joiden muutosrajat eivät mahdollista liikenteen karsimista korona-ajan kysynnän edellyttämälle tasolle. Koronatuen avulla on pystytty estämään muuten vääjäämätön lipunhintojen nousu kaupungeissa. ELY-keskusten alueella KOS-liikenteessä ilman koronatukea liikennöitsijöiden lipputuloriski yhdessä markkinaehtoisen liikenteen kysynnän romahtamisen kanssa olisi ollut usealle yritykselle todennäköisesti kestävätkään.

## Vaikuttavuus joukkoliikenteen palvelukokonaisuuteen

Koronatuen vaikutus kohdistuu bruttoliiikenteen alueilla (kaupungeissa) PSA-liikenteen nettokustannuksiin, eikä pystytä erottelamaan, kohdistuuko tuki liikenteen vai lipunhintojen ylläpitämiseen, koska vaikutusmekanismi on sama. Suurilla kaupunkiseuduilla tarjonta on linjakilometreillä mitaten pysynyt vuoden 2019 tasolla vuosina 2020 ja 2021. Oulun kaupunkiseudulla tarjonta on lisääntynyt molempina koronavuosina, ja HSL-alueella tarjonta on pienentynyt vajaan prosentin kumpanakin vuotena. Keskisuurilla kaupunkiseuduilla linjakilometriä määrä väheni edellisestä vuodesta keskimäärin 6,5 prosenttia vuonna 2020 mutta lisääntyi 6,4 prosenttia vuonna 2021. Muutoksissa on kaupunkiseutujen välillä isoja eroja. Taulukossa 12 esitettävät tarjonnan muutokset eivät kuvaa koronan takia tehtyjä muutoksia vaan tarjonnan muutosta kokonaisuudessaan. Tässä arvioinnissa ei ole ollut käytettävissä tarkempia tietoja siitä, mistä syistä tarjontamuutoksia on eri kaupunkiseuduilla tehty. Myöskään lipunhintojen muutoksista ei ole ollut tietoja. Koronatukia saaneiden toimivaltaisten viranomaisten on toimitettava Traficomille tiedot ja selvitykset PSA-liikenteen ostojen määrästä, linjakilometriä muutoksista ja niiden perusteluista sekä lipunhintojen muutoksista perusteluineen. Tässä vaiheessa päätellään, että koronatuilla on ollut tavoiteltu vaikutus ylläpitää tarjontaa ja estää lipunhintojen kohtuuttomat korotukset.

Taulukko 11. Matkustajamäärien ja linjakilometriä muutokset 2019–2021 suurilla ja keski-suurilla kaupunkiseuduilla.

Suuret kaupunkiseudut	Matkustajamäärän muutos 2020/2019	Matkustajamäärän muutos 2021/2020	Linjakilometriä muutos 2020/2019	Linjakilometriä muutos 2021/2020
HSL	-37 %	-6,4 %	-0,9 %	2,6 %
Tampere	-34 %	5,3 %	0,4 %	5,1 %
Turku	-36 %	0,8 %	-0,6 %	0,5 %
Oulu	-38 %	4,6 %	2,9 %	9,0 %
<b>Keskiarvo</b>	<b>-36 %</b>	<b>-4,7 %</b>	<b>-0,4 %</b>	<b>3,1 %</b>
Keskisuuret kaupunkiseudut	Matkustajamäärän muutos 2020/2019	Matkustajamäärän muutos 2021/2020	Linjakilometriä muutos 2020/2019*	Linjakilometriä muutos 2021/2020
Hämeenlinna	-32 %	8,2 %	1,8 %	2,2 %
Joensuu	-30 %	12 %	-1,1 %	9,2 %
Jyväskylä	-37 %	12 %	-7,2 %	8,5 %
Kotka	-34 %	-2,0 %	-7,0 %	4,2 %
Kouvola	-34 %	5,3 %	-3,2 %	-1,4 %
Kuopio	-29 %	13 %	-0,4 %	4,5 %
Lahti	-35 %	-2,9 %	-3,4 %	0,9 %
Lappeenranta	-33 %	-0,1 %	-6,6 %	5,0 %
Pori	-43 %	10 %	-21 %	14 %
Vaasa	-40 %	7,8 %	-14 %	7,0 %
<b>Keskiarvo</b>	<b>-34 %</b>	<b>6,8 %</b>	<b>-5,1 %</b>	<b>4,9 %</b>

\* Suurimmat linjakilometriä muutokset johtuivat linjastouudistuksista, liikenteen järjestämisestä tulleista muutoksista ja koululaisliikenteen supistamisesta koulujen sulkujen aikana.

ELY-keskusten liikenteessä ja pienten kaupunkien nettoliikenteessä koronatuella on voitu korvata liikennöitsijöiden lipputulomenetyksiä. Lisäksi ELY-keskukset ovat käyttäneet määrärahaa sopimusliikenteen hankintaan lakkautuneitten kriittisten markkinaehtoisten vuorojen tilalle. Tuella on pystytty todennäköisesti osin vähentämään saavutettavuuden heikkenemistä, mutta ei kaikilta osin. Tarkempi arviointi edellyttäisi tarkempaa tietoa vaikutuksista ELY-keskuksen liikennehankintoihin.

### **Vaikuttavuus tuelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen**

Käytettävissä olevien tietojen ja toimivaltaisilta viranomaisilta haastatteluisa saatujen arvioiden perusteella voidaan päätellä, että koronatuet toteuttavat niille asetetut tavoitteet. Arviointia on tarkennettava, kun toimivalta-alueilta saadaan täsmälliset tiedot tarjonnan ja hintojen muutoksista perusteluineen.

### **5.6.3 Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi**

#### **Tuen suuruus ja kohdentaminen suhteessa tavoiteltaviin vaikutuksiin**

Koronatuen suuruus on oikeassa suhteessa tavoiteltaviin vaikutuksiin eli tulomenetysten korvaaminen ja palvelutason säilyttäminen. On yleisen edun mukaista, että koronatuen määrä on kaikkein suurin HSL-alueella, jossa lipputulojen muutos on suurin ja ilman koronatukia tarvittavat säästötoimet olisivat suurimmat ja valtakunnallisesti merkittävimmät.

#### **Kielteiset tai toisten tukien kanssa päällekkäiset tai vastakkaiset vaikutukset**

Koronatuella ei ole tunnistettavissa välittömiä kielteisiä vaikutuksia eikä joukkoliikenneviranomaisille ole myönnetty samaan tarkoitukseen muita tukia. Koronatuki kohdistuu kuntien talouteen, ja sitä kautta se voi olla joltain osin päällekkäinen valtionosuuksina kunnille vuonna 2020 ja 2021 osoitetun koronatuen kanssa. Kaikille avoimen joukkoliikenteen kustannukset eivät sisälly valtionosuuksien perusteena oleviin kustannuksiin, mutta eri kanavia kunnille osoitetut valtion rahoitukset vaikuttavat kuntien talouteen.

Koronatuen myönteisenä sivuvaikutuksena tuen avulla on mahdollisesti voitu vähentää bussiyritysten konkurssreja alueellisessa ja paikallisessa liikenteessä, koska on jaettu lipputuloriskiä ja hankittu sopimusliikennettä lakkautuneitten markkinaehtoisten vuorojen tilalle.

#### **Tuen merkitys valtakunnallisessa liikenne- ja ilmastopoliitikassa**

Koronatuella on huomattava merkitys liikenne- ja ilmastopoliitikan saavutettavuus- ja kestävyystavoitteiden saavuttamisessa pitkällä aikavälillä. Ilman koronatukia joukkoliikenteen palvelutason leikkaukset ja kuntien kustannusten lisääntyminen heikentäisivät pysyvästi joukkoliikenteen kilpailukykyä. Tämä kielteinen muutos olisi huomattavasti suurempi kuin muilla julkisen henkilöliikenteen tuilla tavoitellut myönteiset vaikutukset.

#### **Tuen merkitys alueellisesti**

Koronatuki on merkittävä kaikille joukkoliikennealueille. Tuki kohtelee eri alueita yhtenäisten kriteerien mukaisesti. Tuki edistää tehokkaasti lipun hintojen ja tarjonnan ylläpitämistä kaupunkiseuduilla. Alueellisessa ja paikallisessa liikenteessä tuella on pystytty hidastamaan saavutettavuuden heikkenemistä ja turvaamaan välttämättömiä yhteyksiä.

#### **Tuen merkitys liikenteen eri käyttäjäryhmien kannalta**

Koronatuki kohdistuu eri väestöryhmiin samalla tavalla kuin alueiden joukkoliikenteen tarjonta yleensäkin.

#### **Voitaisiinko valtion rahoitus kohdentaa paremmin yleistä etua palvelulla tavalla ja tehokkaammin?**

Tavoitetta joukkoliikenteen palvelutason ja lipunhintojen säilyttämisestä koronakriisin yli ei olisi tämän arvioinnin mukaan mahdollista saavuttaa paremmin



millään muulla tavalla. Vaihtoehtoisiksi tavoiksi tunnustetaan koronatuen osoittaminen kunnille joukkoliikenteeseen korvamerkittynä valtionavustuksena ja koronatuen osoittaminen liikennöitsijöille. Kunnan kautta kulkeva tuki synnyttäisi hallinnollisia kustannuksia verrattuna nykyisten hakuprosessien käyttöön. Yrityksille suunnattuna tuki voisi toimia vain käyttöoikeussopimusliikenteessä, mutta ei bruttoliiikenteessä. On tältäkin osin tehokkaampaa käyttää olemassa olevia tukikanavia.

