

Liikenteen hallinnonalan tuet liikennepolitiikan keinoina

Esiselvitys tukien vaikutuksista ja niiden arvioinnista

Heikki Metsäranta

Sakari Somerpalo

Seppo Lampinen

Julkaisun nimi Liikenteen hallinnonalan tuet liikennepolitiikan keinoina. Esiselvitys tukien vaikutuksista ja niiden arvioinnista.				
Tekijät Heikki Metsäranta, Sakari Somerpalo, Seppo Lampinen				
Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä Liikenne- ja viestintävirasto Traficom 20.10.2023				
Julkaisusarjan nimi ja numero Traficomin tutkimuksia ja selvityksiä 4/2024		ISSN (verkkojulkaisu) 2342-0294 ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-311-912-3		
Asiasanat valtionavustus, liikennepolitiikka, keinot, vaikutusketjut				
Tiivistelmä Tässä raportissa käsitellään liikenne- ja viestintäministeriön määrärahoista rahoitettavia tukia eli liikenneverkkojen valtionavustuksia sekä liikenteen palveluiden ostoja ja valtionavustuksia. Työn tavoitteena on ollut parantaa valmiuksia arvioida tukien vaikutuksia valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa. Raportin keskeinen sisältö on tukien taustojen, tavoitteiden ja mahdollisten vaikutusten kuvaaminen yhdenmukaisella tavalla. Tarkastellut tuet ryhmitellään Liikenne 12 -suunnitelman keinoiksi seuraavasti: • <i>Valtion hankkimien liikennepalveluiden määrärahat.</i> Junaliikenteen tuet ja lentoliikenteen tuet ovat alueiden välisen saavutettavuuden keinoja. Alueellisen ja paikallisen liikenteen tuet sekä saaristo- ja yhteysalusliikenteen tuet ovat alueiden sisäisen saavutettavuuden peruspalvelutason turvaamisen keinoja. • <i>Lakisäätöiden tehtävien rahoitus valtionavustuksilla.</i> Kauppamerenkulun tuki on keino turvata Suomen merenkulun huoltovarmuutta ja yleisemmin merenkulun osaamista. Tieliikenteen turvallisuustoiminnan valtionavustus on keino edistää tieliikenteen turvallisuutta liikennevalistuksella ja onnettomuustutkinnasta saatavalla tiedolla. • <i>Valtionavustukset kuntien liikennejärjestelmään.</i> Avustukset kaupunkiraitteisiin, avustukset kävelyn ja pyöräliikenteen investointeihin sekä julkisen henkilöliikenteen tuki ovat kaikki keinoja edistää kaupunkien kestävästä liikennejärjestelmästä ja yhdyskuntarakennetta. • <i>Valtionavustukset yksityiseen infraan ja kalustoon.</i> Yksityisteiden valtionavustus on keino edistää laajan yksityistieverkon korjauksia ja liikenneturvallisuuden parantamista. Avustukset Finavian lentoasemaverkoston ulkopuolisille lentoasemille pitävät yllä mahdollisuuksia lentoyhteyksien tarjonnalle tuetuilla lentoasemilla. Ajoneuvojen hankintatuet ovat keino nopeuttaa ajoneuvokannan muutosta vähäpäästöisemmäksi. • <i>Kestävän ja turvallisen liikenteen hankeavustukset.</i> Tieliikenteen turvallisuuden hankeavustukset ja liikkumisen ohjauksen hankeavustukset ovat keino muokata alueellisten toimijoiden ajattelutapoja ja toimintaa tavalla, joka lopulta johtaa kestävästä ja turvallista liikennettä edistäviin muutoksiin. Liikenne 12 -suunnitelman vertailuvaihtoehdon arvioinnissa olisi jatkossa perusteltua tuoda esille kauppamerenkulun tuen merkitys huoltovarmuudelle, alueellisen ja paikallisen henkilöliikenteen ostojen merkitys liikkumisen peruspalvelutasolle, saaristo- ja yhteysalusliikenteen ostojen merkitys saariston liikkumismahdollisuuksien kannalta sekä tieliikenteen turvallisuuden valtionavustuksen merkitys Liikenneturvan toiminnan ja onnettomuustutkinnan jatkuvuudelle. Tuen tai määrärahan vaikutuksia on arvioitava, jos tukea muutetaan suhteessa vertailuvaihtoehtoon. Arviointi on tapauskohtaista ja kohdistuu ensisijaisesti niihin tavoitteisiin, joiden edistämiseen tuki yhdistetään. Määrällinen arviointi on suositeltavaa aina kun siihen on mahdollisuus.				
Yhteyshenkilö Taru Pakkanen, Traficom		Raportin kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	Kokonaissivumäärä 68
Jakaja Liikenne- ja viestintävirasto Traficom		Kustantaja Liikenne- ja viestintävirasto Traficom		

Publikation Stöd inom trafikens förvaltningsområde som metoder i trafikpolitiken. Preliminär utredning om stödens effekter och bedömningen av dem.			
Författare Heikki Metsäranta, Sakari Somerpalo, Seppo Lampinen			
Tillsatt av och datum Transport- och kommunikationsverket Traficom 20.10.2023			
Publikationsseriens namn och nummer Traficoms forskningsrapporter och utredningar 4/2024		ISSN (elektronisk publikation) 2342-0294 ISBN (elektronisk publikation) 978-952-311-912-3	
Ämnesord statsunderstöd, transportpolitik, åtgärder, effektkedjor			
Sammandrag I denna rapport behandlas de stöd som finansieras ur kommunikationsministeriets anslag, det vill säga statsunderstöd för trafiknät samt köp av och statsunderstöd för trafiktjänster. Målet med arbetet har varit att förbättra förutsättningarna för att bedöma stödens effekter i den riksomfattande trafiksystemplanen. Rapportens centrala innehåll består av att beskriva stödens bakgrund, mål och eventuella effekter på ett enhetligt sätt. De stöd som granskas grupperas som metoder för Trafik 12-planen enligt följande: • <i>Anslag för trafiktjänster som staten upphandlar.</i> Stöden för tågtrafik och stöden för lufttrafik är metoder för tillgänglighet mellan olika regioner. Stöden för regional och lokal trafik samt stöden för skärgårds- och förbindelsefartygstrafik är metoder för att trygga basservicenivån för regionernas interna tillgänglighet. • <i>Finansiering av lagstadgade uppgifter med statsunderstöd.</i> Stödet för handelssjöfart är ett sätt att trygga försörjningsberedskapen inom sjöfarten i Finland och mer generellt kompetensen inom sjöfart. Statsunderstödet för säkerhetsverksamhet inom vägtrafik är ett sätt att främja säkerheten i vägtrafiken med hjälp av trafikupplysningsarbete och information som erhålls genom olycksutredning. • <i>Statsunderstöd för kommunala trafiksystem.</i> Understöden för stadsspårtrafik, understöden för investeringar i gång- och cykeltrafik samt stödet för den offentliga persontrafiken är alla metoder för att främja hållbara trafiksystem i städer och städernas samhällsstruktur. • <i>Statsunderstöd för privat infrastruktur och materiel.</i> Statsunderstödet för enskilda vägar är ett sätt att främja reparationer i det omfattande enskilda vägnätet och förbättra trafiksäkerheten i det. Understöden för flygplatser utanför Finavias flygplatsnätverk upprätthåller möjligheterna att erbjuda flygförbindelser på understödda flygplatser. Anskaffningsstöden för fordon är ett sätt att påskynda övergången till ett mer utsläppssnålt fordonbestånd. • <i>Projektunderstöd för hållbar och säker trafik.</i> Projektunderstöden för säkerhet i vägtrafiken och projektunderstöden för mobilitetsstyrning är metoder för att förändra tänkesätten hos regionala aktörer och deras verksamhet på ett sätt som till slut leder till förändringar som främjar en hållbar och säker trafik. Det är motiverat att i bedömningen av jämförelsealternativet i Trafik 12-planen i fortsättningen lyfta fram betydelsen av stödet för handelssjöfart för försörjningsberedskapen, betydelsen av köpen inom regional och lokal persontrafik för basservicenivån inom mobilitet, betydelsen av köpen inom skärgårds- och förbindelsefartygstrafik för mobilitetsmöjligheterna i skärgården samt betydelsen av statsunderstödet för säkerhet i vägtrafiken för kontinuiteten i Trafikskyddets verksamhet och olycksutredning. Stödets eller anslagets effekter ska bedömas om stödet ändras i förhållande till jämförelsealternativet. Bedömningen görs från fall till fall och inriktas i första hand på de mål som stödet ska främja. Kvantitativ bedömning rekommenderas alltid när den är möjlig.			
Kontaktperson Taru Pakkanen, Traficom		Språk finska	Sekretessgrad offentlig
Distribution Transport- och kommunikationsverket Traficom		Sidoantal 68	
		Förlag Transport- och kommunikationsverket Traficom	

Title of publication Transport’s administrative sector’s grants as a means of transport policy. Preliminary assessment of the effects of the grants and their evaluation.			
Author(s) Heikki Metsäranta, Sakari Somerpalo, Seppo Lampinen			
Commissioned by, date Finnish Transport and Communications Agency Traficom, 20 October 2023			
Publication series and number Traficom Research Reports 4/2024		ISSN (e-publication) 2342-0294 ISBN (e-publication) 978-952-311-912-3	
Keywords government grant, transport policy, measures, logic models			
Abstract This report deals with grants financed from the appropriations of the Ministry of Transport and Communications, i.e. government grants for transport networks, as well as purchases of transport services and government grants. The aim of the work has been to improve the capabilities to assess the effects of grants in the national transport system plan. The central content of the report is to describe the background, goals and possible effects of the grants in a consistent manner. The examined grants are grouped into means of the National Transport System Plan as follows: • <i>Appropriations for transport services procured by the state.</i> Grants for train transport and grants for air transport are means of accessibility between regions. Grants for regional and local transport as well as grants for archipelago and connecting vessel traffic are means of securing the basic service level of accessibility within the regions. • <i>Funding statutory duties with government grants.</i> Support for merchant shipping is a means of ensuring the security of supply of Finnish shipping and, more generally, maritime know-how. Government grant for road traffic safety activities is a means of promoting road traffic safety with traffic education and information obtained from accident investigations. • <i>Government grants for the municipal transport system.</i> Grants for urban railways, grants for investments in walking and bicycle infrastructure, and grants for public passenger transport are all ways to promote a sustainable urban transport system and community structure. • <i>Government grants for private infrastructure and equipment.</i> The government grants for private roads are a means of promoting the repairs of the extensive private road network and improving traffic safety. Grants to airports outside the Finavia airport network maintain opportunities to offer flight connections at supported airports. Vehicle purchase grants are a means of speeding up the transformation of the vehicle fleet into a lower-emission one. • <i>Sustainable and safe transport project grants.</i> Project grants for road traffic safety and project grants for transport guidance are a way to shape the ways of thinking and actions of regional operators in a way that ultimately leads to changes that promote sustainable and safe traffic. In the evaluation of the reference alternative of the National Transport System Plan, it would be justified in the future to highlight the importance of support for merchant shipping for security of supply, the importance of procurements of regional and local passenger transport for the basic service level of transport, the importance of procurements of archipelago and connecting vessel traffic in terms of the possibilities of transport in the archipelago, and the importance of government grants for road traffic safety for the continuity of Finnish Road Safety Council's operations and accident investigations. The effects of the grant or appropriation must be evaluated if the grant is changed in relation to the reference alternative. The evaluation is case-specific and is primarily aimed at the goals that the promotion of which the grant is connected to. Quantitative evaluation is recommended whenever possible.			
Contact person Taru Pakkanen, Traficom		Language Finnish	Confidence status Public
Distributed by Finnish Transport and Communications Agency Traficom		Published by Finnish Transport and Communications Agency Traficom	
		Pages, total 68	

ALKUSANAT

Tämän esiselvityksen tavoitteena on ollut parantaa valmiuksia arvioida liikenteen valtionavustusten ja niihin rinnastettavien liikennepalveluiden ostojen vaikutuksia valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnittelussa. Työn keskeinen sisältö on ollut tukien taustojen, tavoitteiden ja mahdollisten vaikutusten kuvaaminen yhdenmukaisella tavalla.

Selvitystyöstä ja raportoinnista vastasi Heikki Metsäranta Wuutis Oy:stä. Työhön osallistuivat erityisasiantuntijoina Sakari Somerpalo ja Seppo Lampinen Linea Konsultit Oy:stä.

Esiselvityksen ohjausryhmän kokouksiin osallistuivat Taru Pakkanen (pj.), Hanna Strömmer, Tero Poutala, Tuomo Lapp ja Pipsa Eklund Traficomista. Ohjausryhmä kokoontui työn aikana kolme kertaa. Työn aikana haastateltiin eri tukien asiantuntijoita Traficomista sekä liikenne- ja viestintäministeriöstä. Esiselvityksen luonnosversioihin ohjausryhmältä ja haastatelluilta asiantuntijoilta saadut kommentit ja tiedot ovat ohjanneet selvitystyötä ja vaikuttaneet sen sisältöön. Esitetyistä päätelmistä ja suosituksista vastaavat tekijät.

FÖRORD

Målet med denna preliminära utredning har varit att förbättra förutsättningarna för att bedöma effekterna av statsunderstöd för trafik och köp av därmed jämfällbara trafiktjänster i den riksomfattande trafiksystemplaneringen. Arbetets centrala innehåll har bestått av att beskriva stödens bakgrund, mål och eventuella effekter på ett enhetligt sätt.

Heikki Metsäranta från Wuutis Oy ansvarade för utredningsarbetet och rapporteringen. I arbetet deltog Sakari Somerpalo och Seppo Lampinen från Linea Konsultit Oy i egenskap av specialsakkunniga.

I mötena för styrgruppen för den preliminära utredningen deltog Taru Pakkanen (ordf.), Hanna Strömmer, Tero Poutala, Tuomo Lapp och Pipsa Eklund från Traficom. Styrgruppen samlades tre gånger under arbetet. Under arbetets gång intervjuades Traficoms och kommunikationsministeriets sakkunniga för de olika stöden. De kommentarer och den information som styrgruppen och de intervjuade sakkunniga bidrog med till den preliminära utredningens utkastversioner har styrt utredningsarbetet och påverkat dess innehåll. Författarna ansvarar för de slutsatser och rekommendationer som lagts fram.

FOREWORD

The aim of this preliminary study has been to improve the capabilities to assess the effects of government grants for transport and the purchases of comparable transport services in national transport system planning. The central content of the work has been to describe the background, goals and possible effects of the grants in a consistent manner.

Heikki Metsäranta from Wuutis Oy was responsible for the examination and reporting. Sakari Somerpalo and Seppo Lampinen from Linea Konsultit Oy participated in the work as Special Advisers.

Taru Pakkanen (chairperson), Hanna Strömmer, Tero Poutala, Tuomo Lapp and Pipsa Eklund from Traficom attended the meetings of the steering group of the preliminary examination. The steering group met three times during the study. During the work, experts on various grants from Traficom and the Ministry of Transport and Communications were interviewed. The comments and information received from the steering group and interviewed experts on the draft versions of the preliminary examination have guided the examination work and influenced its content. The authors are responsible for the presented conclusions and recommendations.