#### **5.6.4 Kokonaisarviointi**

##### **Tuelle asetettujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuus**

Koronatuen tavoitteet ovat selkeät ja tarkoituksenmukaiset. Valtio haluaa estää joukkoliikennejärjestelmän palvelutason romahduksen poikkeustilanteessa. Vastaava tuki olisi kunnille kohtuuton kustannustaakka.

##### **Tuen vaikuttavuus sille asetettujen tavoitteiden edistämiseen**

Tämän arvioinnin perusteella koronatuki täyttää sille asetetut tavoitteet. Tarjonnan ja hintojen muutoksista perusteluineen ei kuitenkaan vielä ole tarkkaa tietoa. Arviointia koronatukien vaikuttavuudesta on tarkennettava, kun toimivaltaiset viranomaiset ovat toimittaneet nämä tiedot hakuehtojen mukaisesti.

Nyt jo voidaan kuitenkin arvioida, että yllättävässä tilanteessa lisärahan mahdollistamien koronatukien myöntämisessä onnistuttiin hyvin ja nopeasti. Tämän mahdollisti se, että valtionapuviranomaisella on hyvä yleiskäsitys toimintaympäristöstä ja toimijoista sekä toimiva vuorovaikutus toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

##### **Tuen tehokkuus ja suhde yleiseen etuun**

Koronatuen jakaminen olemassa olevia tukiprosesseja käyttäen suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle on tehokas. Koronatuki kohdistuu yleisen edun mukaisesti todennettavien tulomenetysten korvaamiseen kohdellen eri alueita oikeudenmukaisesti. Kaupunkiseutujen joukkoliikennejärjestelmän kilpailukyvyyn säilyttäminen koronatukien avulla yli poikkeusaikojen on edellytys liikenne- ja ilmastopoliitiikan pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseksi.

##### **Tuen tarpeeseen ja määrään nähtävissä olevat muutokset**

Liikenne 12-suunnitelman mukaan valtio varautuu joukkoliikenteen elvyttävään tukemiseen 2021–2024 nykyisen julkisen talouden suunnitelman ylityksenä. Lisärahoitusta on jo myönnetty: vuoden 2022 ensimmäisessä lisätalousarviossa myönnettiin 30 miljoonan euron lisärahoitus kaupunkiseutujen sekä alueellisen ja paikallisen joukkoliikenteen järjestämiseen ja palvelutason ylläpitoon edelleen jatkuvissa poikkeusoloissa.

Koronatuille tarvitaan suunniteltu siirtymäaika. Koronatuen siirtymäajan tavoitteissa olisi perusteltua ottaa huomioon mahdolliset tarpeet tehdä alueilla joukkoliikennejärjestelmän rakenteellisia muutoksia vastaamaan kysynnän pysyviin muutoksiin.

Koronapandemian aiheuttaman lipputulovajauksen lisäksi toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset vaikuttavat joukkoliikenteen eritystukien tarpeeseen. Energian hinnannousu lisää liikennöintikustannuksia vaikuttaen myös liikennöintikorvauksiin. Toisaalta liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kohdistuvat määrärahojen leikkauksen tarpeet heikentävät mahdollisuuksia lisätä joukkoliikenteen tukia.

## Tukiprosessin kehittämistarpeet

Liikenteeseen kohdistetun koronatuen myöntämisen, hakemisen ja maksatuksen prosessissa ei ole tunnistettu kehittämistarpeita. Koronatuen hakeminen yhdessä muiden avustusten kanssa on tehokas tapa tuen jakamiseen.

Koronatuella rahoitetut elvyttävät kehittämishankkeet eivät olennaisesti eroa ilmastoperusteisella rahoituksella ja hankeavustuksilla rahoitettavista hankkeista. Tukiprosessi olisi selvempi, jos kaikki hankeavustukset myönnettäisiin samasta määrärahasta.

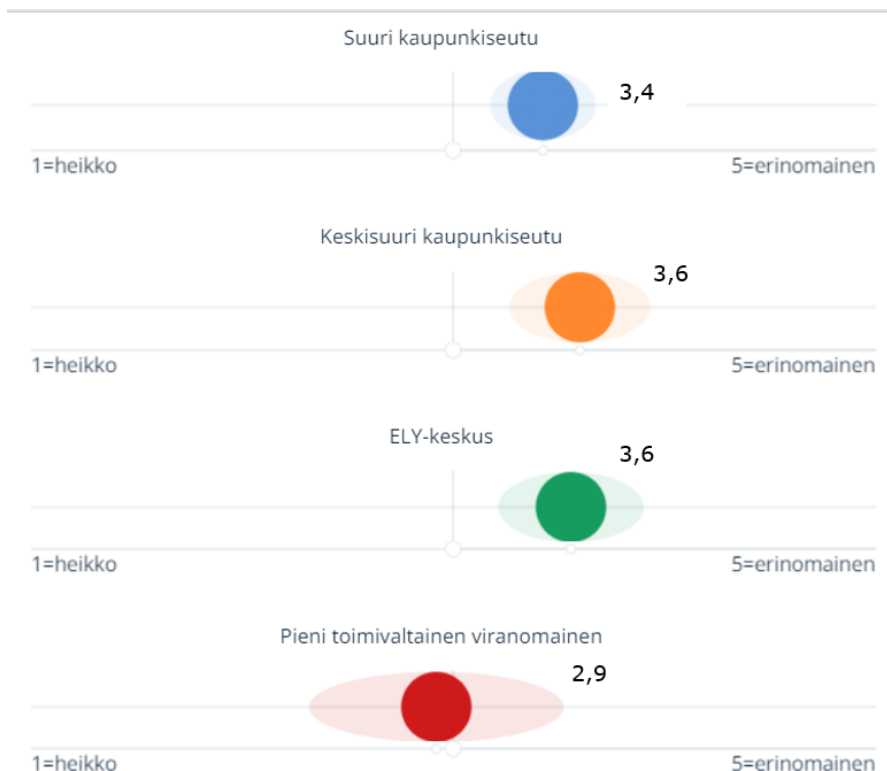
## 5.7 Valtionavustusmenettely

### 5.7.1 Tyytyväisyys valtionavustusmenettelyihin ja prosessiin

Toimivaltaiset viranomaiset antoivat hakuprosessille asteikolla 1–5 keskimäärin arvosanan 3,3. Erityisen tyytyväisiä oltiin mahdollisuuteen saada lisätietoja (arvosana 3,9) ja päätösten informaatioisälttöön (arvosana 3,7). Ongelmallisimmiksi koettiin hakuprosessin aikataulu ja ajoitus (arvosana 2,9) ja päätöksenteon nopeus (arvosana 2,9). Keskimääräisissä arvioissa on mukana sekä Traficomia että ELY-keskuksia koskevat arviot ja ne perustuvat 42 tieliikenteen toimivaltaisia viranomaisia edustavien henkilöiden omiin arvioihin.

Pienet kaupungit ovat tyytymättömiimpiä valtionavustusmenettelyihin ja antavat hakuprosessille keskimäärin arvosanaksi 2,9. Erityisesti päätöksenteon nopeuteen ollaan pienissä kaupungeissa tyytymättömiä. Pienet kaupungit hakevat valtionavustukset ELY-keskuksilta. Suuret ja keskisuuret kaupunkiseudut ja ELY-keskukset tuen hakijoina antoivat Traficomin valtionavustusmenettelyille keskimääräisen arvosanan 3,4.

*Kuva 9. Toimivaltaisten viranomaisten kyselytutkimuksessa keskimäärin antamat arviot hakuprosessista.*



## 5.7.2 Pienten kaupunkien valtionavustusprosessin kehittämistarpeet

ELY-keskukset myöntävät toimivaltaisten pienten kaupunkien valtionavustukset. Käytäntö eroaa suurista ja keskisuurista kaupunkiseuduista, joissa tuen myöntää Traficom. ELY-keskusten alueilla on myös erikokoisia kaupunkeja, joissa kaupungit järjestävät paikallisliikennettä, mutta ELY-keskus on toimivaltainen viranomaisena. Nykyinen valtionavustusasetus asettaa käytännössä toimivaltaiset pienet kaupungit ja peruskunnat samalle viivalle ELY-keskusten valtionavustuksia myönnettäessä.

Nykyisin toimivaltaisten pienten kaupunkien valtionavustusprosessin ongelmana on, että ELY-keskuksen ostotarpeet ja niihin kuluvat rahat tiedetään vasta loppuvuodesta. Vasta tämän jälkeen päästään käsittelemään valtionavustuksia. Pienten kaupunkien kannalta prosessin pitäisi olla noin vuotta aiemmin, jotta kaupungin omassa budjetoinnissa voitaisiin reagoida saatavan valtionavustuksen määrään.

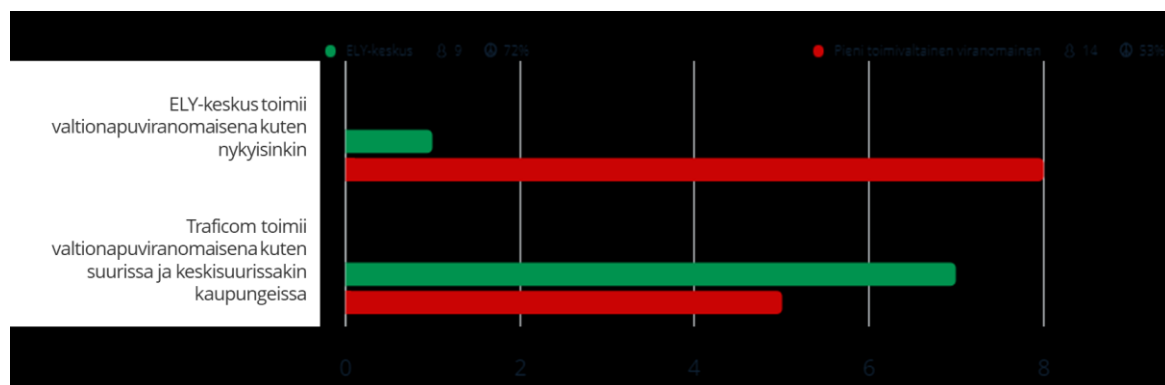
Pienillä kaupungeilla on myös eniten tuen hakemiseen ja käyttöön liittyviä epäselvyyksiä esimerkiksi tukien sallituista käyttökohteista.

Tässä työssä tehdyssä kyselyssä toimivaltaiset pienet kaupungit kannattavat kuitenkin nykyisen käytännön jatkumista tuen myöntämisessä. ELY-keskusten vastaajista sen sijaan yli puolet kannatti pienten kaupunkien valtionavustuksen myöntämisen siirtämistä Traficomille (kuva 10).

Tukien myöntämisen siirtämistä Traficomille perusteltiin sillä, että käytäntö olisi tasapuolinen pienille kaupungeille riippumatta kaupunkien koosta tai ELY-keskuksen määrärahalanteesta. Traficomın myöntäessä avustukset kohdeltaisiin kaikkia toimivaltaisia viranomaisia tasapuolisesti toimivalta-alueryhmästä riippumatta. Pienillä kaupungeilla olisi sama menettely ja hakuajankohta kuin suurilla ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla. Traficom pystyisi myös toimittamaan rahoituspäätökset selvästi aiemmin kuin ELY-keskukset.

Toisaalta koetaan, että ELY-keskus on looginen tuen myöntäjä, koska yhteistyö ELY-keskusten ja pienten kaupunkien välillä on muutenkin tiivistä. Valtionavustusta voidaan käyttää vipuvartena, jolla rakennetaan naapurikuntien lähiliikenne ja keskuskaupungin paikallisliikenne tehokkaaksi kokonaisuudeksi. ELY-keskuksen säilyminen avustusviranomaisena antaisi todennäköisesti myös enemmän liikkuvaraa paikallisten olosuhteiden huomioimisessa ja rahoituksen suuntaamisen painotuksissa.

*Kuva 10. Tämän työn kyselytutkimuksen yhteydessä ELY-keskuksilta ja pieniltä kaupungeilta kerätyt näkemykset pienten kaupunkien tuen myöntäjätahosta.*



Alueiden esittämien näkemysten ohella tunnistetaan lisäksi, että tukien käytön valtakunnallinen seuranta todennäköisesti paranisi, jos tuen myöntäisi suoraan Traficom. Tämä menettely varmistaisi myös sitä, että liian pieniä toimivalta-alueita ei kannata muodostaa, koska toimivaltaisen viranomaiset tehtävät edellyttävät kaupungeilta omaa, ELY-keskuksesta riippumatonta osaamista ja resursseja

joukkoliikenteeseen. Menettelyn muuttamisen yhtenä haasteena tunnistetaan taas myös se, että ELY-keskusten toimivalta-alueet ovat osin jo nyt varsin rikkonaisia, ja pienten kaupunkien tuella pystytään varmistamaan tehokas yhteistyö ELY-alueen sisällä.

Jos nykyistä toimintamallia jatketaan, voitaisiin pienten kaupunkien kohtelun tasapuolisuutta parantaa ainakin aluksi lisäämällä seurantatietoa tuen määrästä ja käyttötarkoituksesta pienissä kaupungeissa, jolloin ELY-keskukset voisivat paremmin muokata käytäntöä valtakunnallisesti yhtenäisiksi. Jatkossa selkein olisi toimintamalli, jossa Traficom myöntäisi valtionavustuksen kaikille toimivaltaisille viranomaisille. Tämä tulisi ottaa huomioon myös Traficom in henkilöresurssien mitoituksessa. Niiden pienten kaupunkiseutujen, joille ELY-keskuksen osaaminen ja yhteistyö liikenteen järjestämisessä on välttämätöntä, kannattaisi kuulua tällöin ELY-keskuksen toimivalta-alueeseen, vaikka kaupunki järjestäisikin paikallisliikennettä.

### **5.7.3 Valtionavustusten ennakoitavuus**

MAL-sopimus auttaa osaltaan siinä, että kaupungeissa tiedetään lähivuosien perusrahoituksen ja ilmastoperusteisen rahoituksen valtionavustukset, ja tämä helpottaa suunnittelua. Perusongelmana kuitenkin on, että kuntien käyttötalousratkaisut tehdään syksyllä seuraavaa vuotta varten, joten hyödyllisintä olisi saada tieto seuraavan vuoden avustuksen ennakoidusta määrästä jo syksyllä. Hakuprosessin aikataulusta johtuen kuntien on aloitettava kehittämishankkeet omalla riskillä tai niiden käynnistäminen viivästyy. Perusrahoitus pystytään pienellä riskillä kaupungeissa ennakoimaan, koska taso on ollut vakiintunut, mutta hankerahoituksen käytön tehokkuutta heikompi ennakoitavuus heikentää.

Kaupunkien näkemysten mukaan ennakoitavissa olevan rahoituksen merkitys koetaan summaansa suuremmaksi. Ennakoitavuuden parantamiseen liittyy erilaisia tarpeita. Hankehakujen myötä on ylipäättään varsin harvoin pystytty ideoimaan uusia projekteja, vaan kyse on pikemminkin kaupunkien strategioiden mukaisten hankkeiden saamisesta osaksi hankehakua. Jos tavoitteena on saada aikaan kokonaan uusia hankkeita, hankehaut tai niiden teemat tulisi olla tiedossa esimerkiksi hankehakua edeltävänä vuonna.

Ennakkoon tiedossa olevat ja pysyvät teemat ovat hankehauissa tavoiteltavia. Toimivaltaisille viranomaisille tiedottamiseen kannattaa panostaa, että viranomaiset ovat tietoisia jatkuvista teemoista, ja että nämä teemat otetaan huomioon kaupunkikohtaisia strategioita suunniteltaessa.

## 6 Julkisen henkilöliikenteen tukien kehittämistarpeet

### 6.1 Valtionrahoituksen vaikuttavuuden kehittäminen

#### 6.1.1 Tukien kannustavuuden parantaminen

Kaikissa toimivalta-aluetyypeissä koetaan, että valtionavustuksilla on merkitystä kuntien päätöksissä joukkoliikenteen rahoituksesta. Valtionavustuksen lisäys koetaan merkiksi kunnille siitä, että omaakin joukkoliikenteen rahoitusta kannattaa lisätä. Valtionavustuksen pienentäminen tai lopettaminen voisi vastaavasti ohjata kuntia vähentämään omaa rahoitustaan joukkoliikenteeseen. Esimerkiksi ilmasto-perusteinen tuki on toiminut hyvänä kannustimena kunnille edistää ilmaston kannalta hyviä ratkaisuja. Haasteena on kuitenkin se, että valtionavustuksen määrä ei kasva, vaikka liikennettä lisättäisiin tai lippujen hintoja laskettaisiin.

MAL-sopimuksissa on nimetty erilaisilla tarkkuustasoilla liikennejärjestelmän kehittämistoimia, joilla joukkoliikennettä pyritään edistämään. Kuitenkin esimerkiksi perusrahoituksen käyttökohteille (PSA-liikenteen hankinta ja käytännössä myös lipunhintojen alentaminen) ei ole asetettu tavoitteita. Seuranta tapahtuu osana muuta MAL-sopimusten seurantaa, mutta joukkoliikenteen valtionavustusten osalta seuranta koskee lähinnä kuntarahoituksen käyttöä (kuinka paljon kunta on käyttänyt rahaa joukkoliikenteeseen). Olisi tärkeää, että MAL- ja aiesopimuksissa asetetaan ja osana sopimusprosessia seurataan sellaisia tavoitteita, joihin on mahdollista vaikuttaa yksin joukkoliikennettä kehittämällä.

Joukkoliikennetukien kannustavuutta voitaisiin kehittää niin, että MAL-sopimuksen seuraavalla neuvottelukierroksella voitaisiin ottaa esille edellisen kierroksen tavoitteiden toteutuminen ja palkitseminen.

Hankehakuja voidaan muokata kannustavammiksi parantamalla niistä tiedottamista ja ennakkointia. Hankehakujen sisällöt on pyritty pitämään jo nykyisin suhteellisen muuttumattomina, jotta ne rohkaisisivat ideoimaan uusia kehittämishankkeita.

#### 6.1.2 Yhteistyön lisääminen

Liikenne 12-linjausten mukaan Traficomin tulee kehittää joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten ja muiden toimijoiden (viranomaiset, palveluntarjoajat, eri kulkumuodot, paikallis- ja kaukoliikenne) yhteistyötä.

Yhteistyön hyödyllisyys kehittämishankkeissa on tullut esille tämän työn tuloksissa. Yhteistyön avulla saadaan vertaistukea ja kehittämiseen tarvittavia henkilöresursseja sekä osaamista. Digirahoituksen osalta yhteistyötä on tehty, ja osapuolet sitä kiittelevät. Samoin sekä kaupunkien välinen että valtakunnallinen (LMJ, Fintraffic) yhteistyö koetaan hedelmälliseksi. Yhteistyön lisääminen mahdollisesti tehostaisi tukien hyödyntämistä tai ainakin mahdollistaisi niiden käytön sellaisilla seuduilla, joissa omat henkilöresurssit rajoittavat kehittämistä.