Sisällysluettelo

1	Johdanto.....	8
2	Tarkastelun viitekehys.....	9
2.1	Liikennepolitiikan keinojen jäsentely	9
2.2	Valtionavustusten vaikuttavuuden arviointi	9
2.3	Liikenne 12 -suunnitelman vaikutusarviointi	10
2.4	Tässä työssä käytettävä tukien ja vaikutusten jäsentely	11
3	Liikenteen ja viestinnän verkkojen tukien vaikutukset.....	13
3.1	Avustukset kaupunkiraitteisiin	13
3.1.1	Avustuksen säädöserusta, kohteet ja tavoitteet	13
3.1.2	Avustuksen mahdollisia vaikutuksia	14
3.1.3	Yhteenveto.....	16
3.2	Kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisen avustukset	17
3.2.1	Avustuksen säädöserusta, kohteet ja tavoitteet	17
3.2.2	Avustuksen mahdollisia vaikutuksia	18
3.2.3	Yhteenveto.....	21
3.3	Avustukset Finavian lentoasemaverkoston ulkopuolisille lentoasemille	22
3.3.1	Avustuksen säädöserusta, kohteet ja tavoitteet	22
3.3.2	Avustuksen mahdollisia vaikutuksia	23
3.3.3	Yhteenveto.....	24
3.4	Yksityistieavustukset	25
3.4.1	Avustuksen säädöserusta, kohteet ja tavoitteet	25
3.4.2	Avustuksen mahdollisia vaikutuksia	26
3.4.3	Yhteenveto.....	28
4	Liikenteen ja viestinnän palvelujen tukien vaikutukset	29
4.1	Saaristo- ja yhteysalusliikenteen ostot ja kehittäminen.....	29
4.1.1	Määrärahan säädöserusta, kohteet ja tavoitteet	29
4.1.2	Määrärahan vaikutukset ja mitä niistä tiedetään	30
4.1.3	Yhteenveto.....	31
4.2	Kauppamerenkulun tuet	32
4.2.1	Avustuksen säädöserusta, kohteet ja tavoitteet	32
4.2.2	Avustuksen mahdollisia vaikutuksia	32
4.2.3	Yhteenveto.....	34
4.3	Tieliikenteen turvallisuuden valtionavustus.....	35
4.3.1	Avustuksen säädöserusta, kohteet ja tavoitteet	35
4.3.2	Avustuksen mahdollisia vaikutuksia	35
4.3.3	Yhteenveto.....	37
4.4	Ajoneuvojen hankintatuet	38
4.4.1	Avustuksen säädöserusta, kohteet ja tavoitteet	38
4.4.2	Avustuksen mahdollisia vaikutuksia	39
4.4.3	Yhteenveto.....	41
4.5	Junaliikenteen ostot	43
4.5.1	Määrärahan säädöserusta, kohteet ja tavoitteet	43
4.5.2	Määrärahan mahdollisia vaikutuksia	43
4.5.3	Yhteenveto.....	45
4.6	Alueellisen ja paikallisen liikenteen ostot ja kehittäminen.....	46
4.6.1	Määrärahan säädöserusta, kohteet ja tavoitteet	46
4.6.2	Määrärahan mahdollisia vaikutuksia	46
4.6.3	Yhteenveto.....	48
4.7	Kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuki.....	49
4.7.1	Avustuksen säädöserusta, kohteet ja tavoitteet	49

4.7.2	Avustuksen mahdollisia vaikutuksia	50
4.7.3	Yhteenveto.....	51
4.8	Lentoliikenteen ostot	53
4.8.1	Avustuksen säädöserusta, kohteet ja tavoitteet	53
4.8.2	Avustuksen mahdollisia vaikutuksia	53
4.8.3	Yhteenveto.....	55
4.9	Liikkumisen ohjaus	56
4.9.1	Avustuksen säädöserusta, kohteet ja tavoitteet	56
4.9.2	Avustuksen mahdollisia vaikutuksia	56
4.9.3	Yhteenveto.....	58
5	Pohdintaa tarkasteltujen tukien arvioinnista Liikenne 12 -suunnitelmassa	59
5.1	Tukien jäsentely niiden tarkoituksen ja merkityksen mukaan	59
5.1.1	Valtion hankkimien liikennepalveluiden määrärahat	59
5.1.2	Lakisäätösten tehtävien rahoitus valtionavustuksilla	60
5.1.3	Valtionavustukset kuntien liikennejärjestelmään	60
5.1.4	Valtionavustukset yksityiseen infraan ja kalustoon	61
5.1.5	Kestävän ja turvallisen liikenteen hankeavustukset	62
5.2	Tukien arvioinnista, vertailusta ja priorisoinnista.....	62
6	Päätelmät ja suositukset	64
7	Lähdeluettelo.....	67

1 Johdanto

Tässä raportissa käsitellään liikenne- ja viestintäministeriön määrärahoista rahoitettavia liikenneverkkojen valtionavustuksia sekä liikenteen palveluiden ostoja ja valtionavustuksia. Viime vuosina näihin tarkoituksiin on käytetty yli 300 miljoonaa euroa vuosittain. Määrärahoiltaan suurimpia avustuksia ovat julkisen henkilöliikenteen tuet, kauppamerenkulun alustuet ja avustukset kuntien liikenneinfrastruktuuriin. Avustusten talousarviomomenteilla on myös määrärahoja ELY-keskusten liikennevastuualueille alueellisen ja paikallisen liikenteen ostoihin ja avustuksiin sekä saariston yhteysalusliikenteen ostoihin ja avustuksiin.

Edellä kuvatut määrärahat ja avustukset (tai yhdellä sanalla ilmaisten *tuet*) ovat liikennehallinnon keinoja toteuttaa liikennepolitiikan tavoitteita väylien kunnossapidon ja kehittämisen sekä lainsäädännön muutosten rinnalla. Useimpien avustusten ja määrärahojen käyttöä säädellään erityislaeilla ja -asetuksilla. Joidenkin tukien määrää ja käyttöä voi muuttaa vain lakeja muuttamalla, kun taas joidenkin avustusten määrärahoista ja niiden käyttökohteista päätetään vuosittain.

Liikenteen tukien vaikutuksista on vaihtelevasti tietoa. Tietyistä valtionavustuksista on tehty vaikuttavuuden arviointia ja joistain avustusten kohteista erillisiä vaikutusarviointeja. Liikennejärjestelmätason vaikutusarvioinnin näkökulmasta tehty kokonaiskuva puuttuu.

Tämän esiselvityksen tavoitteena on ollut parantaa valmiuksia arvioida liikenteen tukien vaikutuksia valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman (Valtioneuvosto 2021, jäljempänä *Liikenne 12 -suunnitelman*) viitekehyksessä. Esiselvityksen sisältöä ovat jäsentäneet seuraavat tutkimuskysymykset:

1. Miten liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan määrärahoista myönnettävät avustukset, tuet ja ostot ovat jäsenneeltävissä valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman keinoiksi?
2. Mitä tiedetään eri tukien vaikutuksista? Millaisia vaikutusarviointeja on tehty ja millaisia vaikutuksia niissä on tunnistettu?
3. Millaiset vaikuttavuustavoitteet, vaikutusten kohteet ja vaikutusketjut voidaan tunnistaa ja kuvata eri tuille?
4. Miten tukien vaikutuksia olisi perusteltua arvioida Liikenne 12 -suunnitelman arviointiohjelman ja -kehikon puitteissa?

Tarkastelun kohteena ovat valtion talousarviossa liikenne- ja viestintäministeriön (pääluokka 31) määrärahoissa olevat liikenne- ja viestintäverkkoihin (luokka 31.10) sekä liikenteen palveluihin (luokka 31.20) kohdistuvat valtionavustukset ja liikenteen palveluiden ostojen määrärahat. Tässä työssä ei tarkastella muiden ministeriöiden tai kuntien liikennejärjestelmään kohdistuvia tukia, kuten verotuet, alueellinen kuljetustuki, matkakustannusten korvaukset, kuntien tuet joukkoliikenteelle, kuntien yksityistieavustukset. Työssä ei myöskään tarkastella väyläverkkojen osien kustannusvastaavuutta ja sen alikatteisuuden kautta muodostuvia (laskennallisia) pääomatukia.

2 Tarkastelun viitekehys

2.1 Liikennepolitiikan keinojen jäsentely

Liikennepolitiikalla pyritään vaikuttamaan ihmisten liikkumiseen ja liikennejärjestelmän osa-alueisiin niin, että päästään tavoitteisiin ja kohti yhteiskunnallisia päämääriä. Liikennepolitiikan valtakunnalliset tavoitteet määritellään valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa. Liikennepolitiikan toimeenpano koostuu keinoista, joita hyödynnetään liikennepolitiikassa tavoitteiden saavuttamiseen.

Liikennepolitiikan keinot voidaan jakaa niiden kohteen mukaan sekä niiden vaikutustavan mukaan. Liikennepolitiikan keinoja voidaan ryhmitellä esimerkiksi seuraavasti (RIL 2005):

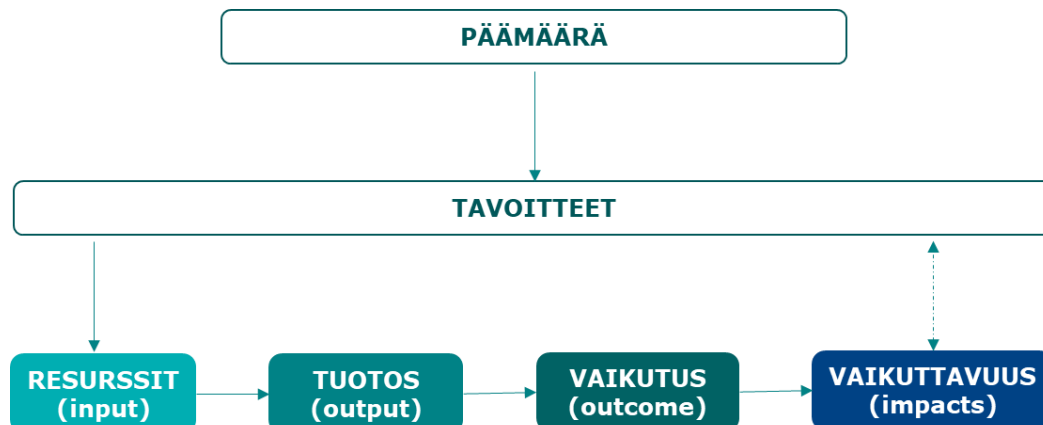
1. *Infrastruktuurin tarjonta*: väylien ja niihin liittyvien rakenteiden ja laitteiden kunnossapito (hoito ja korjaukset) ja kehittämisinvestoinnit
2. *Liikenteen kysyntä ja liikennekäyttäytyminen*: verot ja maksut, liikennettä ja liikennevälineitä koskeva lainsäädäntö ja tuet, liikenteen ohjaus ja tiedotus
3. *Liikennepalveluiden tarjonta*: palveluiden tuottaminen, palveluiden ostaminen ja tukeminen, lupakäytännöt ja muu palveluiden sääntely.

Tässä työssä tarkastellaan kaikkiin edellä mainittuihin kategorioihin sisältyviä liikenteen hallinnonalan tukia.

2.2 Valtionavustusten vaikuttavuuden arviointi

Tässä työssä tarkasteltaviin tukiin kuuluu valtionavustuksia, joista säädetään valtionavustuslaissa (688/2001) sekä eri valtionavustuksia koskevissa valtioneuvoston asetuksissa. Tässä työssä ei tehdä valtionavustusten arviointia valtionavustuslain määrittämässä tarkoituksessa vaan osana Liikenne 12 -suunnitelman vaikutusarviointia (ks. tarkemmin luku 2.3). Tarkasteltavien tukien vaikutusten jäsentelyssä kuitenkin hyödynnetään valtionavustustoiminnan sanaston (Sanastokeskus 2023) määrittelemiä valtionavustusten arvioinnin keskeisiä käsitteitä.

Valtionavustusten vaikuttavuuden arvioinnissa sovelletaan IOOI-mallia (ks. esim. Riess 2010), jonka mukaan arvioitavaa toimintaa seuraa kolme peräkkäistä vaihetta (kuva 1).



Kuva 1. IOOI-mallin periaate liikenteen valtionavustusten arvioinnissa.

Päämäärällä ja tavoitteilla on arvioinnissa keskeinen asema. Valtionavustusten vaikuttavuuden arvioinnissa IOOI-mallin käsitteillä tarkoitetaan seuraavaa (Sastokeskus 2023):

1. *Päämäärä* on toiminnan perimmäinen tarkoitus ja suunta, johon toiminnalla pyritään.
2. *Tavoite* on ennalta määritetty kohteen tila, johon pyritään. Tavoite tai tavoitteet konkretisoivat asioita ja muutoksia, joita päämäärää kohti eteneminen edellyttää.
3. *Panos* (eli resurssit) tarkoittaa voimavaroja, joita tarvitaan toiminnan järjestämisessä ja joita avustuksella hankitaan.
4. *Tuotos* on käytännön toiminnassa syntyvä suorite. Tuotokset ovat yleensä toiminnan toteuttajan hallittavissa.
5. *Tulos* on toiminnan yhdestä tai useammasta tuotoksesta välittömästi seuraava asia.
6. *Vaikutus* on muutos, jonka tarkasteltava toiminta tai muu tarkasteltava tekijä aiheuttaa joko yksin tai yhdessä muiden tekijöiden kanssa.
7. *Vaikuttavuus* on toiminnan ominaisuus, joka ilmentää sitä, miten ja millaisia vaikutuksia toiminta voi saada tai on saanut aikaan ilmiössä tai muussa tarkasteltavassa kohteessa suhteessa valittuun vertailukohtaan.

2.3 Liikenne 12 -suunnitelman vaikutusarviointi

Liikenne 12 -suunnitelmasta tehdään viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) mukainen ympäristövaikutusten arviointi. Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman arviointiohjelma (15.9.2023) määrittelee vaikutusarvioinnin tavoitteeksi edistää tietoon pohjautuvaa suunnittelua ja päätöksentekoa.

Arviointiohjelman mukaan Liikenne 12 -suunnitelman vaikutukset jäsennetään saavutettavuuteen ja palvelutasoon, talouteen, liikenneturvallisuuteen, ympäristöön ja sosiaaliseen kestävyyteen kohdistuviin vaikutuksiin. Niiden sisältöä määrittää arviointiohjelmassa tarkemmin seuraavasti:

- *Saavutettavuus sekä matkojen ja kuljetusten palvelutaso:* Suomen kansainvälisen saavutettavuuden, maan eri osien välisen saavutettavuuden, kaupunkiseutujen sisäisen saavutettavuuden sekä aluerakenteen ja alueellisten kehitysedellytysten kannalta. Saavutettavuusvaikutusten osana huomioidaan huoltovarmuuden kannalta keskeiset vaikutukset. Käyttäjähäytöjen arviointi tehdään liikennejärjestelmän asiakkaiden kohtaaman matkajan, häiriöttömyyden, mukavuuden ja muiden palvelutasotekijöiden muutosten kautta.
- *Liikennejärjestelmän taloudellinen kestävyys:* yhteiskuntataloudellinen tehokkuus, julkistalous sekä taloudellisen kasvun edellytykset. Yhteiskuntataloudellinen tehokkuus tarkoittaa sitä, kuinka kustannustehokkaasti suunnitelmassa asetetut tavoitteet voidaan toteuttaa. Julkistaloudelliset vaikutukset tarkoittavat muutoksia valtion ja kuntien tuloihin ja menoihin.

Taloudellisen kasvun edellytyksissä käsitellään liikennejärjestelmäsunnitelman laajempia taloudellisia vaikutuksia.

- *Ekologinen kestävyys:* liikennejärjestelmän ilmastovaikutukset, ilmastonmuutokseen sopeutuminen, liikenteen päästöille, melulle ja tärinälle altistuminen, yhdyskuntarakenteen kestävyys, luonnon monimuotoisuus, luonnonvarojen käyttö ja materiaalitehokkuus sekä vesiin ja maaperään kohdistuvat riskit.
- *Sosiaalinen kestävyys:* liikkumisen mahdollisuudet, rakennettu ympäristö ja maisema sekä terveys ja hyvinvointi.
- *Liikennejärjestelmän turvallisuus:* tieliikenteen turvallisuus, liikkumisympäristöjen turvallisuus, rautatieliikenteen, merenkulun ja ilmailun turvallisuus sekä liikenteen tietoturvallisuus. Turvallisuuden arviointi kohdistuu riskien todennäköisyyksissä ja riskeille altistumisessa sekä seurausten vakavuudessa tapahtuviin muutoksiin.

2.4 Tässä työssä käytettävä tukien ja vaikutusten jäsentely

Tässä työssä tarkasteltavat tuet jäsennetään valtion talousarvion luokkia ja momentteja mukaillen seuraavasti:

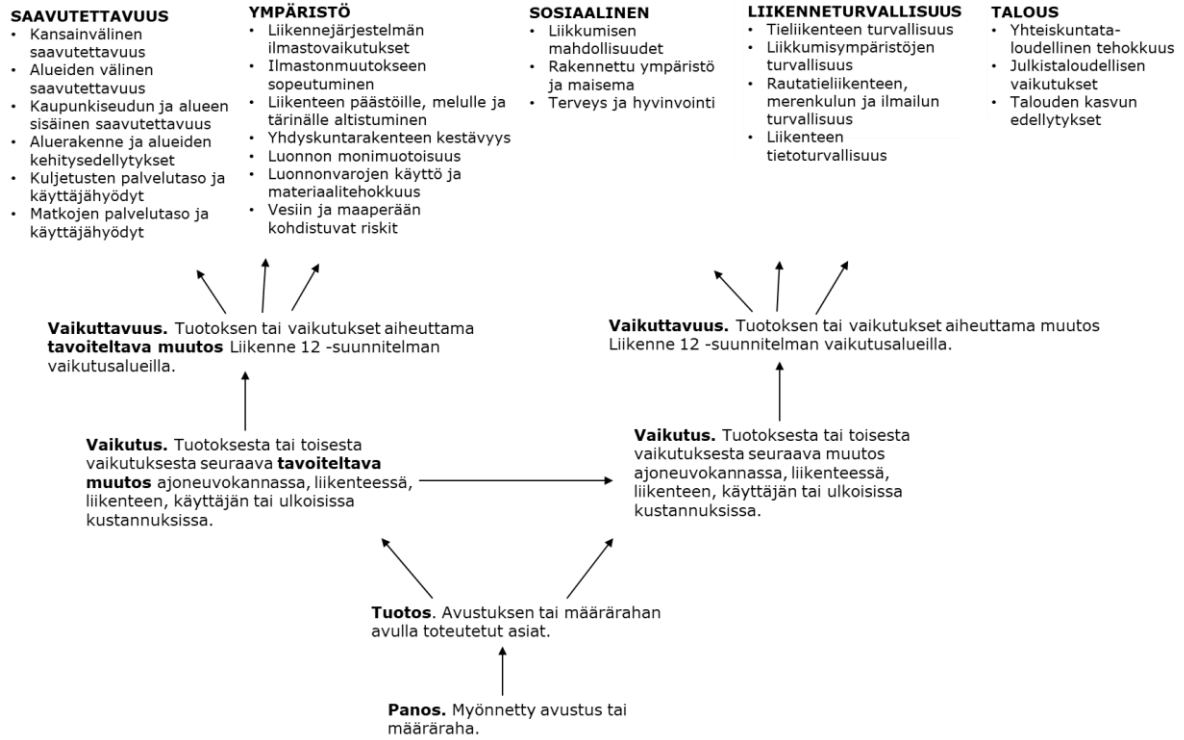
Liikenteen ja viestinnän verkkojen tuet (luku 3)

- avustukset kaupunkiraitteisiin ja katuinvestointeihin
- kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisen avustukset
- avustukset Finavian lentoasemaverkoston ulkopuolisille lentoasemille
- yksityistieavustukset.