Myös benchmarkkaus on yksi tärkeä yhteistyömuoto. Muiden kaupunkien esimerkeistä on mahdollista oppia, säästää aikaa ja rahaa ja myös inspiroitua kehittämiseen. Alueilla kaivataan aiemmin käytössä olleen JUKU-palvelun kaltaista tai vastaavaa yhteistä seurantaa uudelleen käyttöön. Traficomin määräys kysyntä- ja tarjontatietojen toimittamisesta<sup>5</sup> velvoittaa toimivaltaisia viranomaisia tuottamaan ja toimittamaan tiettyjä perustietoja Traficomille. Tietojen julkaisuun kehitetään ratkaisua syksyn 2022 aikana.

<sup>5</sup> Tieliikenne: Henkilöliikenteen palvelujen kysyntä- ja tarjontatiedot ja taksiliikenteen palvelujen hintatiedot. 15.11.2021 TRAFICOM/420990/03.04.03.00/2020.

Valtionavustuksilla ja niiden seurannalla kannattaisi kannustaa alueiden yhdessä tekemistä ja yhteistä kehittämistä. Yhteistyötavoitteet eivät kuitenkaan saisi rajoittaa tukien muuta käyttöä. Yhteistyöhankkeet toisaalta myös tarvitsevat enemmän aikaa suunnitteluun ja päätöksentekoon kunnissa.

### **6.1.3 Kunnilla tulisi olla rahoitusosuus kaikissa liikennehankinnoissa**

Suurilla ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla sekä pienissä kaupungeissa kunnat rahoittavat joukkoliikennepalvelut, ja saavat joukkoliikenteeseen valtion tukea. Valtion perusrahoituksen osuus kokonaisrahoituksesta pohjautuu ennalta sovittuihin loogisiin kriteereihin. Kuntarahoituksen osuus on merkittävä kuitenkin kaikissa kaupunkiseudun kunnissa.

ELY-keskusten alueella määrärahaa käytetään liikenteen hankintaan kolmella eri tavalla. ELY-keskus voi hankkia kuntien välisiä vuoroja pelkästään ELY-rahoituksella tai ELY-keskus ja kunnat voivat hankkia liikennettä yhdessä ns. yhteisrahoituksella, joissa hankinnan kustannukset jaetaan ELY-keskukselle ja kunnille hankintavaiheessa sovitulla periaatteella. ELY-keskus voi myös myöntää valtionavustusta kunnalle liikenteen hankintaan.

ELY-keskusten ja kuntien yhdessä rahoittamassa liikenteessä kuntaosuuden suuruus ja jakotapa vaihtelee eri ELY-alueilla. Joillakin ELY-alueilla kuntarahoituksen osuus on merkittävä ja hankintoja on kehitetty niin, että kunnat osallistuvat rahoitukseen (yhteisrahoitus). Osassa ELY-liikennettä taas kuntien rahoitusosuutta ei ole tai se on vain nimellinen. Vaihtelua voi olla myös ELY-keskuksen alueen sisällä esimerkiksi hankittavasta liikennetyypistä (esim. kuntakeskuksen yhteys maakuntakeskukseen, koululaisvuoro) riippuen.

Kuntien tasapuolista kohtelua olisi, että kaikilta kunnilta edellytettäisiin asianmukaiset osuudet kaikessa ELY-liikenteen hankinnassa. Tämä parantaisi määrärahan vaikuttavuutta ja todennäköisesti myös kuntien sitoutumista palvelutason määrittelyyn ja liikenteen suunnitteluun.

ELY-keskusten määrärahan käyttöä samoin kuin tarjonnan ja kysynnän kehitystä tulisi seurata nykyistä tarkemmin myös valtakunnallisesti. Traficom in kannattaisi pyytää ELY-keskuksilta tiedot PSA-liikenteen linjakilometreistä ja kuntien rahoitusosuuksista hankintakokonaisuudessa. Seurantatiedot auttaisivat ELY-keskuksia yhdenmukaistamaan käytäntöjään. Tarvittaessa voitaisiin harkita myös valtakunnallista suositusta kuntarahoituksen vähimmäisosuudesta.

## **6.2 Julkisen henkilöliikenteen määräjain toteutettava arviointi**

Traficom seuraa osana liikennejärjestelmän tilakuvatyötä saavutettavuuden tilaa sekä osana liikennejärjestelmän seurantamittareita joukkoliikenteen matkustajamääriä sekä suoraa rahoitusta. Valtionavustusten seuranta ja liikennejärjestelmän seurantamittareita kannattaisi mahdollisuuksien mukaan kytkeä yhteen. Samalla tulee huolehtia, että seurantatietoja ei tehdä kahteen kertaan vaan hyödynnetään samoja mittareita MAL-sopimusten seurannassa, joukkoliikenteen tukien valtakunnallisessa seurannassa ja Liikenne 12-suunnitelman seurannassa.

Valtionavustusten kannalta tärkeintä on tavoiteltavia vaikutuksia kuvaavien mitta-  
reiden jatkuva seuranta. Joukkoliikenteen matkustajamäärää ja joukkoliikenteen kulkutapaosuutta sekä julkisen liikenteen rahoitusta matkustajaa kohden seurataan osana Liikenne 12-seurantamittareita. Joukkoliikenteen matkustajamäärien seurannassa erotellaan suuret kaupunkiseudut, keskisuuret kaupunkiseudut ja muu joukkoliikenne Julkisen liikenteen suoritetilaston mukaisesti. Joukkoliikenteen kulkutapaosuutta seurataan valtakunnallisesti ja neljällä suurella kaupunkiseudulla. Joukkoliikenteen kysyntä, tarjonta ja rahoitus muodostavat osan liikenteen palveluiden tilakuvasta. Samoin saavutettavuutta seurataan osana liikennejärjestelmän tilakuvatyötä.

Joukkoliikenteen valtionrahoituksella saavutettavia päästövähennyksiä ja saavutettavuuden kehittymistä pystyttäisiin ihannetilanteessa seuraamaan osana Traficom in tilannekuvatyötä ja liikennejärjestelmäanalyysiä. Saavutettavuuden ja päästövähennysten seurannan haasteena on se, että valtionavustusten näkökulmasta seurantamittareissa tulisi pystyä erottelemaan toimivaltaisen viranomaisen aikaansaama muutos ulkopuolisista syistä johtuvista muutoksista.

Joukkoliikenteen matkustajamäärien kasvun voidaan ajatella kuvaavan osaltaan päästövähennyksiä, jos seurataan samalla kulkutapajakaumaa. Matkustajamääriin voivat kuitenkin vaikuttaa toimivaltaisen viranomaisen toiminnasta riippumattomat asiat, kuten koronapandemian aikana annetut terveysturvallisuusmääräykset sekä pandemian aikainen merkittävä joukkoliikenteen kysynnän vähentyminen.

Henkilöautoliikenne on sähköistymässä, ja joukkoliikenteen merkitys päästöjen vähentäjänä pienenee liikenteen päästöjen vähentyessä joka tapauksessa. Keskittyminen yksinomaan päästövähennyksiin suhteessa henkilöautoliikenteeseen ei toimi seurantatyökaluna enää muutamien vuosien päästä. Kulkutapaosuuden seuranta kuvaa kuitenkin joukkoliikenteen roolia liikennejärjestelmien toimivuuden parantamisessa. Joukkoliikenteen kehittämällä on myös muita tärkeitä tavoitteita kuin päästövähennykset. Joukkoliikenteen avulla vähennetään ruuhkia ja vapautetaan katutilaa muuhun käyttöön, vähennetään tarvetta toteuttaa kalliita pysäköintiratkaisuja, parannetaan liikenneturvallisuutta ja vähennetään melu- ja pölyhaittoja sekä mahdollistetaan miellyttävät matkat ja matka-ajan hyötykäyttö. Joukkoliikenteen roolia liikennejärjestelmien kokonaisvaltaisessa toimivuuden parantamisessa ja joukkoliikenteen tilankäytöllisestä tehokkuutta tuleekin nostaa esille sekä tavoitteissa että seurannassa jatkossa.

Saavutettavuuden tarkastelu on ollut toistaiseksi pääasiassa valtakunnallista tai kaukoliikenteeseen liittyvää, eikä niinkään kaupunkiseutujen sisäisen saavutettavuuden tarkastelua, jonka avulla voitaisiin tehdä päätelmiä paikallisliikenteen palvelutason kehittymisestä. Tämän vuoksi tarkasteluja on toistaiseksi ollut haastavaa kytkeä valtionavustuksiin. Saavutettavuuden seuranta on kuitenkin vähitellen tarpeen kehittää myös kaupunkien sisäiseen saavutettavuuteen, jolloin kytkentää valtionavustuksiin tulee pohtia uudelleen.

Arviointia varten tarvitaan luotettavaa aikasarjatietoa kaikilta toimivalta-alueityypeiltä alueen omarahoituksesta, linjakilometreistä ja matkustajamäärästä. Lisäksi Traficom seuraa valtionavustuksia ja niiden käyttöä. Tieto palvelee erilaisten vaikutusten numeerisessa kuvaamisessa ja on tarpeellista, vaikka tavoitteita suunnattaisiin uudelleen. Tällä hetkellä tietopuutteita on erityisesti ELY-keskusten ja pienten kaupunkiseutujen tiedoista. Kiireellisintä olisi toteuttaa palvelu (kuten JUKU), johon valtionavustuksia saavat viranomaiset veloitetaan kirjaamaan seurantatiedot ja tarkistamaan niiden oikeellisuus. Seurantatietojen kirjaaminen tulee ohjeistaa riittävällä tarkkuudella, jotta viranomaiset kirjaavat tiedot saman sisällöisesti ja vertailukelpoisesti. Tämän tiedon pohjalta vaikuttavuuden arviointia on mahdollista tehdä myös numeerisesti. Pienten kaupunkien osalta seurantaa kannattaisi kehittää välittömästi niin, että pienet kaupungit raportoisivat maksatushakujen yhteydessä ELY-keskuksille pyydetyt tunnusluvut kuten matkustajamäärä (miehellään jaoteltuina kunnan korvaamiin koululaismatkoihin ja itse maksaviin matkoihin), linjakilometrit ja kaupungin oma rahankäyttö. ELY-keskus raportoi luvut eteenpäin Traficomille. Vaihtoehtoisesti Traficom seuraa tietoja pohjautuen edellä mainittuun kysyntä- ja tarjontatietojen määräykseen perustuen. Kunnan korvaamien koululaismatkojen osuutta matkustuksesta ei ole aiemmin seurattu, mutta seuranta olisi perusteltua ainakin pienten kaupunkien ja mahdollisesti myös ELY-keskusten liikenteessä. Näin saataisiin tietoa siitä, palveleeko liikenne myös itsemaksavia asiakkaita, vai onko se suunnattu pääosin koulujen tarpeisiin.

## 7 Yhteenveto, päätelmät ja suositukset

### 7.1 Työn tavoitteet ja sisältö

Tämän työn tavoitteena on ollut määrittää tarkastelukehikko julkisen henkilöliikenteen tukien tarkasteluun ja seurantaan sekä tehdä kehikon mukainen arviointi valtion tuista alueelliseen ja paikalliseen joukkoliikenteeseen, suurten ja keski-suurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteeseen, ilmastoperusteisiin toimiin ja kehittämishankkeisiin vuosina 2020–2021.

Työssä on käyty läpi ja analysoitu arvioitavia tukia käsittelevä kirjallinen materiaali, kuten valtion talousarvioesitykset, tukien hakuilmoitukset ja tukihakemukset, MAL-sopimukset, joukkoliikenteen aiesopimukset sekä ELY-keskusten tulossopimukset ja valtion liikennehallinnon tilinpäätökset. Joukkoliikenteen toimivaltaisille viranomaisille on tehty valtionrahoituksen käyttöä ja vaikutuksia käsittelevä kysely sekä teemahaastatteluja. Määrällisiä tietoja on koottu julkisen liikenteen tilastoista ja toimivaltaisten viranomaisten raportoimista tiedoista sekä Traficom in aineistoista. Valtionavustusten ja määrärahojen tarkastelu ja arviointi on tehty edellä mainittujen lähtöaineistojen perusteella asiantuntijapäätelyinä.

### 7.2 Julkisen henkilöliikenteen tukien tarkastelukehikko

Työssä on muodostettu ja testattu ehdotus julkisen henkilöliikenteen määrärahojen ja valtionavustusten tarkastelukehikoksi, joka määrittelee rahoituserien arvioinnissa käsiteltävät teemat ja arviointikysymykset (taulukko 12):

1. **Tavoitteiden arviointi:** Mitä tavoitteita ja odotettuja vaikutuksia valtionavustuksella tai määrärahalla on?
2. **Vaikuttavuuden arviointi:** Miten rahoitus edistää tavoitteiden toteutumista ja saa aikaan odotettuja vaikutuksia?
3. **Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi:** Saavutetaanko tuen myönteiset vaikutukset yhteiskunnalle tehokkaasti ja ilman merkittäviä kielteisiä sivuvaikutuksia?
4. **Kokonaisarviointi:** Onko arvioitava rahoitus kokonaisuutena tarkoituksenmukainen, tuloksellinen ja tarpeellinen? Kohdistuuko rahoitukseen tai sen prosessiin kehittämistarpeita?

Tarkastelukehikon mukaisten arviointikysymysten avulla julkisen henkilöliikenteen valtionavustuksista voidaan laatia säädösten edellyttämä arviointi.

Ehdotettu kehikko on teemoiltaan sovellettavissa myös muiden valtionavustusten tarkasteluun liikenteen hallinnonalalla. Arviointikysymyksiä on kuitenkin jonkin verran täsmennettävä arvioitavan avustuksen mukaan. Esimerkiksi liikenneturvallisuusavustusten kohdalla ei arvioida vaikutuksia henkilöliikenteen järjestämiseen vaan muun muassa turvallisuustyöhön. Jos kehikkoa sovelletaan toisella hallinnonalalla, on Liikenne 12-suunnitelman sijaan tarkasteltava sen hallinnonalan vastaavaa strategista suunnitelmaa.



Taulukko 12. Ehdotus julkisen henkilöliikenteen tukien tarkastelukehikoksi ja sen puitteissa käsiteltäviksi asioiksi.

1. Tavoitteiden arviointi	2. Vaikuttavuuden arviointi	3. Yleisen edun ja tehokkuuden arviointi
<ul style="list-style-type: none"> <li>Tuen välittömät tavoitteet ja odotetut vaikutukset</li> <li>Tukeen kohdistuvat laajemat liikennejärjestelmätaavoitteet ja odotetut vaikutukset</li> <li>Tukeen kohdistuvat laajemat yhteiskunnalliset ja odotetut vaikutukset</li> <li>Tavoitteiden ja odotettujen vaikutusten ajallinen ulottuvuus</li> <li>Tavoitteiden toteutumisen mittarit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tuen suuruus ja käyttökohde</li> <li>Tuen merkitys käyttökohteen kokonaisrahoituksessa</li> <li>Tuen suurentamisen vaikutukset</li> <li>Tuen pienentämisen vaikutukset</li> <li>Tuen vaikuttavuus joukkoliikenteen palvelutasoon</li> <li>Vaikuttavuus tuelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tuen suuruus ja kohdentaminen suhteessa tavoiteltaviin vaikutuksiin</li> <li>Kielteiset tai toisten tukien kanssa päällekkäiset tai vastakkaiset vaikutukset</li> <li>Tuen merkitys valtakunnallisessa liikenne- ja ilmastopoliitikassa</li> <li>Tuen merkitys alueellisesti</li> <li>Tuen merkitys liikenteen eri käyttäjäryhmien kannalta</li> </ul>
4. Kokonaisarviointi		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Tuelle asetettujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuus</li> <li>Tuen vaikuttavuus sille asetettujen tavoitteiden edistämiseen</li> <li>Tuen tehokkuus ja yhteiskunnallinen merkitys</li> <li>Tuen tarpeeseen ja määrään nähtävissä olevat muutokset</li> <li>Tukiprosessin kehittämistarpeet</li> </ul>		

## 7.3 Julkisen henkilöliikenteen tukien arviointi

### 7.3.1 Tukien tavoitteiden tarkoituksenmukaisuus

Joukkoliikenteen valtionrahoituksen liikennejärjestelmätasolta johdetut tavoitteet jakautuvat kahtia saavutettavuuden (palvelutason) turvaamiseen ja ilmastotavoitteisiin. Voidaan arvioida, että tällä hetkellä arviolta noin puolet rahoituksesta ilman koronataukea kohdistetaan saavutettavuutta turvaavaan liikenteeseen. Arvio perustuu siihen, että alueellisessa ja paikallisessa liikenteessä tuki on suunnattu ensisijaisesti saavutettavuuden turvaamiseen. Lisäksi on arvioitu, että myös keskisuurilla kaupunkiseuduilla noin puolet valtionavustusten kohteena olleesta liikenteestä on hankittu saavutettavuuden (palvelutason ylläpidon) perusteella. Arviolta puolet valtionavustuksista kohdistuu nykyisin ensisijaisesti ilmastotavoitteita tukevaan liikenteeseen. Ilmastotavoitteita tukevaksi (joukkoliikenteen houkuttelevuutta lisääväksi) liikenteeksi on katsottu suurten kaupunkien liikenne ja puolet keskisuurten kaupunkien liikenteestä. Liikenne 12-suunnitelman mukaan tavoite on vuoteen 2030 mennessä painottumassa ilmastotavoitteisiin.

Joukkoliikenteen valtionrahoitukselle asetetut tavoitteet ovat johdonmukaiset ja palvelevat Liikenne12-suunnitelman tavoitteita. Suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen sekä alueellisen ja paikallisen liikenteen tavoitteita on kuitenkin tarpeen tarkentaa niin, että tavoitteet koskevat joukkoliikenteellä saavutettavissa olevia ja mitattavia asioita. Tuen tavoitteet ja mittarit tulisi jatkossa selkeästi esitellä hakuohjeissa. Ilmastotavoitteiden sijaan tulisi puhua laajemmin kestävyystavoitteista ja korostaa joukkoliikenteen liikennejärjestelmähyötyjä.

Alueellisessa ja paikallisessa joukkoliikenteessä keskeinen tavoite on saavutettavuus ja siitä johtavan riittävän palvelutason turvaaminen. Tavoite on tarkoituksenmukainen, mutta peruspalvelutasoa ei ole määritelty valtakunnallisesti. Lakivaikeus palvelutason määrittelylle poistui Liikennepalvelulain myötä, eikä alueita ole

enää valtakunnallisesti ohjeistettu palvelutasomäärityksissä. Nyt peruspalvelutaso on kullakin alueella määritelty erikseen alueen näkökulmasta ja ELY-keskusten palvelutasomäärittelyihin vaikuttaa tarpeiden lisäksi oletus määrärahojen tasosta.

Suurilla kaupunkiseuduilla ja keskisuurilla MAL-kaupunkiseuduilla tavoitteet koskevat kestävien kulkutapojen kulkutapaosuuden kasvattamista. Tavoitteiden laajentaminen joukkoliikenteestä kestäviin kulkutapoihin korostaa tarvetta houkuttella uusia matkustajia ensisijaisesti henkilöautoilusta ja on siten erittäin perusteltu. Joukkoliikenteen valtionavustusten vaikuttavuuden arvioinnissa olisi kuitenkin tärkeää tunnistaa ja erotella joukkoliikenteellä aikaansaadut vaikutukset. Tältä osin valtionavustusten tavoitetta sekä MAL-sopimuksissa että hakuohjeissa on tarpeen tarkentaa.