Liikenteen ja viestinnän palvelujen tuet (luku 4)

- saaristo- ja yhteysalusliikenteen ostot ja kehittäminen
- kauppamerenkulun tuet
- tieliikenteen turvallisuustoiminnan valtionavustus
- ajoneuvojen hankintatuet
- junaliikenteen ostot
- alueellisen ja paikallisen liikenteen ostot ja kehittäminen
- kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuki
- lentoliikenteen ostot
- liikkumisen ohjauksen valtionavustukset.

Kaikista edellä luetelluista tuista kuvataan ensin taustaa ja säädösperustaa sekä valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitettujen määrärahojen suuruuksia ja niiden käytölle määrättyjä käyttötarkoituksia. Vaikutusten kuvaamisessa noudatetaan luvussa 2.2 esitetyn IOOI-mallin mukaista ketjua panokset–tuotokset–vaikutukset–vaikuttavuus (ks. edellä kuva 1). Vaikutusten kuvauksessa tuodaan esille, millaista tietoa vaikutuksista on tai miten sitä tietoa on mahdollista tuottaa. Vaikutusketjut päätetään joihinkin Liikenne 12 -suunnitelman arviointiohjelman mukaisiin vaikutusalueisiin.



Kuva 2. Tässä työssä sovellettava vaikutusten kuvausten jäsentely.

3 Liikenteen ja viestinnän verkkojen tukien vaikutukset

3.1 Avustukset kaupunkiraitteisiin

3.1.1 Avustuksen säädösperusta, kohteet ja tavoitteet

Valtion avustuksia kaupunkiraitteisiin on myönnetty ensimmäisen kerran Ruoholahden ja Matinkylän välisen metrolinjan suunnitteluun vuonna 2007. Valtion osuudeksi päätettiin tuolloin enintään 30 prosenttia verottomista kustannuksista. Valtion osallistuminen Helsingin seudun kaupunkien raidehankkeiden rahoitukseen pohjautuu seudun liikennejärjestelmäsuunnitteluun sekä valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien välisiin neuvotteluihin ja sopimuksiin. Valtio on tehnyt Helsingin, Oulun, Tampereen ja Turun seutujen kanssa maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksia vuodesta 2011. Sopimukset laajenivat Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduille keväällä 2021.

Valtionavustuksista kaupunkien liikenneinfrastruktuuriin ei ole suoraan säädetty asetuksella. Kaupunkiraitteiden hankearviointiohje (Traficom 2023a) määrää, että kaupungin raitiotie- tai metrohankkeesta on toimitettava Traficomille ohjeen mukaan tehty hankearviointi, jos hankkeelle haetaan valtionavustusta. Raitioteiden suunnitteluun myönnettävistä valtionavustuksista on säädetty valtioneuvoston asetuksessa liikenteen palvelujen valtionavustuksista (509/2018). Sen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi myöntää valtionavustusta Helsingin seudun liikenne (HSL) -kuntayhtymälle sekä Tampereen ja Turun kaupungeille raitiotien suunnitteluun enintään 30 prosenttia suunnittelusta aiheutuvista kustannuksista. Asetuksen kirjaus ei vastaa käytännön tarpeita, koska HSL ei tee raitiotiehankkeiden suunnitelmia vaan seudun kaupungit. Asetuksen puuttumisen takia tähän määrärahaan on ollut mahdollista lisätä käyttökohteeksi Kemin katuinvestointien valtionavustus vuonna 2022.

Taulukko 1. Valtion talousarviosta kuntien raide- ja katuinfrastruktuurin valtionavustuksiin myönnetty määrärahat (milj. euroa) vuosina 2015–2023.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Länsimetro	88,7	20,4	83,0	31,5		90,0	23,6	9,2	
Raide-Jokeri				0,3	5,5	30,0	30,0	18,2	
Tampereen raitiotie				15,8	19,6	20,9	9,5	7,8	5,4
Vantaan raitiotie						0,3	2,0	1,9	1,9
Turun raitiotie							1,5	1,5	1,5
Lähijunaliikenteen varikot							1,0	1,0	1,0
Länsi-Helsingin raitiotiet								0,9	11,3
Sahasaarenkatu, Kemin biotuotetehdas								3,0	2,0
Viikin Malmin pikaraitiotie									1,5

Nykyisessä Liikenne 12 -suunnitelmassa vuosille 2021–2032 esitetään rahoitus-suunnitelmassa jo päätetyt avustukset kuntien kaupunkiraitidehankkeisiin, mutta ei uusia kohteita. Suunnitelmassa todetaan, että valtion rahoitus toimii siemenrahoituksena kaupunkiseutujen hankkeissa ja investoinneissa, kuten raitiotiehankkeissa.

3.1.2 Avustuksen mahdollisia vaikutuksia

Panokset

Kaupunkiraiteiden valtionavustusten vaikutusketjun *panoksina* ovat hankkeen omistaville kunnille hakemuksesta myönnettyt valtionavustukset.

Tuotokset

Avustuksilla aikaansaadut *tuotokset* ovat kaupunkiraide- ja katuinfrastruktuuria. Avustettujen hankkeiden yhteydessä toteutetaan usein sellaisia katuinvestointeja, jotka eivät ole raideinvestointia ja joihin ei kohdistu valtionavustusta. Valtionavustuksen osuus tuotoksesta voidaan ajatella avustuksen rahoitusosuuden (30 %) mukaiseksi osuudeksi hankkeessa toteutetusta avustuskelpoisesta infrastruktuurista.

Vaikutukset

Kunnan talous. Valtionavustus pienentää kuntien rahoitusosuutta kaupunkiraide- tai katuinvestoinnista. Valtionavustuksen 30 prosentin osuus perustuu Länsimetron valtionavustuksesta aikanaan tehtyyn päätökseen eikä osuutta ole sittemmin muutettu. Säädöspohjaa avustuksella ei ole. Valtionavustuksen merkitys on ilmeisen suuri kunnallisessa päätöksenteossa. Voidaan perustellusti olettaa, että avustettut kaupunkiraidehankkeet eivät toteutuisi ainakaan suunnittelussa aikataulussa ilman valtionavustusta. Oletus valtion 30 prosentin avustuksesta on ollut lähtökohtana viime vuosien raitiotiehankeiden suunnittelussa ja päätöksenteossa. Voimassa olevassa Liikenne 12 -suunnitelmassa (Valtioneuvosto 2021) todetaan, että valtion kustannusosuus kuntien omistamissa raideliikennehankkeissa on määritelty neljän suurimman kaupunkiseudun MAL-sopimukseen 30 prosentiksi.

Joukkoliikenteen kustannukset. Kaupunkiraideinfrastruktuuri vaikuttaa liikenteen operointikustannuksiin, joihin sisältyvät liikennöinnin matka- ja aikasuoritteista riippuvat käyttökustannukset sekä kaluston ja varikoiden pääomakustannukset. Uudet kaupunkiraiteet synnyttävät uusia kunnossapitokustannuksia. Raidehankkeen vaikutukset liikennöinnin ja kunnossapidon kustannuksiin arvioidaan hankekohtaisesti osana suunnittelua.

Joukkoliikenteen tarjonta. Avustus vaikuttaa raidehankkeen investointipäätökseen vähintään aikaistamalla toteutusta. Valtionavustus voi myös olla kunnan päätöksenteossa ratkaiseva sille, toteutetaanko hanketta lainkaan. Toteutettu kaupunkiraide muuttaa kaupungin joukkoliikennejärjestelmää vaikutusalueellaan merkittävästi. Raideyhteydestä tulee vaikutusalueensa runkoyhteys ja bussilinjasto muuttuu raideyhteyttä tukevaksi. Kaupunkiraidehankkeiden vaikutus joukkoliikennetarjontaan arvioidaan hankekohtaisesti osana suunnittelua määrittämällä uuden raideyhteyden tarjonta ja muiden linjojen muutokset. Todellinen linjastosuunnittelu tehdään vasta ennen hankkeen käyttöönottoa, ja se voi poiketa hankkeen suunnittelussa käytetystä linjasto- ja liikennöintisuunnitelmasta.

Käyttäjähäyödyt. Kaupunkiraiteet vaikuttavat matkavastukseen (matka-aikaan, matkan hintaan ja muihin matkan palvelutasotekijöihin). Matkavastuksen muutos vaikuttaa liikkujien käyttäjähäyötyihin kahta kautta: lisäämällä maankäyttöä ja parantamalla saavutettavuutta sekä muuttamalla matka-aikoja. Kaupunkiraidehankkeiden vaikutukset käyttäjähäyötyihin arvioidaan hankekohtaisesti liikennemallilla.

Kulikutapavalinnat ja liikennesuoritteet. Kaupunkiraiteen seurauksena muuttunut palvelutaso vaikuttaa kulikutapavalintoihin ja matkojen suuntautumiseen. Raideyhteys houkuttelee käyttäjiä enemmän kuin pelkkä matkavastuksen muutos antaisi olettaa (nk. raidevakio). Kaupunkiraidehankkeiden vaikutukset kulikutapavalintoihin ja liikennesuoritteisiin arvioidaan hankekohtaisesti liikennemallilla.

Liikennejärjestelmän toimivuus. Raideliikenteen kulikutapaosuuden muutos heijastuvat autoliikenteen suoritteiden kautta liikennejärjestelmän toimivuuteen.

Onnettomuudet ja niiden seuraukset. Kaupunkiraidehanke vaikuttaa liikenneturvallisuuteen eri tavoin. Uusi raide tuo liikennejärjestelmään uusia liikennemuotojen kohtaustilanteita, joissa voi tapahtua onnettomuuksia. Pikaraitiotieympäristöjen liikenneturvallisuuden arvioimiseksi ei ole vielä riittävää tilastotietoa. Liikennemallista saatavien suoritemuutosten ja onnettomuustilastojen avulla saadaan arvioitua eri kulikutapojen onnettomuusmäärien muutokset keskimäärin.

Liikenteen päästöt. Liikennesuoritteiden muutokset vaikuttavat suoraan liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen ja lähipäästöjen määriin. Lähipäästöjen ja melulle altistumiseen vaikuttavat liikennemäärien lisäksi muun muassa asutuksen ja työpaikkojen sijainnit suhteessa liikenneväyliin. Arviointi on hankekohtaista ja perustuu liikennemallin tuottamiin suoritemuutoksiin ja keskimääräisiin päästökertoihin ja päästöjen aiheuttamien haittojen yksikkökustannuksiin.

Vaikuttavuus

Kaupunkiraiteisiin myönnettyjen avustusten tavoitteena on parantaa mahdollisuuksia kestävän kulikutavan valintaan kaupunkiseuduilla ja sitä kautta vähentää autoliikenteen suoritetta ja liikenteen hiilidioksidipäästöjä. Kaupunkiraiteet ovat myös keskeinen osa niitä suunnittelevien kaupunkien maankäytön ja koko kaupunkirakenteen kehittämistä. Kuntien kaupunkiraidehankkeiden valtionavustusten vaikutusketjut päättyvät Liikenne 12 -suunnitelman vaikutusalueille seuraavasti:

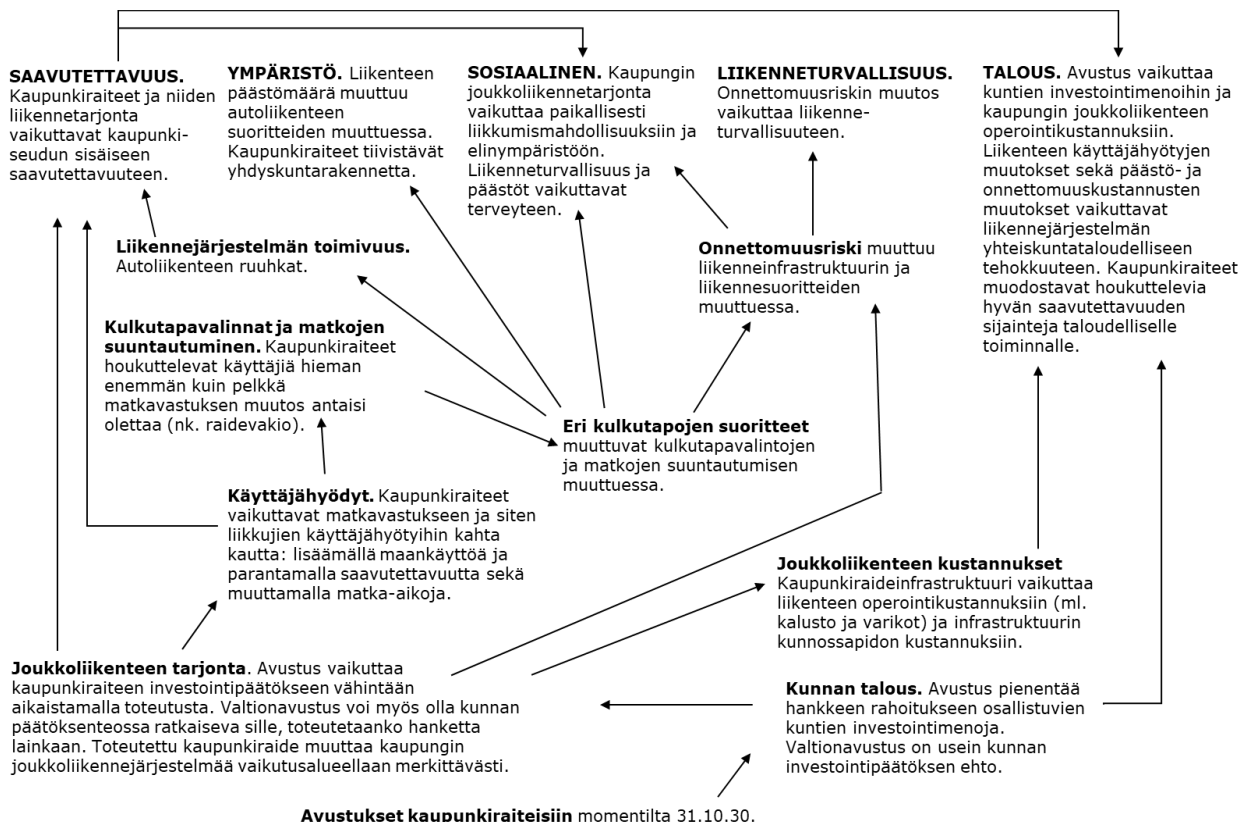
- *Saavutettavuus.* Kaupunkiraiteet vaikuttavat kaupunkiseudun sisäiseen saavutettavuuteen. Raiteen läheisyydessä saavutettavuus yleensä paranee uuden runkoyhteyden ja uuden maankäytön seurauksena. Autoliikenteen sujuvuus paranee kulikutapasiirtymän seurauksena. Kaupunkiraide usein myös heikentää joidenkin alueiden saavutettavuutta, koska hankkeen myötä joukkoliikennelinjasto ja katuyhteydet muuttuvat.
- *Ympäristövaikutukset.* Liikenteen kasvihuonekaasupäästöt ja muut päästöt riippuvat eri ajoneuvojen ajosuoritteiden määristä. Lähipäästöille altistumiseen vaikuttavat myös maankäytön muutokset. Kaupunkiraiteet ja rakentaminen niiden yhteyteen tiivistävät yhdyskuntarakennetta.
- *Sosiaalinen kestävyys.* Kaupungin joukkoliikennetarjonta vaikuttaa paikallisiin liikkumismahdollisuuksiin ja elinympäristöön. Kaupunkiraiteella voi olla sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia kumpaankin. Liikenneturvallisuus ja päästöt vaikuttavat terveyteen.
- *Liikenneturvallisuus.* Onnettomuusriskin muutokset vaikuttavat liikenneturvallisuuteen.
- *Talous.* Avustus vaikuttaa kuntien investointimenoihin ja kaupungin joukkoliikenteen operointikustannuksiin. Käyttäjähäytyjen muutokset sekä

päästöjen ja onnettomuuksien kustannukset vaikuttavat liikennejärjestelmän tehokkuuteen. Saavutettavuus vaikuttaa kaupunkikehitykseen.

3.1.3 Yhteenveto

Kuvassa 3 esitetään yhteenveto kaupunkiraidehankkeiden valtionavustusten vaikutusmekanismeista. Kaupunkiraideiden valtionavustusten tavoiteltava vaikutusketju on seuraava: Avustus myönnetään raidehankkeen toteutuksesta vastaavalle kunnalle tai kunnille. Avustus edesauttaa kaupunkiraidehankkeen toteutumista. Valmistuttuaan kaupunkiraide lisää raideliikenteen osuutta kaupungin joukkoliikennejärjestelmässä parantaen alueen sisäistä saavutettavuutta. Kaupunkiraide synnyttää hyvän saavutettavuuden sijainteja, jotka mahdollistavat kaupungin maankäytön lisäämisen yhdyskuntarakennetta tiivistävällä tavalla. Kaupunkiraideiden liikennetarjonta parantaa kaupungin joukkoliikenteen palvelutasoa ja lisää joukkoliikenteen kulkutapaosuutta vähentäen samalla autoliikenteen määrää ja sitä kautta liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä. Autoliikenteen suoritteiden väheneminen parantaa myös liikenneturvallisuutta.

Kaupunkiraidehankkeiden valtionavustuksilla on lisäksi muita kuin tavoiteltuja vaikutuksia. Uusi infrastruktuuri ja liikennepalveluiden tarjonnan muutokset yleensä lisäävät joukkoliikennejärjestelmän kustannuksia kokonaisuudessaan. Uusi kaupunkiraide muodostaa myös uusia onnettomuusriskejä lähialueelleen. Kaupunkiraideiden synnyttämät joukkoliikenteen solmukohdat ovat houkuttelevia yritysten sijainteja ja voivat lisätä yritysten tuottavuutta ja synnyttää uutta yritystoimintaa. Kaupunkiraideiden vaikutukset asumiseen ja yritystoimintaan voivat myös olla siirtymää muista kunnista tai kunnan sisällä muilta alueilta.