MAL-kaupunkiseuduilla perusrahoituksen välittömänä tavoitteena on edistää MAL-sopimuksissa sovittuja liikenteen palvelujen kehittämistoimia ja sitä kautta niiden taustalla olevia, MAL-neuvotteluissa sovittuja tavoitteita. On hyvä, että MAL-kaupunkiseuduilla valtionavustusten tavoitteista sovitaan osana sopimusneuvotteluja ja liikennejärjestelmän kokonaisvaltaista kehittämistä. Olisi suositeltavaa pohtia, voitaisiinko muidenkin keskisuurten kaupunkiseutujen valtionavustuksien tavoitteet yhdistää aiesopimuksissa alueen liikennejärjestelmän ja maankäytön kehittämistavoitteisiin.

Ilmastoperusteisen rahoituksen tavoite CO<sub>2</sub>-päästöjen vähenemästä on tarkoituksenmukainen ja keskeinen. Joukkoliikenteen rooli päästövähennyksissä vähenee muun muassa henkilöautoliikenteen sähköistymisen myötä, joten tavoitetta olisi perusteltua laajentaa kestävyystavoitteeksi ja koskemaan asteittain myös muita joukkoliikenteen hyötyjä. Lisäksi lainsäädäntö velvoittaa kaupunkiseudut joka tapauksessa päästövähennyksiin joukkoliikenteessä. MAL-kaupunkiseutujen ulkopuolella joukkoliikenteen päästövähennyspotentiaali on pieni, joten hakuilmoituksissa esitetty täydentävä tavoite seurannan kehittämisestä ja kapasiteetin käyttöasteen parantamisesta on erityisesti näillä alueilla perusteltu.

Koronatukien tavoite hillitä poikkeustilanteesta johtuvan kysynnän ja lipputulojen vähenemisen synnyttämää rahoitusvajetta ja säästötoimia on selvä. On tärkeää, että liikennejärjestelmän kehittämisestä ja aluerakenteen muutoksesta johtuviin kysyntämuutoksiin reagointi eivät ole tukeen vaikuttavia säästötoimia.

### **7.3.2 Tukien vaikuttavuus niille asetettujen tavoitteiden edistämiseen**

Alueellisen ja paikallisen liikenteen rahoituksella pystytään toteuttamaan ELY-keskusten ja kuntien yhdessä määrittämää palvelutasoa, jossa korostuvat työ- ja opiskelumatkojen turvaaminen. ELY-keskusten määräraha edistää suoraviivaisesti saavutettavuuden parantamista kuntakeskusten välisessä liikenteessä ja erityisesti maaseutumaisilla alueilla.

Suurilla kaupunkiseuduilla joukkoliikenteen matkamäärien kasvu toteutuu tavoitteiden suuntaisesti. Valtionavustusten osuus PSA-liikenteen rahoituksesta on pieni, mutta vaikuttavuus oikean suuntainen. Tarkkaa arviota tuen vaikuttavuudesta ei ole mahdollista tehdä eikä myöskään pystytä osoittamaan kohdistuuko tuki liikenteen hankintaan vai lipunhintojen alentamiseen. Lipunhinnat ovat pysyneet kohtuullisina ja matkustajamäärien kasvu osoittaa, että ihmisten mahdollisuudet valita kestävämpiä liikkumismuotoja ovat parantuneet. Päästöjen vähentämiseen yksinomaan joukkoliikenteen kehittämisen vaikutus on pieni, ja vaatii tukeen muita liikennejärjestelmän kehittämistoimia. Vaikka päästöjä ei pystytä merkittävästi vähentämään joukkoliikennettä kehittämällä, joukkoliikenteen palvelutason säilyttämisellä on suuri merkitys siihen, että päästöt eivät lisäänty.

Keskisuurilla kaupunkiseuduilla joukkoliikenteen matkustajamäärät ovat lisääntyneet selvästi vuoteen 2020 saakka. Tuen kohdentaminen kaupunkien strategioiden mukaisesti toimenpiteisiin on edistänyt asetettuja tavoitteita.

Taulukko 13. Yhteenveto perusrahoituksesta vuonna 2019 ja karkea laskennallinen arvio vaikutuksista matkamäärään.

Perusrahoitus	Valtionrahoituksen määrä	Perusrahoituksen osuus PSA-liikenteen kokonaisrahoituksessa	Valtionrahoituksen laskennallinen vaikutus matkamäärään*
Alueellisen ja paikallisen liikenteen ostot ja kehittäminen (yhteishankinnat)	31 miljoonaa euroa (19,3 eur/asukas)	Keskimäärin 57 %	Matkamäärä ei tiedossa
Alueellisen ja paikallisen liikenteen ostot ja kehittäminen, pienet kaupungit	6 miljoonaa euroa (10,9 eur/asukas)	keskimäärin 24 %	noin 600 000 matkaa
Keskisuurten kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuki	8,1 miljoonaa euroa (7,2 eur/asukas)	noin 17 %.	noin 3,7 miljoonaa matkaa.
Suurten kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuki	9,8 miljoonaa euroa (4,3 eur/asukas)	keskimäärin 5 %	noin 13 miljoonaa matkaa

\*Suuruusluokkaa kuvaava oletus, jossa tarjonnan kysyntäjoustopuolella on käytetty kerrointa 0,5. Arvio perustuu vuoden 2019 matkamääriin.

MAL-sopimukseen sidottu ilmastoperusteinen rahoitus muodostaa merkittävän osan valtion rahoituskokonaisuutta MAL-kaupunkiseuduilla. Kohdentuminen on osin päällekkäistä joukkoliikenteen muun valtionrahoituksen kanssa, koska kaikki joukkoliikenteen kehittämistoimet ovat ilmastotavoitetta palvelevia. Perusrahoituksen ja ilmastorahoituksen tarkastelu rinnakkain osoittaa, että ilmastorahoituksen myötä tukien painopistettä on siirretty alueellisesta ja paikallisesta liikenteestä kaupunkiseuduille. MAL-sopimukseen sidottu ilmastoperusteinen rahoitus olisi perusteltua yhdistää kaupunkiseuduilla perusrahoituksen kokonaisuuteen.

Hankerahoitusten vaikuttavuutta voitaisiin oleellisesti lisätä lisäämällä niiden ennakoitavuutta. Esimerkiksi ilmastoperusteisen hankerahoituksen hyödyntämisessä oli jonkin verran haasteita ensimmäisellä hakukierroksella. Hankeavustusten käyttöä rajoittaa myös hakijoiden resurssipula, koska osaava joukkoliikennehenkilöstö on sidottu joukkoliikenteen perustehtäviin.

Taulukko 14. Yhteenveto MAL-sopimukseen sidotun ilmastoperusteisen rahoituksen määrästä vuonna 2021 ja karkea arvio vaikutuksista matkamäärään.

MAL-sopimukseen sidottu ilmastoperusteinen rahoitus	Valtion rahoituksen osuus PSA-liikenteen kokonaisrahoituksessa	Valtionrahoituksen laskennallinen vaikutus matkamäärään*
Keskisuurten kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuki	3 miljoonaa euroa (2,7 eur/asukas)	noin 10 %.
Suurten kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuki	6,6 miljoonaa euroa (2,7 eur/asukas)	keskimäärin 3,9 %

\*Suuruusluokkaa kuvaava oletus, jossa tarjonnan kysyntäjoustopuolella on käytetty kerrointa 0,5. Arvio perustuu vuoden 2019 matkamääriin.

### 7.3.3 Tukien tehokkuus ja yhteiskunnallinen merkitys

Joukkoliikenteen julkisen tuen yleiset perustelut ovat matkustuskysynnän lisääminen, kaupunkikehityksen tukeminen ja liikkumisen peruspalvelutason turvaaminen. Valtakunnallisessa liikennepolitiikassa julkisen henkilöliikenteen rahoituksen

historiallinen perusta on ollut valtion vastuulla olleiden osien rahoitus, eli rautatieliikenne ja alueellinen linja-autoliikenne. Valtion rooli kaupunkien joukkoliikenteen tukijana on vähitellen suurentunut 2000-luvulla. Liikenne 12-suunnitelmassa julkiseen henkilöliikenteeseen kohdistuvat tavoitteet saavutettavuuden turvaamisesta koko valtakunnassa ja kestävien liikkumisvalintojen mahdollistamisesta erityisesti kaupunkiseuduilla. Valtion määrärahat alueelliseen ja paikalliseen liikenteeseen ovat valtion ainoita suoria keinoja edistää saavutettavuustavoitetta joukkoliikenteessä. Kaupunkiseuduille kohdistettujen tukien taustalla ovat tällä hetkellä vahvasti ilmastotavoitteet. Valtion osallistumista kaupunkiseutujen joukkoliikenteen rahoitukseen on tarkasteltava yhteiskunnalliselta merkitykseltään laajempuna kuin pelkkänä ilmastopoliittisena keinona. MAL-sopimusten puitteissa valtion tuki joukkoliikenteeseen asettuikin paremmin oikeaan asiayhteyteen eli osaksi tavoiteltavan kaupunkikehityksen edistämistä.