Kuva 3. Yhteenveto kaupunkiraiteisiin myönnettävien valtionavustusten vaikutusmekanismeista.

3.2 Kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisen avustukset

3.2.1 Avustuksen säädösperusta, kohteet ja tavoitteet

Valtion vuoden 2024 talousarvioesityksen (VM 2023) mukaan liikenne- ja viestintäverkkojen eräiden avustusten määrärahaa saa käyttää valtionavustusten maksamiseen kunnille kävelyä ja pyöräilyä edistäviin infrahankkeisiin, muihin kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita parantaviin hankkeisiin ja joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä parantaviin infrahankkeisiin sekä valtionavustusten maksamiseen kävelyä ja pyöräilyä edistäviin muihin hankkeisiin.

Kävelyn ja pyöräliikenteen valtionavustuksen taustalla on valtioneuvoston periaatepäätös kävelyn ja pyöräilyn edistämisestä (2018) ja siihen liittyvä *Kävelyn ja pyöräilyn edistämisohjelma* (LVM 2018). Ohjelman toimenpiteinä ovat mm. valtionavustukset kävelyn ja pyöräliikenteen olosuhteiden parantamiseksi kuntien katuverkolla (valtion ja kuntien yhteinen kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelma) sekä kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisohjelmien laatimiseksi kunnissa.

Pääosa momentin määrärahoista on käytetty kuntien kävely- ja pyöräliikenteen infrastruktuuria parantavien hankkeiden avustamiseen (kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustus). Tämän valtionavustuksen vuoden 2023 hakuohjeessa todetaan, että investointiohjelman hankkeiden avustuksen tulee kohdistua kunnan infrastruktuurin kehittämiseen tai parantamiseen. Valtion talousarvioesityksen mukaan kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuuriin avustukset ovat osa työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla olevan kansallisen energia- ja ilmastostrategian toteuttamista.

Valtio voi talousarvioesityksen mukaan myöntää kunnille myös avustuksia sellaisiin infrahankkeisiin, joilla parannetaan joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä ja edistetään sen kulkutapaosuuden lisäämistä. Esimerkkinä talousarvioesitys mainitsee liityntäpysäköintialueen rakentamisen. Momentin määrärahaa ei kuitenkaan ole käytetty joukkoliikenteen infrahankkeisiin.

Kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisen valtionavustusten säädösperustana on laki valtionavustuksista (688/2001). Lain mukaan valtionavustuksen määrän tulee olla pienempi kuin avustettavan hankkeen kokonaiskustannus. Kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisen avustuksista ei ole säädetty tarkemmin asetuksella, jossa voitaisiin määritellä esimerkiksi suurin sallittu avustusprosentti. Talousarviossa on kuitenkin määrätty, että kunnan tulee osallistua hankkeen kustannuksiin vähintään yhtä suurella panostuksella.

Taulukko 2. Valtion talousarviosta kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisen valtionavustuksiin myönnetty määrärahat (milj. euroa) vuosina 2018–2023.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Valtionavustus kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen ja kuntien joukkoliikennehankkeisiin	3,5	3,5	33,0	29,0	8,0	17,1

Tästä eteenpäin tässä luvussa käsitellään kävelyn ja pyöräilyn investointiavustusta kunnille, johon suurin osa momentin määrärahoista käytetään. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksen hakuohjeen mukaan avustusta myönnetään ensisijaisesti hankkeille, joilla pyritään lisäämään kävelen ja pyörällä

tehtyjen matkojen kulkutapaosuutta parantamalla arkikävelyn ja -pyöräilyn olosuhteita sekä houkuttelevuutta. Hakuohjeen mukaan investointiavustusta myönnetään hakijoille, jotka ovat osoittaneet sitoutumisensa jalankulun ja pyöräliikenteen edistämiseen. Osoitukseksi sopii kunnan (tai useamman kunnan yhteinen) jalankulun ja/tai pyöräliikenteen edistämisen strategia, ohjelma tai muu vastaava suunnitelma, mikä on hyväksytty hakijakunnassa poliittisella tasolla, esimerkiksi kunnanhallituksessa tai -valtuustossa.

3.2.2 Avustuksen mahdollisia vaikutuksia

Panokset

Kävelyn ja pyöräliikenteen investointihankkeiden avustusten vaikutusketjun *panoksina* ovat kunnille hakemuksesta myönnettävät valtionavustukset. Valtion avustus voi olla enintään puolet avustettavan hankkeen kustannuksista.

Tuotokset

Avustuksilla aikaansaadut *tuotokset* ovat hankkeilla aikaansaatuja muutoksia kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuurin laadussa, määrässä ja kattavuudessa sekä muutoksia esimerkiksi kunnan toiminnassa kestävän ja turvallisen liikkumisen edistämiseksi, mikä liittyy erityisesti vaatimukseen kunnan sitoutuneisuudesta jalankulun ja pyöräliikenteen edistämiseen.

Investointiavustuksen kohteena on ollut erilaisia paikallisesti merkittäviä kävelyn ja pyöräliikenteen verkollisia ja laadullisia puutteita korjaavia hankkeita, kuten jalkakäytävien, pyöräteiden, pyöräkatujen ja jalankulku- ja pyöräliikenteen siltojen rakentamis- tai parantamishankkeita, pyöräpysäköinnin kehittämistä sekä jalankulku- ja pyörätieviitoituksen suunnittelua ja toteutusta.

Taulukko 3. Kävelyn ja pyöräliikenteen investointiohjelman valtionavustuksia saaneiden hankkeiden määrä ja valtionavustusten summa (milj. euroa) vuosina 2018–2023.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Hankkeita, kpl	15	12	51	63	61	46
Avustussumma, milj. euroa	3,5	3,5	31,5	24,4	15,4	8,3

Vaikutukset

Kuntien määrärahojen käyttö. Valtionavustuksen edellytyksenä on, että hakijakunta rahoittaa avustettavaa hanketta vähintään valtionavustusta vastaavalla summalla. Tämän perusteella voidaan päätellä, että valtionavustus vaikuttaa kunnan määrärahojen käyttöön kohdentamalla kunnan rahoitusta kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuuriin ja sen sisällä avustettavaan kohteeseen.

Siitä ei ole selvityksiä, mihin kunnat olisivat käyttäneet vastaavan rahoituksen, jos hankkeille ei olisi myönnetty valtionavustusta. Useissa kuntien avustushakemuksissa on kuitenkin tuotu esiin, ettei hanke toteudu ilman avusta. Tällöin kuntien rahoitus kohdistuu muihin kustannuksiltaan pienempiin kävelyn tai pyöräliikenteen hankkeisiin tai kokonaan muualle. Oletettavasti osa hankkeista toteutuisi jossain aikataulussa myös osittain tai kokonaan kunnan rahoituksella, mutta

kokonaisrahoitus kunnan kävelyn ja pyöräilyn olosuhteisiin jää ilman valtionavustusta pienemmäksi.

Avustuksen hakumahdollisuuden ja siihen liittyvän vaatimuksen kunnan sitoutuneisuudesta jalankulun ja pyöräliikenteen edistämiseen voidaan olettaa vaikuttavan kuntien tahtotilaan parantaa kävelyn ja pyöräliikenteen olosuhteita. Avustusemäärärahan taso ja sen kehitysnäkymä vaikuttaa siihen, kuinka vahvasti kunnat uskovat, että avustusta on mahdollista saada erilaisiin hankkeisiin ja kaiken ko-koisiin kuntiin.

Katujen kunnossapitokustannukset. Kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuurin määrän ja laadun muutokset vaikuttavat katujen kunnossapitosuoritteisiin ja sitä kautta katujen kunnossapitokustannuksiin.

Käyttäjähäyödyt. Kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuurin muutokset vaikuttavat mm. matka-aikaan, matkan sujuvuuteen, matkanteon koettuun turvallisuuteen ja viihtyisyyteen sekä niiden seurauksena muuttuvien kulkutapavalintojen kautta matkan kustannukseen ja omin voimin liikkumisen tuomaan terveyshyötyyn. Yhteiskuntataloudellisin termein ilmaisten muutokset vaikuttavat matkavastukseen ja sitä kautta väylän käyttäjien hyötyyn.

Kulkutapavalinnat ja liikennesuoritteet. Käyttäjähäyödyn (houkuttelevuuden) muutokset vaikuttavat osaltaan siihen, kuinka paljon ja minkälaisia matkoja tehdään jalan ja polkupyörällä.

Liikennejärjestelmän toimivuus. Kävelyn ja pyöräliikenteen kulkutapaosuuksien muutokset heijastuvat auto- ja joukkoliikenteen käyttöön ja suoritteisiin ja sitä kautta laajemmin liikennejärjestelmän toimivuuteen.

Aktiivisen liikkumisen määrä. Kävely ja pyöräily ovat aktiivista liikkumista. Aktiivisella liikkumisella on tutkitusti vaikutusta ihmisten terveyteen eli sairauksiin ja kuolleisuuteen, joille voidaan määrittää taloudellinen arvo (tuotannon ja hyvinvoinnin menetyksenä).

Onnettomuudet ja niiden seuraukset. Kävelyn ja pyöräliikenteen olosuhteiden parantaminen voi pienentää onnettomuusriskiä mm. vähentämällä eri kulkutapojen välisiä konfliktitilanteita ja nopeuseroja sekä parantamalla kulkuväylien laatua. Kävely- ja pyöräilyolosuhteiden turvallisuus tai pikemminkin turvattomuuden kokemus vaikuttaa siihen, minkälaisia ja minne ulottuvia matkoja jalan ja pyörällä tehdään. Tämä korostuu erityisesti lasten ja iäkkäiden kohdalla. Eri kulkutapojen liikennesuoritteiden määrä vaikuttaa onnettomuuksiin ja niiden seurauksiin, koska kulkutapojen keskimääräiset onnettomuustapahtuman todennäköisyydet ja onnettomuuksien seurausten todennäköisyydet ovat erilaiset.

Liikenteen päästöt. Eri kulkutapojen liikennesuoritteiden määrä vaikuttaa liikenteen päästömääriin. Mahdollinen kulkutapasiirtymä henkilöautoilusta pyöräilyyn vähentää liikenteen päästöjä, koska kävely ja pyöräliikenne ovat päästöttömiä kulkutapoja. Sähköntuotannon päästöjä ei lasketa liikenteen päästöihin vaan energiantuotannon päästöihin, joten myös sähköavusteinen polkupyörä on päästöttön. Autokannan sähköistyessä kävelyn ja pyöräliikenteen suoriteosuuden suurenemisen vaikutuskerroin liikenteen päästöihin pienenee.

Vaikuttavuus

Kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisen valtionavustusten ensisijaisena tavoitteena on toteuttaa kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelmaa ja sen osana toteutettavaa kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelmaa. Edistämishjelmalla halutaan parantaa kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiä suomalaisissa kunnissa sekä tukea liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä ja kansanterveyden parantamista Suomessa. Tavoitteeksi on asetettu kävelyn ja pyöräilyn matkamäärien kasvu 30 %:lla vuoteen 2030 mennessä. Vastaava kasvutavoite on myös kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa (LVM 2018).

Kävelyn ja pyöräilyn investointiavustuksen taustalla ovat siten olleet vahvasti tavoitteet liikenteen energiatehokkuuden lisäämisestä ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä sekä kansalaisten arkiliikunnan lisäämisestä. Kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisen taustalla on myös perinteisiä liikenne- ja yhdyskuntapoliittisia tavoitteita, kuten liikenneturvallisuus, kaupunkien liikennejärjestelmän toimivuuden parantaminen, kaupunki- ja taajamaympäristöjen viihtyisyyden lisääminen sekä palvelujen saavutettavuuden ja kulkumahdollisuuksien tarjoaminen kaikille ja kaikenikäisille kansalaisille autonkäyttömahdollisuudesta riippumatta.

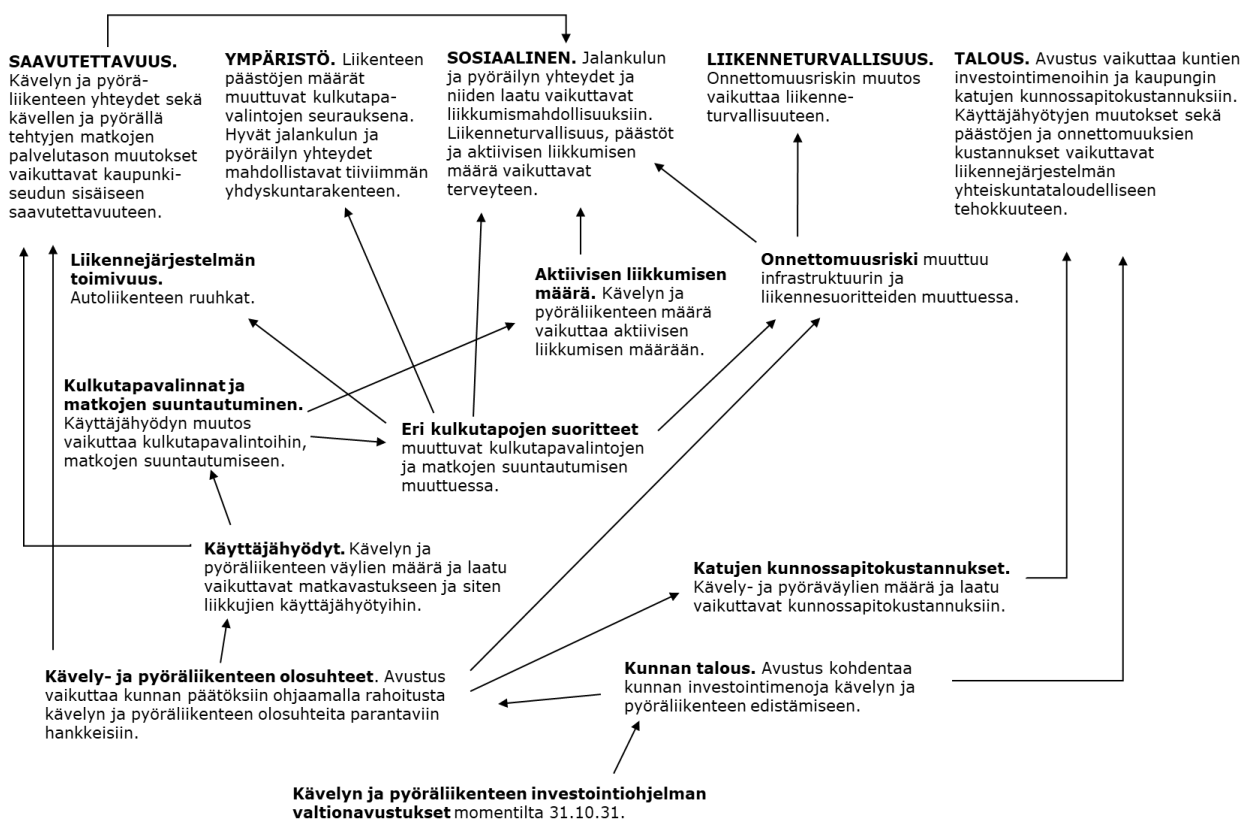
Kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuuriavustusten vaikutusketjut päätyvät Liikenne 12 -suunnitelman vaikutusalueille seuraavasti:

- *Saavutettavuus.* Kävelyn ja pyöräliikenteen yhteydet sekä kävellessä ja pyöräillä tehtyjen matkojen palvelutason muutokset vaikuttavat kaupunkiseudun sisäiseen saavutettavuuteen.
- *Ympäristövaikutukset.* Liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen ja lähipäästöjen määrät muuttuvat kulkutapavalintojen seurauksena. Eri kulkutapojen määrä sekä se, miten tilaa jaetaan ja kehitetään eri kulkutapojen tarpeisiin vaikuttaa kaupunki- ja taajamaympäristöjen viihtyisyyteen ym. asukkaiden elinolosuhteisiin.
- *Sosiaalinen kestävyys.* Jalankulun ja pyöräilyn yhteydet ja niiden laatu vaikuttavat liikkumismahdollisuuksiin ja palvelujen saavutettavuuteen. Tämä kohdistuu erityisesti ikä- ja väestöryhmiin, jotka ovat ilman jatkuvaa autonkäyttömahdollisuutta. Liikenneturvallisuus, aktiivisen liikkumisen määrä ja liikenteen lähipäästöt vaikuttavat terveyteen.
- *Liikenneturvallisuus.* Onnettomuusriskin muutokset vaikuttavat liikenneturvallisuuteen.
- *Talous.* Avustus vaikuttaa kuntien investointimenoihin ja kaupungin katu- ja kunnossapitokustannuksiin. Jalankulkijoiden ja pyöräilijöiden sekä muiden kulkutapojen käyttäjähyötyjen muutokset, terveyshyödyt yksilölle ja yhteiskunnalle sekä päästöjen ja onnettomuuksien kustannukset vaikuttavat liikennejärjestelmän yhteiskuntataloudelliseen tehokkuuteen.

3.2.3 Yhteenveto

Kuvassa 4 esitetään yhteenveto kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisen valtionavustusten vaikutusmekanismeista. Tämän valtionavustuksen tavoiteltava vaikutusketju on seuraava: Avustus myönnetään kunnalle, joka suuntaa vähintään avustusta vastaavan määrän omaa rahoitusta kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuurin kehittämiseen. Infrastruktuurin kehittäminen parantaa kävelyn ja pyöräliikenteen palvelutasoa ja käyttäjähyötyjä. Tämä lisää kävelyn ja pyöräliikenteen määrää ja kulkutapaosuutta.

Kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuurin parantaminen vaikuttaa saavutettavuuteen ja eri ikä- ja väestöryhmien liikkumismahdollisuuksiin. Aktiivisen liikuttamisen lisääntymisestä seuraa terveyshyötyjä. Muuttuneiden kulkutapavalintojen seurauksena autoliikenteen suorite vähenee, mikä parantaa liikennejärjestelmän toimivuutta ja vähentää liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä. Kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden paraneminen ja kulkutapojen suoritteiden muutokset vaikuttavat liikenneturvallisuuteen. Investoinnit ja kunnossapitokustannusten muutokset vaikuttavat kunnan talouteen.



Kuva 4. Yhteenveto kävelyn ja pyöräliikenteen investointiohjelman valtionavustusten vaikutusmekanismeista.

3.3 Avustukset Finavian lentoasemaverkoston ulkopuolisille lentoasemille

3.3.1 Avustuksen säädösperusta, kohteet ja tavoitteet

Suomen lentoasemat kuuluivat 1920-luvulta lähtien Tie- ja vesirakennuslaitoksen ilmailuosastolle, joka yhdistettiin ilmailuhallitukseksi vuonna 1972. Vuonna 1991 ilmailuhallituksesta muodostettiin liikelaitos ja vuonna 2010 lentoasemaverkosto siirrettiin valtionyhtiö Finavia Oyj:n hallintaan.

Valtion omistaman lentoasemaverkoston ulkopuolella on ollut vuoteen 2023 mennessä neljä lentoasemaa, joilla on ollut säännöllistä lentoliikennettä. Näistä vanhin on Mikkelin lentoasema, joka on rakennettu 1930-luvun alussa Mikkelin kaupungin ja valtion yhteisellä sopimuksella ja rahoituksella. Mikkelin lentoasemalla oli säännöllistä reittiliikennettä vuosina 1951–2005. Seinäjoen lentoasema rakennettiin alueen kuntien päätöksellä 1970-luvun lopulla. Seinäjoen lentoasemalla oli säännöllistä reittiliikennettä vuosina 1983–2013. Vuonna 2016 Lappeenrannan kaupungin omistukseen luovutettu Lappeenrannan lentoasema on kolmas Finavian lentoasemaverkoston ulkopuolinen lentoasema. Kotimaan reittiliikenteen tarve Lappeenrannan ja Helsingin välillä loppui vuonna 2006. Neljäs Finavian verkoston ulkopuolelle siirtynyt lentoasema on Enontekiö, joka siirtyi kaupan myötä Enontekiön kunnan hallintaan heinäkuussa 2021.

Lentopaikkojen valtionavustukset ovat EU:n valtiontukisääntöjen mukaista valtiontukea. Valtionavustuksiin sovelletaan vuonna 2017 voimaan tullutta muutosta Euroopan komission niin kutsuttuun yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen. Ryhmäpoikkeusasetuksen mukaista toimintatukea ei voi myöntää lentoasemille, joiden keskimääräinen vuotuinen matkustajaliikenteen määrä kahden tuen tosiasiallista myöntämistä edeltäneen tilivuoden aikana oli yli 200 000 matkustajaa. Lisäksi toimintatuen määrä ei saa ylittää toiminnasta aiheutuvien tappioiden ja kohtuullisen voiton kattamiseksi välttämätöntä määrää tukijakson aikana.

Kansallisesti lentopaikkojen toimintamenoihin ja investointeihin myönnettävissä avustuksissa sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001) sekä lakia taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016). Valtion talousarviossa tähän tarkoitukseen myönnettävä määräraha on ollut pitkään 0,9 miljoonaa euroa vuodessa. Taulukosta 4 havaitaan, että vuosina 2018 ja 2020 määrärahat olivat tavanomaista suuremmat. Vuonna 2018 tästä määrärahasta myönnettiin avustusta Vaasan lentoaseman rahtiterminaali-investointiin, ja vuonna 2020 yleisilmailun lentopaikoille, jotka voisivat korvata Malmin lentokentän ilmailutoimintojen sijaintina.

Taulukko 4. Finavian lentoasemaverkon ulkopuolisten lentoasemien ja lentopaikkojen valtionavustusten määrärahojen arvioitu käyttö (milj. euroa) valtion talousarvioesityksissä vuosina 2018–2023.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Finavian lentoasemaverkoston ulkopuoliset lentoasemat ja lentopaikat	2,5	1,0	2,9	0,9	0,9	0,9

Vuoden 2023 hakuilmoituksen mukaan avustus on suunnattu alueellisten lentoasemien ylläpitoon ja kehittämiseen, mikä osaltaan tukee alueellisia yhteyksiä ja parantaa alueellista saavutettavuutta. Hakemusten arvioinnissa painotetaan

säännöllisen (toistuvan) siviili-ilmailun matkustaja- ja reittiliikenteen edistämistä. Avustusta ei ole hakuilmoituksen mukaan tarkoitettu alueellisen lentoasematoiminnan suunnitteluun tai aloittamiseen, vaan jo käynnissä olevan toiminnan kehittämiseen. Avustus myönnetään vuodeksi eikä sitä ole tarkoitettu osaksi hakijan toiminnan pysyvää rahoitusta.

3.3.2 **Avustuksen mahdollisia vaikutuksia**

Panokset

Lentoasemien ja lentopaikkojen valtionavustusten *panos* on lentoaseman tai lentopaikan investointeihin sekä taloudelliseen ja ei-taloudelliseen toimintaan myönnetty valtiontuki.

Tuotokset

Avustuksilla aikaansaadut *tuotokset* ovat lentoaseman tai lentopaikan infrastruktuurin muutokset (investoinnin seurauksena) sekä lentoaseman toiminnan jatkuvuus (toimintaan myönnetyn tuen seurauksena).

Vaikutukset

Kuntien talous. Valtionavustus vaikuttaa suoraan siihen, kuinka paljon kunta rahoittaa lentoaseman toimintaa. Tuettujen lentoasemien omistusjärjestelyt ovat erilaisia, mutta kaikissa kunta tai kunnat ovat jotenkin mukana. Jos lentoasema ei saa valtionavustusta ja lentoaseman toimintaa halutaan jatkaa, on kunnan tuettava lentoaseman toimintaa suuremmalla summalla.

Lentoaseman toiminta. Avustus kohdistuu lentoaseman toimintaan ja investointeihin. Avustusta voi saada ei-taloudelliseen toimintaan ja investointeihin sekä toimintatukena. Ei-taloudellinen toiminta on julkista valtaa käyttävän tahon vastuulla olevaa toimintaa, kuten lennonjohto, poliisi, tulli ja palontorjunta ja näiden toimintojen tarvitseman infrastruktuurin investoinnit. Lentoaseman taloudellisen toiminnan kehittämisen investointien julkinen tuki (valtio ja kunnat yhteensä) saa olla enintään 75 prosenttia. Toimintatuella voidaan kattaa toiminnan alijäämä ja kohtuullinen tuotto.

Lentoyhteyksien tarjonnan mahdollisuus. Tuki auttaa jatkamaan ja kehittämään lentoaseman toimintaa, mikä on edellytys lentoyhteyksille. Tuettujen lentoasemien lentoyhteyksien tarjonta on vähäistä tai sitä ei ole lainkaan.

Vaikuttavuus

Finavian lentoasemaverkoston ulkopuolisten lentoasemien ja lentopaikkojen valtionavustusten vaikutusketjut päätyvät Liikenne 12 -suunnitelman vaikutusalueille seuraavasti:

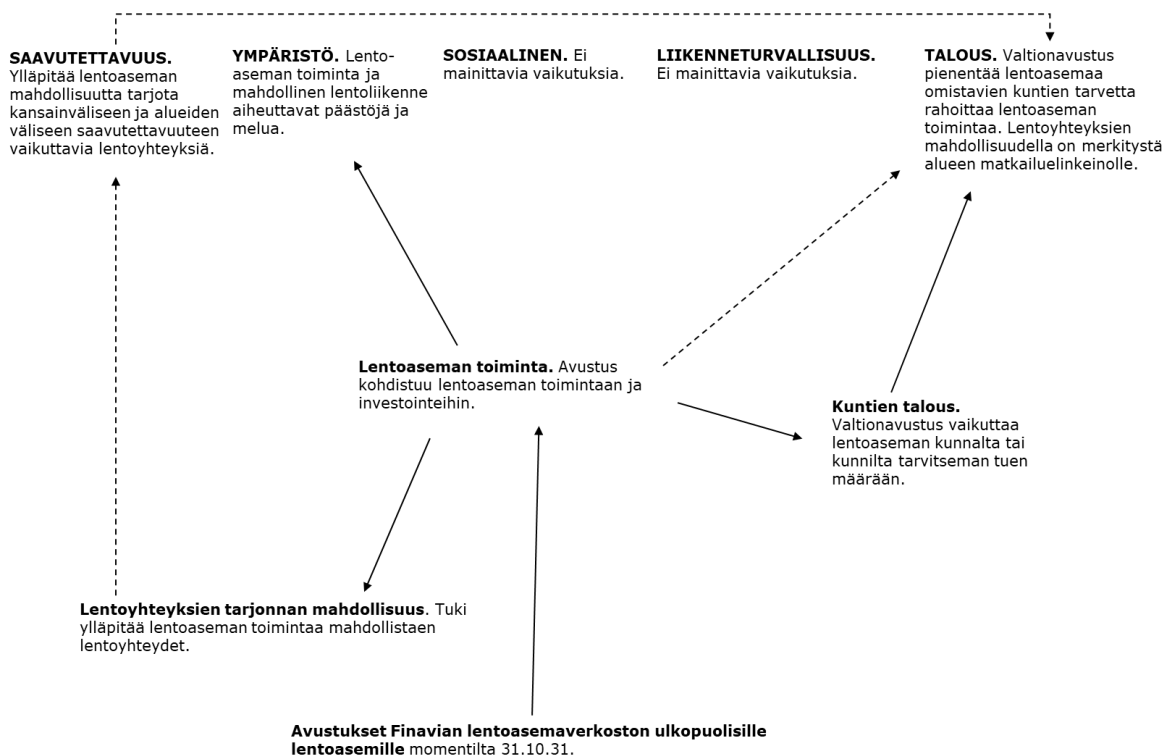
- *Saavutettavuus.* Valtionavustus auttaa ylläpitämään lentoaseman mahdollisuutta tarjota kansainväliseen ja alueiden väliseen saavutettavuuteen vaikuttavia lentoyhteyksiä. Lentoasemalle ei tule tämän valtionavustuksen seurauksena lentoyhteyksiä, mutta ilman valtionavustusta lentoaseman toiminta voi loppua kokonaan.
- *Ympäristövaikutukset.* Lentoaseman toiminta ja mahdollinen lentoliikenne aiheuttavat päästöjä ja melua.

- *Sosiaalinen kestävyys.* Ei mainittavia vaikutuksia.
- *Liikenneturvallisuus.* Ei mainittavia vaikutuksia.
- *Talous.* Valtionavustus pienentää lentoasemaa omistavien kuntien tarvetta rahoittaa lentoaseman toimintaa. Lentoyhteyksien mahdollisuudella on merkitystä alueen matkailuelinkeinolle.

3.3.3 Yhteenveto

Kuvassa 5 esitetään yhteenveto Finavian lentoasemaverkoston ulkopuolisille lentoasemille myönnettävien valtionavustusten vaikutusmekanismeista. Tämän valtionavustuksen tavoiteltava vaikutusketju on seuraava: Avustus myönnetään hakemuksesta lentoaseman toimintaan tai investointeihin. Tuki auttaa lentoasemaa jatkamaan ja kehittämään toimintaansa. Toiminnan jatkuvuus tekee mahdolliseksi sen, että lentoyhtiöt tarjoavat lentoasemaa käyttäviä yhteyksiä. Jos lentoyhteyksiä on, ne vaikuttavat kansainväliseen tai alueiden väliseen saavutettavuuteen riippuen siitä, ovat ne ulkomaiden vai kotimaan kohteisiin.

Lentoasemien valtionavustus vaikuttaa lisäksi lentoasemaa omistavien kuntien talouteen vähentäen kuntien tarvetta rahoittaa lentoasemaa.



Kuva 5. Yhteenveto Finavian lentoasemaverkoston ulkopuolisten lentoasemien valtionavustusten vaikutusmekanismeista.

3.4 Yksityistieavustukset

3.4.1 Avustuksen säädöserusta, kohteet ja tavoitteet

Yksityisteiden valtionavustuksia on tiettävästi myönnetty 1920-luvulta lähtien. Yksityistieavustusten säädöserusta on muuttunut muutamaan otteeseen ajan myötä. Tällä hetkellä yksityisteiden valtionavustukset perustuvat erityisesti yksityistielakiin (560/2018) asetukseen yksityisteistä (1069/2018) ja valtionavustuslakiin (688/2001).

Yksityistielain 83 § määrittelee yleiset ehdot valtion yksityistieavustuksen saamiselle. Tiellä on oltava tiekunta, ja tiekuntaa sekä yksityistietä koskevat tiedot on oltava ajan tasalla yksityistierekisterissä sekä tie- ja katuverkon tietojärjestelmässä. Lisäksi laissa määritellään, että avustuksista päättää se ELY-keskus, jonka alueella tie on suurimmalta osaltaan.

Asetus yksityisteistä määrittelee avustuksen käyttökohteet ja enimmäismäärät seuraavasti:

- *Valtionavustus rakentamiseen (4 §).* Tavanomaisissa tien parantamiskohteissa avustuksen enimmäismäärä on 70 % ja merkittävimmissä siltakohteissa ja muissa merkittävissä luonnonolosuhteiden aiheuttamissa yllätyksissä korjauskohteissa 85 % (väliaikaisesti voimassa 1.1.2023–31.12.2025).
- *Valtionavustus kunnossapitoon (5 §).* Valtionavustusta kunnossapitoon myönnetään valtionavustusrahan puitteissa. Avustusta ei myönnetä kunnossapitoon, jonka hyväksytyt kokonaiskustannukset ovat alle 1 000 euroa.
- *Valtionavustus erityiskohteelle (6 §).* Yksityisteiden erityiskohteisiin, joita ovat lauttapaikat, vuosittain purettavat sillat sekä talvitiet. Lauttapaikan ja vuosittain purettavan sillan osalta avustuksen enimmäismäärä on 85 prosenttia ja talvitien osalta 70 prosenttia hyväksyttävistä todellisista käyttö- ja kunnossapitokustannuksista. Lauttapaikan ja vuosittain purettavan sillan osalta avustus on kuitenkin vähintään 80 prosenttia hyväksyttävistä todellisista käyttö- ja kunnossapitokustannuksista. Erityiskohteisiin myönnettävä valtionavustus on alle 4 miljoonaa euroa vuodessa, josta suurin osa myönnetään yksityistielosseille.

Traficomin ohjeessa yksityisteiden valtionavustuksista (Traficom 2023b) määritellään, että muut kuin erityiskohteiden avustukset kohdennetaan ensisijaisesti hankkeisiin, joissa liikennöinti tiellä on tapahtuneen vaurion takia kokonaan estynyt tai uhkaa estyä. Tällaisia hankkeita ovat:

- siltojen ja suurten rumpujen uusiminen tai vaurioiden korjaaminen
- teiden tulvavaurioiden korjaaminen ja estäminen
- liikenneturvallisuutta merkittävästi parantavat hankkeet.

Yksityistieavustusta ei voida myöntää uuden yksityistien rakentamiseen tai merkittävään tien parantamiseen, kuten tien päällystäminen tai tievalaistuksen rakentaminen.

Taulukko 5. Yksityisteiden valtionavustuksiin myönnettyjen määrärahojen arvioitu käyttö (milj. euroa) valtion talousarvioesityksissä vuosina 2018–2023.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Yksityistieavustukset ja tiekuntien neuvonnasta aiheutuvat kulutusmenot	13,0	17,0	20,0	30,0	30,0	13,0
Yksityistieavustukset huoltovarmuuden ja kotimaisen puun saatavuuden varmistamiseksi					10,0	10,0

Metsäteiden korjauksiin ja rakentamiseen on ollut vuoden 2023 loppuun asti mahdollisuus hakea Metsäkeskuksen Kemera-tukea. Metsäteiden Kemera-tukien määrä on ollut noin 5 miljoonaa euroa vuodessa. Vuodesta 2024 alkaen tukijärjestelmän nimi on Metka.

3.4.2 Avustuksen mahdollisia vaikutuksia

Panokset

Yksityistieavustusten vaikutusketjun *panoksina* ovat tiekunnille hakemuksesta myönnettävät valtionavustukset teiden korjauksiin, kunnossapitoon tai erityiskoh-teisiin, kuten yksityistielossin käyttökustannuksiin.

Tuotokset

Avustuksilla aikaansaadut *tuotokset* ovat hankkeilla aikaansaatuja muutoksia avustusta saaneen yksityistien rakenteiden kunnossa ja liikennöitävyyden (kuten lossin kulku) jatkuminen. Yksityisteiden valtionavustukset kohdistuvat vain pie-neen osaa yksityisteitä, joita on yhteensä noin 380 000 kilometriä. Yksityis-tieavustuksen yhtenä edellytyksenä on, että yksityistielle on perustettu tiekunta. Tiekontia on noin 50 000. Vuosina 2018–2022 valtionavustuksia haettiin keski-määrin 290 kohteeseen vuosittain.

Taulukko 6. Yksityisteiden valtionavustuksia saaneiden kohteiden määrä vuosina 2020–2022 (Traficom 2023b).