Julkisen henkilöliikenteen valtionrahoituksen käytön tehokkuutta ohjataan säädöksissä ja hakuohjeissa. Valtionavustusten käytön tehokkuutta ohjaa merkittävimmin se, että avustuksen kohteeseen vaaditaan vähintään 50 prosenttia kuntien rahoitusta. Oma rahoitusosuus kannustaa kuntia valitsemaan tehokkaita kohteita. Toisaalta kuntien rahoitusosuus voidaan ajatella osaksi valtionavustuksen vaikuttavuutta.

ELY-keskusten määrärahojen käyttöä ohjataan määrärahapäätöksessä kieltämällä muun muassa olemassa olevan tarjonnan kanssa päällekkäisen tai vailla matkustajakysyntää olevan liikenteen ostamisen. ELY-keskusten määrärahan kohdistaminen suoraan PSA-liikenteen hankintaan kuntakeskusten välillä on tehokas keino parantaa kuntien välistä saavutettavuutta. Pienissä kaupungeissa tukea kohdistetaan erityisesti koulukuljetuksia palvelemaan liikenteeseen, mutta tämän voidaan katsoa olevan yleisen edun kannalta tarkoituksenmukaista, koska liikenteen järjestämisen tehokkuus paranee, ja pystytään hankkimaan määrällisesti enemmän useita väestöryhmiä palvelevaa tarjontaa.

Ilmastoperusteinen rahoitus on yksi Liikenne 12-suunnitelmassa tärkeiksi luokiteltuja keinoja saavuttaa tavoiteltuja päästövähennyksiä. Tukea on kohdistettu puhtaisten käyttövoimien lisäämiseen joukkoliikenteessä sekä joukkoliikenteen kulkutapaosuuden suurentamiseen ja seurantaan. Tukea käytetään myös junaliikenteen ostoihin. Käyttövoimien muutosta ohjataan myös kalustohankintojen lainsäädännöllä, ja kaupunkiseuduilla on näiden suhteen vielä lainsäädäntöä tiukempia omia tavoitteita. Ilmastoperusteisella rahoituksella tuetaan kaupunkiseutuja tässä siirtymässä. Kulkutapaosuuteen vaikuttamisessa keinot ovat lopulta samat kuin perusrahoituksella.

#### **7.3.4 Tukien tavoitteisiin ja tarpeisiin nähtävissä olevia muutoksia**

Kaupunkiseutujen osuus valtionavustuksista suurenee Liikenne 12-suunnitelman tavoitteiden mukaisesti. Tukien vaikuttavuus kestävyystavoitteisiin on suurin suurilla kaupunkiseuduilla. Valtion henkilöliikenteeseen kohdistamat tuet säilyvät tulevaisuudessakin MAL-sopimuksissa, ja niiden rooli suurenee rahoituksen kasvun myötä. Valtionavustusten kytkentää kaupunkikehitystavoitteisiin ja liikennejärjestelmän kehittämiseen on tarve vahvistaa myös niiden keskiuurten kaupunkiseutujen aiesopimuksissa, jotka eivät ole MAL-seutuja.

Joukkoliikenteen houkuttelevuuden varmistamiseksi tulee huolehtia siitä, että tukea ohjataan jatkossakin PSA-liikenteen nettokustannusten ohella myös liikennepalveluiden kehittämiseen, kuten esimerkiksi informaatio- ja maksujärjestelmien, seurannan tai markkinoinnin edelleen kehittämiseen. Joukkoliikenteen markkinointia tulee kehittää ja tukea ohjata markkinointiin.

ELY-liikenteessä on tarpeen lisätä valtion ostamaa liikennettä runkoyhteyksiin suurimman kysynnän yhteysväleillä, koska markkinaehtoisien liikenteen tarjonta vähenee. Liikenne 12-suunnitelmassa runkoyhteyksiin esitetty rahoitus ja uusi

valtakunnallinen kaukoliikenteen palvelutasomääritys muodostavat viitekehysten uusille hankinnoille. Bruttoliikenteen arvioidaan yleistyvän myös ELY-keskusten alueilla, mistä seuraa tarve ohjata määrärahoja markkinointiin myös ELY-keskusten toimivalta-alueilla.

Myönnetyt koronatuot täyttivät tavoitteensa, koska lippujen hinnat eivät nousseet merkittävästi eikä palvelutaso heikentynyt. Koronan vaikutukset joukkoliikenteen kysyntään kuitenkin vielä jatkuvat ja voivat jäädä pitkäaikaisiksi. Näitä vaikutuksia olisi tarpeellista tutkia ja muodostaa sen perusteella arvio siitä, mitkä ovat valtion rahoituksen tarpeet ja mitä rahoituksella tulisi tavoitella. Kysynnän vähenemisestä johtuvan rahoitusvajeen korvaaminen ei voi olla pysyvä tavoite, vaan joukkoliikennejärjestelmää on tarvittavilta osin muokattava uuteen tilanteeseen sopivaksi.

### **7.3.5 Tukiprosessin kehittämistarpeet**

Tieliikenteen toimivaltaiset viranomaiset ovat yleisesti tyytyväisiä tukiprosessiin ja sen hoitoon. Tiedonsaantimahdollisuuksia ja informaatiovälitystä pidetään hyvänä. Kehittämistarpeita tunnistetaan hakujen ja päätöksenteon aikatauluissa sekä useiden erillishakujen aiheuttaman työmäärän hallinnassa. Tukilajien päällekkäisyydet aiheuttavat myös jossain määrin haasteita suurissa kaupungeissa, kun joudutaan pohtimaan, mihin avustuslajiin tukitarpeet kohdistuvat.

Tuen jakautuminen moniksi pieniksi avustuseriksi lisää hallinnollista taakkaa sekä hakijalle että tuen myöntäjälle. Eri valtionavustuslajeja kannattaisi pyrkiä tarkastelemaan suurempina kokonaisuuksina. Ainakin MAL-sopimukseen sidottu ilmasto- ja ympäristörahoitus kannattaisi yhdistää MAL-kaupunkiseutujen perusrahoitukseen.

On tärkeää, että jokaiselle tukilajille on selkeä säädösperusta valtion talousarvion kirjauksissa sekä liikenteen valtionavustuksia ohjaavan valtioneuvoston asetuksessa. Ilmastoperusteisen rahoituksen säädösperusta on nykytilassa vajaa, koska sitä ei säädellä asetuksella vaan ainoastaan talousarvion tavoitteella edistää joukkoliikenteen myönteisiä ilmastovaikutuksia. Traficom on valtionapuviranomaisena täsmentänyt tavoitetta hakuilmoituksessa. Jos ilmastoperusteista rahoitusta jaetaan jatkossakin osin hankeavustuksina, on siitä säädettävä asetuksessa liikenteen palveluiden valtionavustuksista.

Pienissä kaupungeissa valtionavustuksista tulisi saada päätös huomattavasti nykyistä aiemmin, jotta kaupungin omassa budjetoinnissa voitaisiin reagoida saatavan valtionavustuksen määrään. Nykytilassa valtionavustusten aikataulu venyy loppuvuoteen, koska ELY-keskuksissa tarvitaan ensin selvitys määrärahan käytöstä ELY-keskuksen PSA-liikenteeseen.

Myös Traficom in myöntämissä tuissa aikataulu on kunnille haasteellinen. Pääosin tämä johtuu valtion ja kuntien budjettiaikatauluista, mutta Traficom in tulisi omalta osaltaan pyrkiä ennakoimaan hakuja mahdollisuuksien mukaan ja nopeuttamaan tukiprosessia.

ELY-keskusten määrärahan käytössä valtionavustuksiin voidaan havaita eroavuuksia eri alueilla. Erityisesti pienten kaupunkien valtionavustuksia on tarpeen tasapuolistaa. Nyt valtionavustusten osuudet pienten kaupunkien paikallisliikenteen rahoituksesta vaihtelevat suuresti. ELY-keskusten tulisi kerätä tiedot rahoituksesta ja pienten kaupunkien joukkoliikenteen tunnusluvusta, jotta tietoja olisi mahdollista vertailla valtakunnallisesti. ELY-keskukset pystyisivät vertailutietojen avulla kehittämään omaa määrärahan käyttöään.

Tuen ennakoitavuus ja pysyvyys koetaan erittäin tärkeänä. Perusrahoituksen ja oletetusti jatkossa MAL-sopimukseen sidotun ilmasto- ja ympäristörahoituksen vaikuttavuutta li-

sää se, että alueet voivat luottaa suunnitelmissaan tukeen. Hankehauissa ennakoitavuutta voidaan parantaa useampivuotisilla hankehauilla, jatkuvilla teemoilla ja aikaisemmalla tiedottamisella hankehauista ja niiden aihepiireistä.

Tuen sitominen MAL-prosessiin koetaan toimivaksi tavaksi. MAL-kytkentää tulisi edelleen vahvistaa ja MAL-sopimuksista saatuja kokemuksia hyödyntää myös keskuurten kaupunkiseutujen kanssa tehtävissä aiesopimuksissa. Asian käsittelyä voisi vahvistaa myös ELY-keskusten tulossopimuksissa.

## 7.4 Yhteenveto suositelluista jatkotoimista

Selvityksessä muodostettua ja testattua tarkastelukehikkoa suositellaan käytettäväksi liikenteen hallinnonalan valtionavustusten sekä tukien kaltaisten määrärahojen arviointiin. Kehikon sisältämiä arviointikysymyksiä pitää muokata arvioinnin kohteeseen soveltuvaksi muuttamatta arvioitavia asiakokonaisuuksia: tavoitteet, vaikuttavuus, tehokkuus ja yhteiskunnallinen merkitys sekä tarkoituksenmukaisuus kokonaisuutena. Kehikon mukaista arviointia olisi perusteltua tehdä esimerkiksi junaliikenteen ostoista, lentoliikenteen ostoista sekä valtionavustuksista kaupunkien raideinvestointeihin, liikenneturvallisuuteen, yksityistehin sekä liikkumisen ohjaukseen.