	2020	2021	2022
Myönnettyjä avustuksia tiekohteisiin, kpl	230	309	313
Myönnettyjä avustuksia siltakohteisiin, kpl	65	64	82

Vaikutukset

Tiekuntien talous. Avustus kohdistuu avustusta saaneiden yksityisteiden varrella olevien kiinteistöjen eli tieosakkaiden muodostamaan tiekuntaan. Avustuksia myönnetään tiekuntien hakemusten perusteella. Tiekuunnan vuotuiset kustannuk-set ovat suuruusluokaltaan 1 000–1 500 euroa tiekilometriä kohden (ks. esim. Suomen Tieyhdistys 2012, Vihtonen 2015).

Kuntien talous. Valtion yksityistieavustusta saavat tiekunnat voivat hakea kor-jaus- ja parantamishankkeisiinsa lisäksi kunnan avustusta. Useimmat kunnat myöntävät yleiskatteisia avustuksia alueensa yksityisteiden tiekunnille. Investoin-teihin haettavat avustukset tulevat käytännössä näiden avustusten lisäksi. Avus-tusta hakevalle tiekunnalle investointiin mahdollisesti saatava kunnan avustus on lisätuki. Kunta puolestaan on varannut talousarviossaan määrärahaa

yksityisteiden avustuksiin, joissa voi olla kiintiöt perusavustuksille ja investointiavustuksille tai molemmat myönnetään samasta määrärahasta. Tietyn kunnan alueelle myönnettävät yksityisteiden valtionavustukset voivat muuttaa kunnan yksityistieavustusten käyttökohteita, mutta eivät vaikuta avustusten kokonaismäärään.

Yksityisteiden kunto. Yksityistieavustukset myönnetään yksityisteiden korjauksiin ja liikenneturvallisuutta parantaviin hankkeisiin. Korjausten jälkeen avustetun yksityistien kunto on parempi kuin ennen korjausta ja parantamishankkeiden jälkeen yksityistien muut ominaisuudet, kuten näkemät, ovat paremmat kuin ennen hanketta. Yksityistielossien käyttöön ja teiden kunnossapitoon myönnettävät avustukset kohdistuvat päivittäisen liikennöitävyyden ylläpitoon. Tieto yksityisteiden kunnosta on hyvin puutteellista. Korjausvelan määrää ei tunneta eikä siten valtionavustuksen merkitystä sen vähentämisessä.

Onnettomuusriski. Liikenneturvallisuuden parantavat toimet ovat yksi avustusten kohde. Yksityisteiden turvallisuuden ongelmia ovat esimerkiksi puutteelliset näkemät ja puuttuvat kaiteet, joita voidaan korjata avustetuilla hankkeilla. Tällöin avustettu hanke pienentää kohteessaan onnettomuusriskiä.

Yksityistietä käyttävä liikenne. Yksityisavustuksilla tuetuilla korjauksilla ja parannuksilla voi olla vaikutus siihen, kuinka painavalla kalustolla ja millaisella nopeudella avustetulla tiellä voi ajaa. Tämä vaikuttaa tietä käyttävän liikenteen palvelutasoon.

Elinkustannukset. Valtion yksityistieavustus vaikuttaa kohteessaan siihen, kuinka paljon tieosakkaiden pitää maksaa korjauksista ja parannuksista. Tiemaksu on osa yksityistien vaikutusalueen kotitalouksien elinkustannuksia.

Tuotantokustannukset. Tien kunnolla on vaikutus yksityistietä käyttävien kuljetusten kuljetuskustannuksiin. Korjauksella voi olla havaittavia vaikutuksia avustetussa kohteessa etenkin silloin, jos sen seurauksena tietä voidaan ajaa ajoneuvoyhdistelmällä pelkän vetoauton sijaan tai jos kuljetuksessa voidaan käyttää täyttä kuormaa vajaakuorman sijaan. Tien varren kiinteistöjä omistavat yritykset maksavat tiemaksua, joka on osa tuotantokustannuksia.

Vaikuttavuus

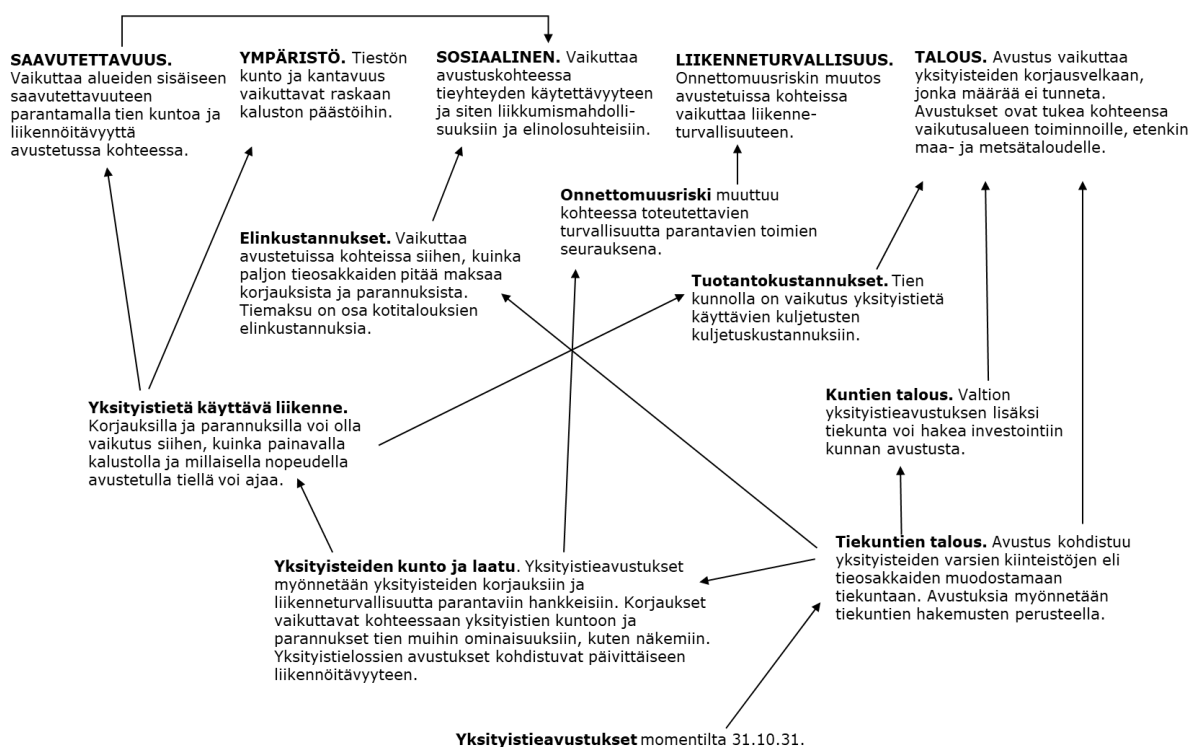
Yksityisteiden valtionavustusten vaikutusketjut päätyvät Liikenne 12 -suunnitelman vaikutusalueille seuraavasti:

- *Saavutettavuus.* Vaikuttaa alueiden sisäiseen saavutettavuuteen parantamalla tien kuntoa ja liikennöitävyyttä avustetussa kohteessa.
- *Ympäristövaikutukset.* Tiestön kunto ja kantavuus vaikuttavat raskaan kaluston päästöihin.
- *Sosiaalinen kestävyys.* Vaikuttaa avustuskohteessa tieyhteyden käytettävyyteen ja siten liikkumismahdollisuuksiin ja elinolosuhteisiin.
- *Liikenneturvallisuus.* Onnettomuusriskin muutos avustetuissa kohteissa vaikuttaa liikenneturvallisuuteen.

- *Talous.* Avustus vaikuttaa yksityisteiden korjausvelkaan, jonka määrää ei tunneta. Avustukset ovat tukea kohteensa vaikutusalueen toiminnoille, etenkin maa- ja metsätaloudelle.

3.4.3 Yhteenveto

Kuvassa 6 esitetään yhteenveto yksityisteiden valtionavustusten vaikutusmekanismeista. Avustusten ensisijaisena tavoitteena on tukea tiekuntaa sellaisissa korjauksissa, joiden toteutus olisi liian suuri taloudellinen rasite tiekunnalle. Laajemmin tarkasteltuna avustusten tavoitteena on ylläpitää pientiestä liikennöintikelpoisuutta ja turvata niiden vapaa käyttö myös muille kuin tienvarren kiinteistöille. Valtion yksityistieavustukset kohdistuvat vain pieneen osaan yksityistieverkkoa.



Kuva 6. Yhteenveto yksityistieavustusten vaikutusmekanismeista.

4 Liikenteen ja viestinnän palvelujen tukien vaikutukset

4.1 Saaristo- ja yhteysalusliikenteen ostot ja kehittäminen

4.1.1 Määrärahan säädösperusta, kohteet ja tavoitteet

Saariston yhteysalusliikenne on ollut alun perin markkinaehtoista liikennettä. Valtion hoitama liikennöinti alkoi 1920-luvulla Turun ja Maarianhaminan välillä talviajan palveluna. Merkittävä muutos tapahtui 1960-luvun alussa, kun Saaristotie Kaarinasta Houtskariin yhdisti suuret saaret ja alusliikenteen kysyntä väheni olennaisesti. Siitä lähtien valtio on hoitanut ja avustanut ympärivuotisesti saariston yhteysalusliikennettä. Valtion hankkima saariston yhteysalusliikenne on ollut aina maksutonta saariston pysyvälle asutukselle. Vuoden 2009 syyskuusta lähtien yhteysalusliikenne on ollut maksutonta kaikelle liikenteelle.

Saariston kehityksen edistämiseksi annetun lain (494/1981) mukaan valtion on pyrittävä huolehtimaan siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on käytettävissään asumisen, toimeentulon ja välttämättömän asioinnin kannalta tarpeelliset liikenne- ja kuljetuspalvelut. Palveluiden on lisäksi oltava mahdollisimman joustavat ja ilmaiset tai hinnaltaan kohtuulliset. Lain on tulkittu tarkoittavan yhteysalus- ja maantielauttaliikenteen¹ järjestämistä. (ks. esim. Linkama ym. 2016.)

Tällä määrärahalla hankittava yhteysalusliikenne² kattaa lähes kaikki Saaristomeren ja Suomenlahden vakituisesti asutut saaret, joihin ei ole tieyhteyttä. Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hankkii yhteysalusliikennepalvelut kilpailuttamalla. Varsinais-Suomen ELY-keskuksella on sopimukset yhteysalusliikennepalveluiden tuottamisesta Rymättylän, Hiittisten ja Kotka–Pyhtään reittialueilla vuosina 2024–2029.

Taulukko 7. Saaristo- ja yhteysalusliikenteen määrärahat valtion talousarvioesityksissä vuosilla 2018–2023 (milj. euroa).

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Saaristo- ja yhteysalusliikenteen ostot ja kehittäminen	14,7	18,0	19,1	19,1	20,4	17,9

Valtion talousarvioesityksen vuodelle 2024 (VM 2023) mukaan määrärahaa saa käyttää saariston yhteysalusliikennepalveluihin, selvityksiin ja tiedottamiseen, saariston yhteysalusliikenteen käyttämien laitureiden kunnostamiseen sekä yhteysalusliikennettä korvaavien yksityisluonteisten jätteiden kunnossapidon avustamiseen. Lisäksi määrärahasta saa myöntää avustuksia saariston kulkuyhteyksiä hoitaville liikenteenharjoittajille valtioneuvoston asetuksen (371/2001) mukaisin perustein.

¹ Varsinais-Suomen ELY-keskus vastaa myös maantielauttaliikenteen järjestämisestä. Se rahoitetaan kokonaan maanteiden perusväylänpidon määrärahoista.

² Ahvenanmaan saariston yhteysalusliikenne Ålandstrafiken on Ahvenanmaan maakunnan hankkimaa ja rahoittamaa liikennettä.

4.1.2 Määrärahan vaikutukset ja mitä niistä tiedetään

Panokset

Saaristo- ja yhteysalusliikenteen tukien *panoksena* ovat Varsinais-Suomen ELY-keskukselle myönnettävät määrärahat.

Tuotokset

Rahoituksella aikaansaadut *tuotokset* ovat määrärahoilla hankittuja ja avustuksilla tuettuja yhteysalusliikenteen reittejä ja vuoroja.

Vaikutukset

Saariston yhteysalusliikenteen palvelutaso. Määrärahalla tuotetaan yhteysalusliikennepalvelut vakituisesti asuttuihin saariin, joihin ei ole tieyhteyttä. Määrärahaa myönnetään avustuksia alusliikenteelle sellaisiin asuttuihin saariin, joihin ei ole tieyhteyttä eikä yhteysaluspalvelua.

Käyttäjähäyödyt. Alusliikenneyhteydet vaikuttavat saarten asukkaiden sekä saarille matkaavien turistien matka- ja aikakustannuksiin. Ilman yhteysalusta saarten asukkaiden matkat olisi tehtävä omalla veneellä, josta aiheutuu kustannuksia. Turistien määrä olisi pienempi. Alusliikenneyhteydet vaikuttavat saarten matkailuelinkeinon, maatalouden ja muiden elinkeinojen toimintaedellytyksiin, kysyntään ja kustannuksiin. Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2024 arvioidaan, että yhteysalusliikenteessä tehdään vuodessa noin 230 000 matkaa. Yhteysalusliikenteen tuki on noin 77 euroa matkaa kohden.

Liikennöitsijän talous. Yhteysalusliikenteen ostot on merkittävä osa saariston alusliikenteen markkinoista. Saaristoliikenteen suurin toimija on valtion kokonaan omistama Suomen Lauttaliikenne -konserni (Finferries).

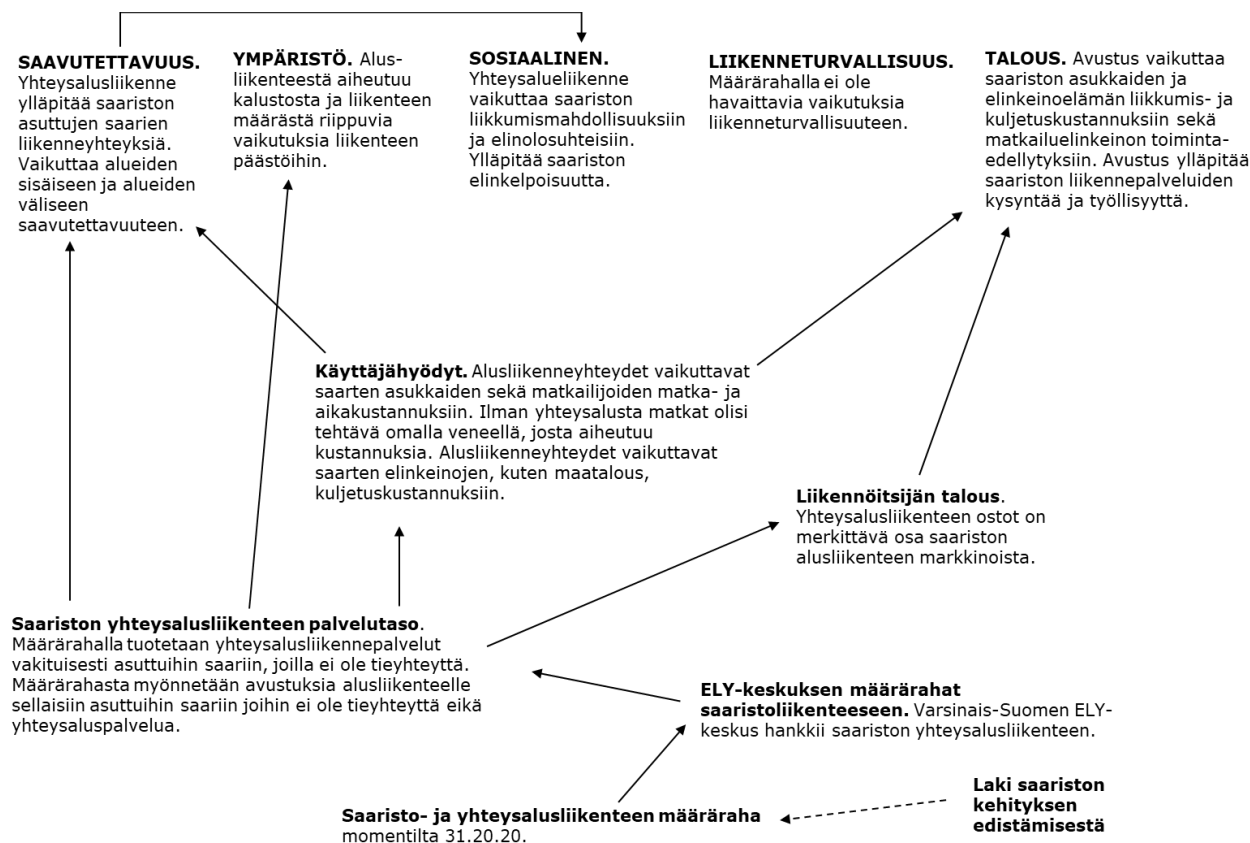
Vaikuttavuus

Saaristo- ja yhteysalusliikenteen tukien vaikutusketjut päätyvät Liikenne 12-suunnitelman vaikutusalueille seuraavasti:

- *Saavutettavuus.* Yhteysalusliikenne ylläpitää saariston asuttujen saarien liikenneyhteyksiä. Vaikuttaa alueiden sisäiseen ja alueiden väliseen saavutettavuuteen.
- *Ympäristövaikutukset.* Alusliikenteestä aiheutuu kalustosta ja liikenteen määrästä riippuvia vaikutuksia liikenteen päästöihin.
- *Sosiaalinen kestävyys.* Yhteysalusliikenne vaikuttaa saariston liikkumismahdollisuuksiin ja elinolosuhteisiin. Ylläpitää saariston elinkelpoisuutta.
- *Liikenneturvallisuus.* Määrärahalla ei ole havaittavia vaikutuksia liikenneturvallisuuteen.
- *Talous.* Avustus vaikuttaa saariston asukkaiden ja elinkeinoelämän liikkumis- ja kuljetuskustannuksiin sekä matkailuelinkeinon toimintaedellytyksiin. Avustus ylläpitää saariston liikennepalveluiden kysyntää ja työllisyyttä.

4.1.3 Yhteenveto

Kuvassa 7 esitetään yhteenveto saaristo- ja yhteysalusliikenteen tukien vaikutusmekanismeista. Tuella hankintaan yhteysalusliikennepalvelut vakituisesti asuttuihin saariin, joihin ei ole tieyhteyttä. Yhteysalusliikenne on tärkeä saariston saavutettavuuden ja elinolosuhteiden kannalta. Yhteysalusliikenne vaikuttaa myös saariston elinkeinotoiminnan kustannuksiin ja toimintaedellytyksiin. Valtion ostama yhteysalusliikenne on merkittävä osa saariston kuljetuspalveluiden markkinasta, joiden suuri toimija on valtion kokonaan omistama varustamo.



Kuva 7. Yhteenveto saaristo- ja yhteysalusliikenteen tukien vaikutusmekanismeista.

4.2 Kauppamerenkulun tuet

4.2.1 Avustuksen säädöserusta, kohteet ja tavoitteet

Euroopan maissa alkoi 1980-luvulta lisääntyä huoli alueen valtioiden merenkulun kansainvälisestä kilpailukyvyistä niin sanottuihin mukavuuslippuvaltioihin verrattuna, joihin aluksia rekisteröitiin kiihtyvään tahtiin. Useat Euroopan valtiot ottivat käyttöön erilaisia järjestelyjä meriliikenteen tukemiseksi. Euroopan komissio vahvisti ensimmäiset meriliikenteen valtiontuen suuntaviivat 1989. Suuntaviivat uudistettiin vuonna 2007. Nykyisen voimassa olevat suuntaviivat ovat vuodelta 2004. Euroopan unionin suuntaviivojen tarkoitus on muun muassa varmistaa, että jäsenvaltioiden tuet merenkululle ovat yhdenmukaiset eivätkä vääristä jäsenvaltioiden välistä kilpailua.

Tässä käsiteltävän kauppamerenkulun tuen³ säädöserusta muodostettiin lailla ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta (1707/1991). Lain perusteella Suomen kauppa-alusluetteloon merkityille aluksille on myönnetty tukia kilpailuedellytysten turvaamiseksi. Kansallinen huoltovarmuus ja merenkulkualan osaamisen turvaaminen olivat tuen merkittävimpiä perusteluja. Tällä hetkellä tuen säädöserustana on laki meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta (1277/2007).

Kauppa-alusten työvoimakustannustukea myönnetään kansainväliselle kilpailulle alttiissa liikenteessä toimiville Suomeen rekisteröidyille lasti- että matkustaja-aluksille. Tuen kautta varustamoille palautetaan välillisiä työvoimakustannuksia eli veroluontoiset työnantajamaksut ja henkilöstön tuloverojen ennakonpidätykset sekä lähdeverot. Tuki on eläke- ja sosiaalivakuutusmaksuihin sidottu. Kustannukset korvataan varustamoille toteutuneiden kulujen mukaan hakemusten perusteella. Tukea on myönnettävä kaikille lain edellytykset täyttävillä aluksilla. Tarvitavat määrärahat myönnetään valtion talousarviossa.

Taulukko 8. Kauppamerenkulun tukien määrärahojen arvioitu käyttö valtion talousarvioesityksissä vuosina 2018–2023 (milj. euroa).

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantaminen	101,4	95,0	80,0	89,0	89,0	89,0

4.2.2 Avustuksen mahdollisia vaikutuksia

Panokset

Kauppamerenkulun tukien *panoksena* on aluksille lain mukaan määräytyvä merityön työnantajamaksujen, ennakonpidätysten ja lähdeverojen palautus. Tukea maksetaan Suomen kauppa-alusluetteloon merkityille alukselle, joka on toiminut tukivuoden aikana pääasiassa kansainväliselle kilpailulle alttiissa kotimaan meriliikenteessä tai ulkomaan meriliikenteessä. Aluksen ei tarvitse liikennöidä Suomeen eikä Suomesta, vaan se voi toimia myös kolmansien maiden välisessä liikenteessä.

³ Kauppamerenkulun muita tukimuotoja ovat esimerkiksi polttoaineiden verovapaus kansainvälisessä liikenteessä, tonnistovero ja väylämaksun alennus.

Tuotokset

Maksupalautusten *tuotoksina* ovat muutokset tukikelpoisten alusten tukikelpoisen merityön henkilöstökustannuksissa ja siten aluskustannuksissa kokonaisuudessaan.

Vaikutukset

Suomalaisten alusten kilpailukyky. Tuki vaikuttaa Suomeen rekisteröityjen alusten edellytyksiin toimia kansainvälisesti kilpailluilla kauppamerenkulun markkinoilla.

Suomalainen merenkulkuosaaminen. Tuki vaikuttaa siihen, että Suomessa on merenkulkualan koulutusta. Tuki vaikuttaa suoraan suomalaisen laivaväen työn hintaan Suomeen rekisteröidyillä aluksilla. Tuen ansiosta suomalaisille merimiehille on koulutusta vastaavia työpaikkoja suomalaisilla aluksilla.

Suomalaisten alusten osuus markkinoista. Tuki vaikuttaa Suomen ulkomaankaupan vaihtotaseeseen. Kuljetuspalveluiden ostaminen suomalaisilta aluksilta parantaa vaihtotasetta verrattuna siihen, että palvelut ostettaisiin ulkomaalaisilta aluksilta.

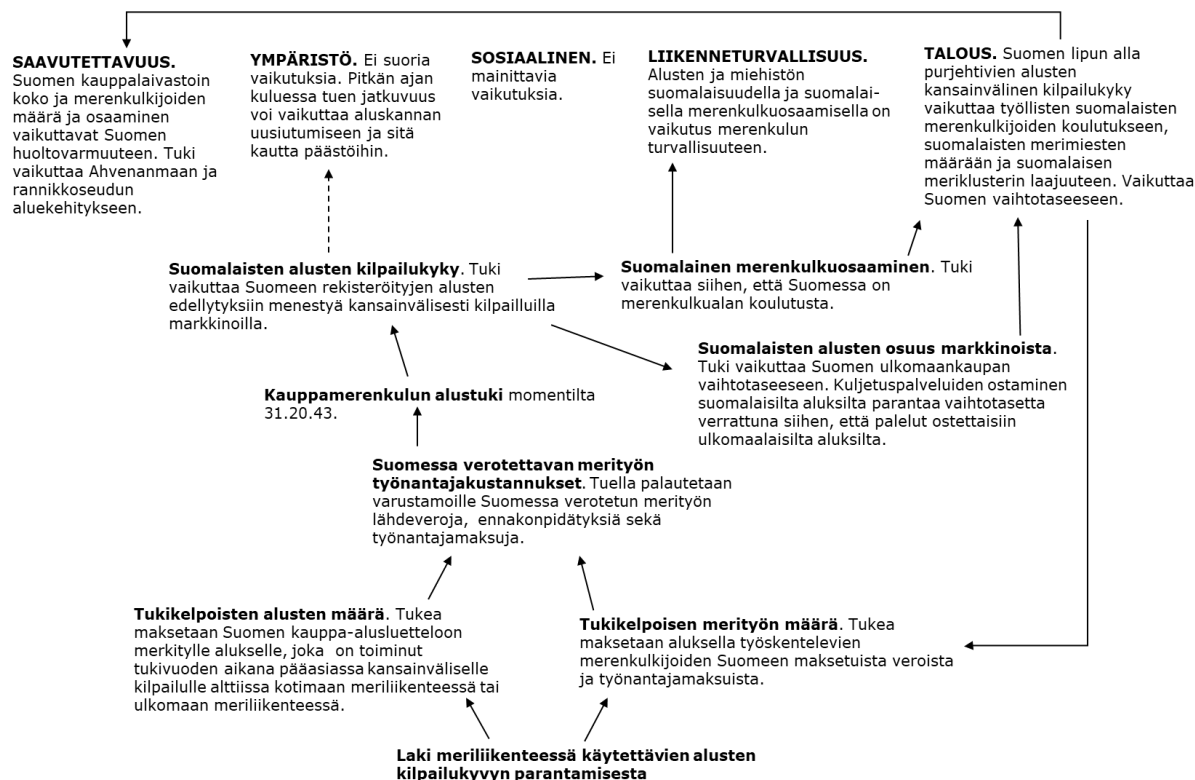
Vaikuttavuus

Kauppamerenkulun tukien vaikutusketjut päätyvät Liikenne 12 -suunnitelman vaikutusalueille seuraavasti:

- *Saavutettavuus.* Suomen kauppalaivastoin koko ja merenkulkijoiden määrä ja osaaminen vaikuttavat Suomen huoltovarmuuteen. Tuella on ollut huomattava merkitys Ahvenanmaan ja rannikkoseudun merenkulkuun perustuvalla aluekehitykselle.
- *Ympäristövaikutukset.* Ei suoria vaikutuksia. Pitkällä aikavälillä tuen jatkuvuudella ja ennakoitavuudella on merkitys alushankintoihin, ja aluskannan uusiminen vaikuttaa alusliikenteen päästöihin.
- *Sosiaalinen kestävyys.* Ei mainittavia vaikutuksia.
- *Liikenneturvallisuus.* Alusten ja miehistön suomalaisuudella ja suomalaisella merenkulkuosaamisella on vaikutus merenkulun turvallisuuteen. Tuen alkuperäinen tarkoitus on ollut estää alusten ulosliputus maihin, joissa työmarkkina- ja turvallisuussäädösten noudattaminen on vaihtelevaa.
- *Talous.* Suomen lipun alla purjehtivien alusten kansainvälinen kilpailukyky vaikuttaa työllisten suomalaisten merenkulkijoiden määrään ja suomalaisen meriklusterin laajuuteen. Vaikuttaa Suomen vaihtotaseeseen.

4.2.3 Yhteenveto

Kuvassa 8 esitetään yhteenveto kauppamerenkulun alustukien vaikutusmekanismeista. Kauppamerenkulun alustuen tärkeimmät tavoitteet ovat suomalaisen aluskannan turvaaminen sekä suomalaisen merenkulkuosaamisen jatkuvuuden turvaaminen. Nämä kaikki ovat tärkeitä huoltovarmuuden tekijöitä. Tuki vaikuttaa välillisesti siihen, että Suomessa on merenkulkualan koulutusta sekä merenkulku- alan ja sitä palvelevien toimialojen liiketoimintaa. Kuljetuspalveluiden ostaminen suomalaisilta aluksilta suurentaa Suomen vaihtotasetta verrattuna siihen, että palveluita ostettaisiin ulkomaisilta aluksilta.



Kuva 8. Yhteenveto kauppamerenkulun alustukien vaikutusmekanismeista.

4.3 Tieliikenteen turvallisuuden valtionavustus

4.3.1 Avustuksen säädösperusta, kohteet ja tavoitteet

Liikennevakuutusmaksuihin on vuodesta 1951 alkaen sisällynyt liikenneturvallisuuden edistämiseksi suoritettua maksuosuutta. Tällä hetkellä vakuutusyhtiöt perivät pakollisten liikennevakuutusten maksujen yhteydessä liikenneturvallisuusmaksun, joka perustuu lakiin liikenneturvallisuusmaksusta (471/2016). Liikenneturvallisuusmaksulla kerätyt varat tuloutetaan valtion talousarvioon, josta ne osoitetaan valtionavustuksina tieliikenteen turvallisuuden edistämiseen. Tieliikenteen turvallisuustoiminnan valtionavustus perustuu valtionavustuslain (688/2001) nojalla annettuun asetukseen tieliikenteen turvallisuustoiminnan edistämiseen myönnettävästä valtionavustuksesta (1207/2016).

Tieliikenteen turvallisuustoimintaan myönnetään sekä yleisavustuksia sekä hankeavustuksia. Pääosa tieliikenteen turvallisuustoiminnan valtionavustuksen määrärahoista käytetään yleisavustukseen, joka on tarkoitettu Liikenneturvan ja Liikennevakuutuskeskuksen onnettomuustietoinstituutin lailla säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Lakisääteisistä tehtävistä säädetään laissa Liikenneturvasta (278/2003) sekä laissa tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinnasta (1512/2016).⁴

Taulukko 9. Tieliikenteen turvallisuuden valtionavustusten määrärahojen arvioitu käyttö (milj. euroa) valtion talousarvioesityksissä vuosina 2018–2023.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Tieliikenteen turvallisuuden valtionavustus	9,1	9,1	9,1	8,1	8,6	9,1

Tieliikenteen turvallisuustoiminnan yleisavustuksesta myönnetään vuosittain noin 7 miljoonaa euroa Liikenneturvalle ja noin 2 miljoonaa euroa Liikennevakuutuskeskuksen Onnettomuustietoinstituutille. Tieliikenteen turvallisuustoiminnan hankeavustuksia on myönnetty vuosittain noin 200 000 euroa. Avustettujen hankkeiden määrä on ollut 10–14 vuosittain. (Viinikainen ym. 2023a.)

4.3.2 Avustuksen mahdollisia vaikutuksia

Panokset

Liikenteen turvallisuuden valtionavustusten *panos* on turvallisuustoiminnan määrärahasi ohjattu liikennevakuutuksen liikenneturvallisuusmaksun tuotto.

Tuotokset

Avustuksilla aikaansaadut *tuotokset* Manner-Suomessa ovat:

- *Liikenneturvan toiminta.* Määrärahalla ylläpidetään Liikenneturvan toimintaa. Liikenneturvan lakisääteisenä tarkoituksena on liikenneturvallisuuden edistäminen tiedotuksen, valistuksen ja koulutuksen keinoin.

⁴ Yleisavustusta saa lisäksi myöntää Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle tieliikenteen turvallisuuden edistämistoimintaan. Avustusta on myönnetty noin 60 000 euroa vuosittain.

- *Onnettomuustietoinstituutin toiminta.* Määrärahalla ylläpidetään vakavien maasto- ja tieliikenneonnettomuuksien tutkintaa sekä siihen liittyvää tietopalvelua.
- *Liikenneturvallisuushankkeet.* Määrärahalla rahoitetaan liikenneturvallisuustoiminnan hankkeita ja kokeiluja.

Vaikutukset

Alan eri toimijoiden ja toimintojen tietopohja. Onnettomuustutkinta tuottaa tietoa ja analyysyjä onnettomuuksien taustatekijöistä. Onnettomuustutkinnan havainnoista tehdään päätelmiä muun muassa kuljettajan terveystilan, tien ominaisuuksien ja kunnan, sään ja kelin sekä ajoneuvon ominaisuuksien ja kunnan yhteyksistä onnettomuuksien syntyyn. Onnettomuustietoinstituutin raporteissa esitetään ehdotuksia tieliikenneturvallisuuden parantamiseksi. Onnettomuustutkinnoista koottu onnettomuustietorekisteri on alan toimijoiden ja tutkijoiden saatavilla.

Liikenneturvallisuustyö. Joillakin liikenneturvallisuushankkeilla saadaan aikaan pysyviä lisäyksiä julkishallinnon ja muiden toimijoiden jatkuvaan työhön liikenneturvallisuuden edistämiseksi. Viinikainen ym. (2023a) mukaan tieliikenteen turvallisuuden hankeavustus mahdollistaa varsinkin pienissä kunnissa ja kaupungeissa sellaista liikenneturvallisuustoimintaa, johon ei muuten olisi resursseja. Hankkeet lisäävät myös kuntien työntekijöiden ja päättäjien tietoa liikenneturvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä, mikä edelleen vaikuttaa kunnan toimintaan ja päätöksentekoon.

Liikennekäyttäytyminen. Liikenneturvan toiminnan tavoitteena on vaikuttaa kansalaisten liikennekäyttäytymiseen tieliikenteessä liikenneturvallisuutta parantavalla tavalla.

Säädösvalmistelu. Tietopohja ja turvallisuustoimijat vaikuttavat osaltaan liikenneturvallisuutta koskevien lakien ja asetusten sekä määräysten valmisteluun.

Tieliikenneympäristön turvallisuus. Parempi tieto ohjaa tieliikenneympäristön turvallisuutta parantaviin toimenpiteisiin.