Kehikon mukaan tehty arviointi ELY-keskusten määrärahoista sekä valtionavustuksista toi esille eri tukilajien tavoitteisiin, kohdentamiseen, seurantaan ja tuki-prosessiin kohdistuvia tarpeita, joiden perusteella on muodostettu seuraavia suosituksia jatkotoimista.

Joukkoliikenteen valtionavustus on tärkeä ja keskeinen osa joukkoliikenteen kehittämistä. Tuen avulla vaikutetaan suoraan joukkoliikenteen palvelutasoon ja houkuttelevuuteen sekä motivoidaan kuntia rahoittamaan ja kehittämään joukkoliikennettä. Tärkein rooli on ennakoitavissa olevalla rahoituksella, jota voidaan kohdentaa PSA-liikenteen nettokustannuksiin.

Eri valtionavustuslajeja on tarpeen tarkastella suurempana kokonaisuutena. Pieneköjen avustuserien jakaminen erillisperustaisiksi lisää hallinnollista taakkaa sekä hakijalle että tuen myöntäjälle. Kuitenkin jatkossakin tarvitaan PSA-liikenteen nettokustannusten tuen lisäksi valtionavustusta joukkoliikenteen palveluiden kehittämiseen. Eri tarkoituksiin haettavat avustukset auttavat tuen kohdentamisessa.

Valtionavustusten tavoitteita on tarpeen tarkentaa sellaisiin asioihin, joihin joukkoliikenteen ostoilla ja kehittämisellä voidaan suoraan vaikuttaa. Tukikohtaiset tavoitteet kannattaa esitellä hakuilmoituksissa. Tavoitteet tulee kirjata myös MAL-sopimukseen. Sen sijaan keinot tavoitteisiin pääsemiseksi voivat olla joustavia ja kaupunkikohtaisia ja kaupunkien omien strategioiden mukaisia.

Suurten kaupunkiseutujen valtionavustusten tavoitteisiin lisätään liikennejärjestelmien toimivuuden edistäminen ja tavoitellun kaupunkikehityksen tukeminen. Joukkoliikenteen roolia liikennejärjestelmien toimivuuden ja kaupunkien tilankäytön tehokkuudessa tulisi ottaa huomioon myös seurantamittareissa. Liikenne 12-seurantaan tulisi lisätä mittareita joukkoliikenteen tarjonnasta eri aluetyypeissä sekä joukkoliikennevyöhykkeillä asuvasta väestöstä.

Ilmastoperusteinen rahoitus tulisi MAL-sopimukseen kytketyn rahoituksen osalta yhdistää asteittain perusrahoitukseen, koska tavoitteet ovat yhtenäiset. Hankeavustuksina jaettavan ilmastoperusteinen rahoituksen osalta on siitä säädetävä erikseen asetuksessa liikenteen palveluiden valtionavustuksista.

Kuntien tasapuolista kohtelua olisi, että kaikilta kunnilta edellytettäisiin asianmukaiset osuudet kaikessa ELY-liikenteen hankinnassa. Tämä parantaisi määrärahan

vaikuttavuutta ja todennäköisesti myös kuntien sitoutumista palvelutason määrittelyyn ja liikenteen suunnitteluun. ELY-keskusten määrärahan käyttötarkoitusta on syytä jatkossa bruttolikenteen yleistyessä laajentaa myös markkinointiin.

Hankehakua tulisi jatkossakin käyttää harkiten ja teemoja tarkasti toimivaltaisten viranomaisten kanssa yhdessä suunnitellen. Hankehakuja voidaan muokata kannustavammiksi parantamalla niistä tiedottamista ja ennakointia. Hankehakujen sisällöt on pyritty pitämään jo nykyisin suhteellisen muuttumattomina, jotta ne rohkaisisivat ideoimaan uusia kehittämishankkeita.

Valtionavustuksilla ja niiden seurannalla kannattaisi kannustaa alueiden yhdessä tekemistä ja yhteistä kehittämistä. Yhteistyötavoitteet eivät kuitenkaan saisi rajoittaa tukien muuta käyttöä.

Benchmarkkaus tunnistetaan yhtenä tärkeänä yhteistyömuotona. Muiden kaupunkien esimerkeistä on mahdollista oppia, säästää aikaa ja rahaa ja myös inspiroitua kehittämiseen. Hankehauissa tavoitteena on mainittu raportointi ja yleistettävien tulosten aikaansaanti. Tätä käytäntöä on tarkoituksenmukaista jatkaa ja tehostaa edelleen esimerkiksi yhteisten raportointitilaisuuksien tai vastaavien muodossa.

Eri toimijoilla on laaja velvollisuus tuottaa Traficomille tietoa liikennepalveluiden rahoituksesta, tarjonnasta ja käytöstä. Tietojen kokoamiseen ja jakamiseen tarvitaan aiemmin käytössä olleen JUKU-palvelun kaltainen järjestelmä. Järjestelmä auttaisi mm. ELY-keskuksia kehittämään omaa määrärahan käyttöään valtakunnallisesti yhtenäisemmäksi.

Pienten kaupunkien tulisi raportoida maksatushakujen yhteydessä ELY-keskuksille pyydettyt tunnusluvut (mielellään jaoteltuina kunnan korvaamiin koululaismatkoihin ja itse maksaviin matkoihin), linjakilometrit ja kaupungin oma rahankäyttö. ELY-keskus raportoi luvut eteenpäin Traficomille. Vaihtoehtoisesti voidaan kehittää myös muu valtakunnallinen menettely, jolla saadaan vertailukelpoista ja ajantasaisempaa tietoa ELY-keskusten määrärahan ja pienten kaupunkiseutujen tuen käytöstä ja vaikutuksista.

## 8 Lähdeluettelo

Aistrich, Matti (2014). Kannattaako vaikuttavuutta yrittää mitata? Saatavilla: <https://www.sitra.fi/artikkelit/kannattaako-vaikuttavuutta-yrittaa-mitata/>

Auvinen, Heidi, Anu Tuominen, Esko Lehtonen ja Fanny Malin (2020). Kestävän liikkumisen toimien kulkutapavaikutukset. Traficomın tutkimuksia ja selvityksiä 13/2020.

Fearnley, N., Flügel, S., Killi, M., Gregersen, F. A., Wardman, M., Caspersen, E., & Toner, J. P. (2017). Triggers of Urban Passenger Mode Shift - State of the Art and Model Evidence. In *Transportation Research Procedia* (Vol. 26, pp. 62–80). Elsevier B.V.

Heliskoski, Jonna, Heidi Humala, Riina Kopola, Anna Tonteri, Saira Tykkyläinen (2018). Vaikuttavuuden askelmerkit. Työkaluja ja esimerkkejä palveluntuottajille. Sitran selvityksiä 130. Maaliskuu 2018.

Lehtonen, Juha-Matti ja Antti Rissanen (2021). Vaikuttavuuden arviointi ja sen soveltaminen Puolustusvoimien TK-toimintaan. Maanpuolustuskorkeakoulu. Sotatekniikan laitos. Julkaisusarja 2: Tutkimuselosteita nro 2.

Liikennevirasto (2015). Selvitys joukkoliikenteen valtionrahoituksesta. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 43/2015.

Liikennevirasto (2017). Joukkoliikenteen valtionrahoituksen jatkoselvitys. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 16/2017.

Liikennevirasto (2018). Henkilöliikenteen palveluiden sanasto. Liikenneviraston oppaita 1/2018.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2007). Joukkoliikenteen vaikutusten arviointi. Yleisohje. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 50/2007.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2021). Fossiilittoman liikenteen tiekartta. Valtioneuvoston periaatepäätös kotimaan liikenteen kasvihuonepäästöjen vähentämisestä. Toimittaja Saara Jääskeläinen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2021:15.

Oikeusministeriö (2007). Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriö. 2007:6.

Rantala, Leena (2021). Valtionavustustoiminnan kehittäminen ja digitalisointi. Arviointi valtionavustustoiminnan uudistamisen vaikutuksista tiedon julkisuuden, avoimuuden ja hyödyntämisen näkökulmista. Valtiovarainministeriö 1.2.2021.

Traficom (2019). Ilmastovaikutusten arviointi joukkoliikenteen palvelujen ostot ja kehittäminen -momentin mukaisen valtion määrärahan käytöstä. Raportti 4.10.2019.

Valtioneuvosto (2021). Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021–2032. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:75. Liikenne- ja viestintäministeriö.

Valtiovarainministeriö (2021a). Valtionavustustoiminnan kehittämishanke. Saatavilla: <https://vm.fi/valtioneuvoston-toiminnan-kehittaminen>

Valtiovarainministeriö (2021b). Valtionavustustoiminnan sanasto. Hallintopoliittikka. Valtiovarainministeriön julkaisuja 19/2021.



Oikeuslähteet:

Laki liikenteen palveluista (320/2017).

Valtionavustuslaki (688/2001).

Valtioneuvoston asetus liikenteen palvelujen valtionavustuksista (509/2018, 111/2021).

Tieliikenne: Henkilöliikenteen palvelujen kysyntä- ja tarjontatiedot ja taksiliikenteen palvelujen hintatiedot. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom in määräys 15.11.2021.

**Liikenne- ja viestintävirasto Traficom**

PL 320, 00059 TRAFICOM  
p. 029 534 5000

[traficom.fi](http://traficom.fi)

ISBN 000-000-000-000-0  
ISSN 0000-0000 (verkkajulkaisu)

**TRAFICOM**  
Liikenne- ja viestintävirasto