Vaikuttavuus

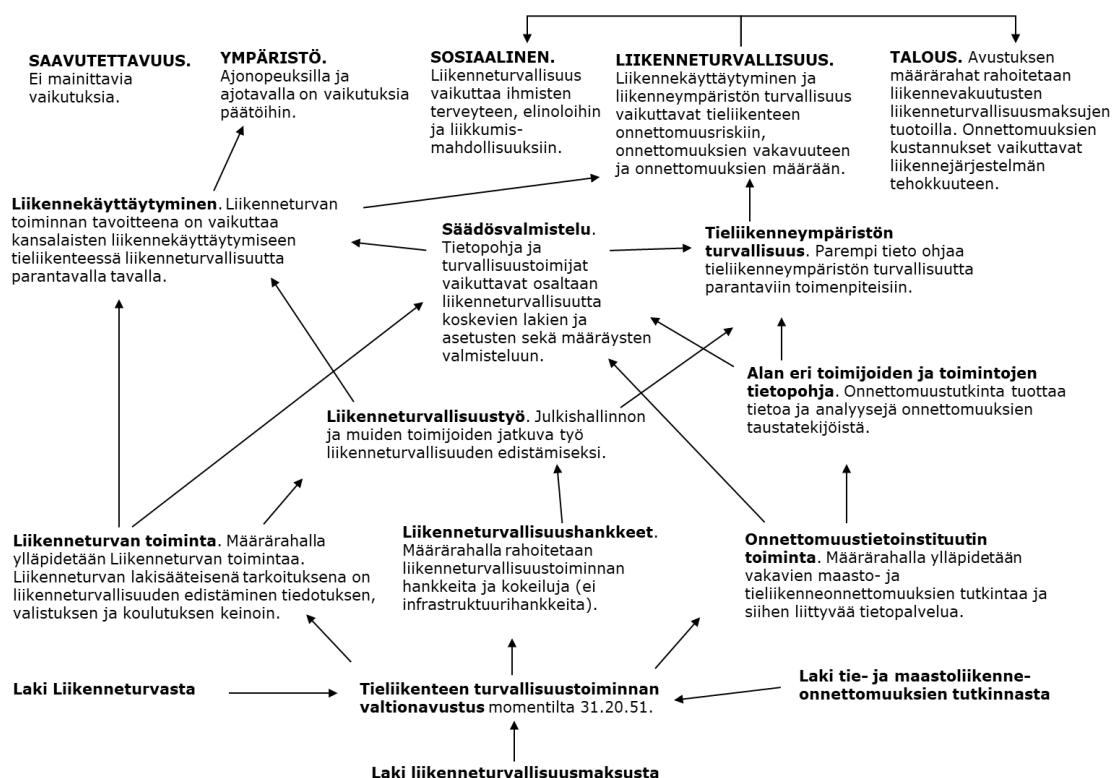
Tieliikenteen turvallisuuden valtionavustusten vaikutusketjut päätyvät Liikenne 12-suunnitelman vaikutusalueille seuraavasti:

- *Saavutettavuus.* Ei mainittavia vaikutuksia.
- *Ympäristövaikutukset.* Ajonopeuksilla ja ajotavalla on vaikutuksia päätöihin.
- *Sosiaalinen kestävyys.* Liikenneturvallisuus vaikuttaa ihmisten terveyteen, elinoloihin ja liikkumismahdollisuuksiin.
- *Liikenneturvallisuus.* Liikennekäyttäytyminen ja liikenneympäristön turvallisuus vaikuttavat tieliikenteen onnettomuusriskiin, onnettomuuksien vakavuuteen ja onnettomuuksien määrään.
- *Talous.* Avustuksen määrärahat rahoitetaan liikennevakuutusten liikenneturvallisuusmaksujen tuotoilla. Onnettomuuksista aiheutuu kustannuksia ja

hyvinvoinnin menetyksiä, jotka heikentävät liikennejärjestelmän tehokkuutta.

4.3.3 Yhteenveto

Kuvassa 9 esitetään yhteenveto tieliikenteen turvallisuustoiminnan valtionavustusten vaikutusmekanismeista. Tuen tavoiteltava vaikutusketju on seuraava: Liikennevakuutusten liikenneturvallisuusmaksujen tuotto ohjataan jatkuvaan tieliikenteen turvallisuutta parantavaan toimintaan, josta on erikseen säädetty laissa. Liikenneturva tekee jatkuvaa liikennevalistustyötä ja toimii asiantuntijaroolissa liikenneturvallisuuteen eri tavoin vaikuttavien säädösten valmistelussa. Onnettomuustietoinstituutti tuottaa onnettomuustutkiminnan avulla tietoa vakavien onnettomuuksien taustatekijöistä alan toimijoiden käyttöön. Vaikutukset turvallisuuteen tulevat liikennekäyttäytymisen muutosten kautta sekä tieliikenneympäristön turvallisuuden muutosten kautta. Tieliikenteen turvallisuustoiminnan valtionavustusten muita merkityksellisiä vaikutuksia ovat hankkeilla aikaansaatava muutos mm. kuntatoimijoiden ajattelutavoissa ja toiminnassa.



Kuva 9. Yhteenveto tieliikenteen turvallisuustoiminnan valtionavustusten vaikutusmekanismeista (Manner-Suomessa).

4.4 Ajoneuvojen hankintatuet

4.4.1 Avustuksen säädösperusta, kohteet ja tavoitteet

Ajoneuvojen hankintatuet tulivat käyttöön ensimmäisen kerran romutuspalkkiokokeiluna, jonka säädösperustana oli laki ajoneuvojen romutuspalkkiokokeilusta (1212/2014). Kokeilu oli voimassa vuoden 2015. Romutuspalkkioita myönnettiin yhteensä 8 miljoonaa euroa.

Tuet vähäpäästöisempien ajoneuvojen hankintaan tulivat laajemmin käyttöön vuoden 2018 talousarviossa. Säädösperustana oli tuolloin laki henkilöautojen romutuspalkkiosta ja sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta sekä henkilöautojen kaasu- tai etanolikäyttöisiksi muuntamisen tuesta (971/2017). Sen mukaan valtion varoista myönnettiin avustusta uuden henkilöauton hankintaan romutettavan henkilöauton tilalle (romutuspalkkio), täyssähkökäyttöisen henkilöauton hankintaa tai pitkäaikaisvuokrausta varten (hankintatuki) sekä henkilöauton muuntamiseksi kaasu- tai etanolikäyttöiseksi (muuntotuki). Laki oli voimassa 1.1.2018–31.12.2021, mutta romutuspalkkion osalta vain 31.12.2018 asti. Romutuspalkkio tuli uudelleen haettavaksi ajalle 1.12.2020–31.12.2021, jolloin romutuspalkkioista valtaosa käytettiin sähköavusteisten polkupyörien hankintaan.

Tällä hetkellä ajoneuvojen hankintatukien säädösperustana on laki vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivan ajoneuvon hankinnan sekä ajoneuvon vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivaksi muuntamisen määräaikaisesta tukemisesta (1281/2021). Hankintatukea voidaan myöntää täyssähkökäyttöisen henkilöauton hankintaan (täyssähköauton hankintatuki, vain vuonna 2022), ja sähkökäyttöisen kuorma-auton tai sähkökäyttöisen perävaunun taikka kaasukäyttöisen kuorma-auton hankintaan (kuorma-auton hankintatuki) vuosina 2022–2024 sekä sähkö- tai kaasukäyttöisen pakettiauton hankintaan (pakettiauton hankintatuki) vuosina 2022–2024. Muuntotukea voidaan myöntää ajoneuvon muuntamiseksi vaihtoehtoisella käyttövoimalla toimivaksi (muuntotuki) vuonna 2022. Lain voimassaoloaika on 1.1.2022–31.12.2024. Vuoden 2024 talousarvioesityksessä ei ole määrärahaa hankintatukiin, mutta aiemmin myönnettyjä määrärahoja on vielä käytettävissä pakettiautojen ja kuorma-autojen hankintatukiin.

Taulukko 10. Ajoneuvojen hankintatukien määrärahojen arvioitu käyttö (milj. euroa) valtion talousarvioesityksissä vuosina 2018–2023.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Romutuspalkkio	8,0		8,0			
Kaasukuorma-autojen hankintatuki			1,0			
Henkilöautojen hankinta- ja konversiotuki	6,0	6,0	6,0	6,0		
Sähköisen raskaan liikenteen ekosysteemin kehittäminen				3,5	1,5	
Hankintatuki täyssähköhenkilöautoille sisältäen henkilöautojen etanoli- ja kaasukonversiotuet					13,5	
Hankintatuki sähkö- ja kaasukäyttöisille pakettiautoille					4,5	
Hankintatuki sähkö- ja kaasukäyttöisille kuorma-autoille					5,0	
Hankintatuki vaihtoehtoisilla käyttövoimilla kulkeville kuorma-autoille						1,0
Hankintatuki vaihtoehtoisilla käyttövoimilla kulkeville pakettiautoille						1,5

Ajoneuvojen hankintatukien tavoitteena on vauhdittaa ajoneuvokannan muutosta vähäpäästöisemmäksi ja sitä kautta vähentää liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä. Romutuspalkkion tavoitteena oli myös lisätä pyöräliikennettä ja joukkoliikennettä autoliikenteen korvaajana.

4.4.2 Avustuksen mahdollisia vaikutuksia

Panokset

Ajoneuvojen hankintatuen *panoksina* ovat yksityishenkilöille ja yrityksille hakemuksesta myönnettävät valtionavustukset ajoneuvon hankintaan tai käyttövoiman muuntamisen kustannuksiin.

Tuotokset

Avustuksilla aikaansaadut *tuotokset* ovat sähkö- tai kaasukäyttöisten ajoneuvojen hankintapäätökset ja ensirekisteröinnit. Henkilöautoissa tuella hankittavan ajoneuvon suurin sallittu hinta oli 50 000 euroa. Hankintatuen seurantatutkimuksen (Hytti ym. 2023) mukaan hankintatuki sijoittui oikeaan ajankohtaan liikenteen energiamurrosta ajatellen. Hankintatuen tullessa käyttöön vuonna 2018 kaikista ensirekisteröidyistä henkilöautoista alle 1 prosentti oli täyssähköautoja (taulukko 11). Tuen loppuessa vuoden 2022 lopussa täyssähköautojen osuus ensirekisteröinneistä oli jo noin 18 prosenttia. Vuonna 2022 ensirekisteröidyistä täyssähköautoista noin 60 prosentille oli myönnetty hankintatukea.

Taulukko 11. Ajoneuvojen hankintatukien hakemukset vuosina 2018–2023 (Traficom 2024).

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Henkilöauto (sähkö)	242	1046	2206	5078	8772	0
Pakettiauto (sähkö)		0	0	0	413	264
Pakettiauto (kaasu)		0	0	0	3	2
Kuorma-auto (sähkö)		0	0	0	17	45
Kuorma-auto (kaasu)		0	0	0	54	122

Vaikutukset

Yksityishenkilön autonhankinta. Tuki myönnetään hakemuksesta yksityishenkilölle täyssähköisen henkilöauton hankintaan tai muuntamiseen kaasu- tai etanolikäyttöiseksi. Tuki vaikuttaa hankintapäätöksiin. Hytti ym. (2023a) mukaan 56 prosenttia hankintatukea saaneista olisi hankkinut saman täyssähköauton ilman tukeakin. Noin 60 prosenttia tukea saaneista olisi hankkinut täyssähköauton samaan aikaan kuin tuen kanssa. Noin 40 prosenttia tukea saaneista olisi tehnyt hankinnan myöhemmin.

Yrityksen autonhankinta. Tuki myönnetään hakemuksesta yritykselle sähkö- tai kaasukäyttöisen pakettiauton tai kuorma-auton hankintaan. Viinikainen ym. (2023b) mukaan hankintatuet ovat lisänneet sähkö- ja kaasuautojen houkuttelevuutta ja kysyntää pienissä yrityksissä. Keskisuurissa ja suurissa yrityksissä hankintatuen suora merkitys on sen sijaan jäänyt vähäiseksi. Välillisesti hankintatuet

ovat vaikuttaneet yleisesti sähköisen liikenteen markkinoiden kehittymiseen ja kannustaneet käyttövoimasiirtymään.

Taulukko 12. Sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatukien osuus ensirekisteröinneistä vuosina 2018–2023 (Autoalan tiedotuskeskus 2024, Traficom 2024).

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ensirekisteröinnit, henkilöauto (sähkö)	776	1 897	4 244	10 152	14 530	29 535
Ensirekisteröinnit, henkilöauto (muut käyttövoimat)	119 723	112 302	92 162	88 325	67 165	57 967
Sähköautojen osuus ensirekisteröinneistä	0,6 %	1,7 %	4,4 %	10,3 %	17,8 %	33,8 %
Hankintatukien osuus sähköautojen ensirekisteröinneistä	31,2 %	55,1 %	52,0 %	50,0 %	60,4 %	-

Ajoneuvojen markkinat. Hintarajan alle olevien täyssähköautojen tarjonta vaikuttaa hankintoihin. Hankintatuet toisaalta lisäävät täyssähköautojen kysyntää ja vaikuttavat tarjontaan.

Autokannan käyttövoimien osuudet. Hankintatuen vaikutuksesta etenkin täyssähköisiä henkilö- ja pakettiautoja on myyty enemmän tai aiemmin kuin ilman tukea olisi tapahtunut. Hankintatukien ansiosta vähäpäästöisten ajoneuvojen osuus koko kannasta on suurentunut nopeammin kuin olisi tapahtunut ilman tukea.

Autoveron, ajoneuvoveron ja käyttövoimaveron tuotto. Sähkö-, kaasu- tai etanoli-käyttöisten henkilö- ja pakettiautojen hankinnan yhteydessä maksettava autovero sekä vuotuiset verot ovat pienemmät kuin diesel- tai bensiinikäyttöisen auton vastaavat verot. Verotulot pienenevät.

Energiaverojen tuotto. Sähkön, kaasun ja etanolin valmisteverot ovat pienemmät kuin dieselin tai bensiinin. Verotulot pienenevät, kun vähäpäästöisten autojen osuus autokannasta suurenee.

Elinkustannukset. Hankintatuki vaikuttaa jonkin verran tukea saavien kotitalouksien autonhankintamenoihin sekä autojen käytöstä johtuviin menoihin. Hytti ym. (2023a) mukaan yli 80 prosentille hankintatukea saaneista tuki oli alennus hankinnasta, jota oli jo muutenkin suunniteltu. Toisaalta yli 50 prosenttia arvioi hankintatuen rohkaisseensa ostamaan täyssähköauton, jota ei muuten olisi hankkinut. Näille kotitalouksille tuki saattoi merkitä lisämenoa.

Yritystoiminnan kustannukset. Hankintatuki vaikuttaa jonkin verran tukea saavien yritysten kalustokustannuksiin. Viinikainen ym. (2023b) mukaan sähköauton korkean hankintahinnan aiheuttama kalustokustannuksen lisäys voi nostaa kalustosta tehtävien poistojen määrän jopa 30 prosenttiin liikevaihdosta, jolloin yrityksen on vaikea tehdä voittoa. Hankintatuki on yritykselle pieni etu suhteessa käyttövoimamuutoksen aiheuttamaan kustannuslisäykseen.

Tieliikenteen päästöt. Hankintatuki nopeuttaa autokannan käyttövoimien muutosta, mikä vaikuttaa liikenteen päästöihin.

Vaikuttavuus

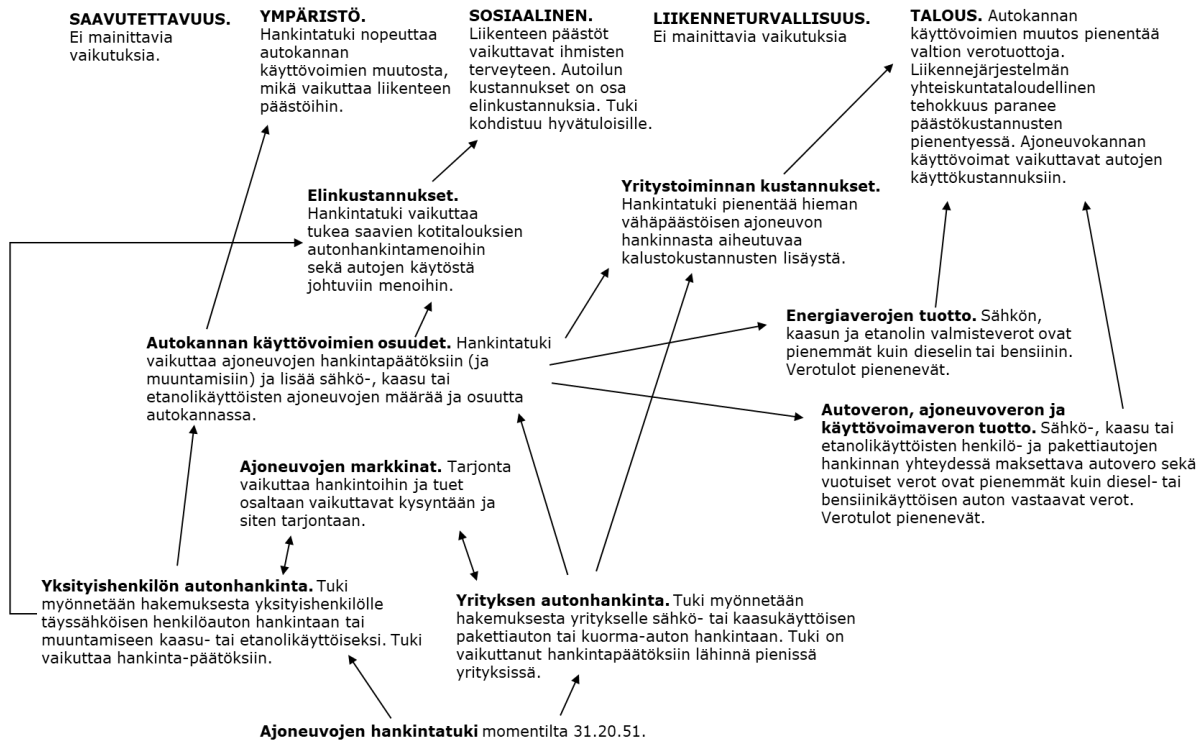
Ajoneuvojen hankintatukien vaikutusketjut päätyvät Liikenne 12 -suunnitelman vaikutusalueille seuraavasti:

- *Saavutettavuus.* Ei mainittavia vaikutuksia.
- *Ympäristövaikutukset.* Hankintatuki nopeuttaa autokannan käyttövoimien muutosta, mikä vaikuttaa liikenteen päästöihin.
- *Sosiaalinen kestävyys.* Liikenteen päästöt vaikuttavat ihmisten terveyteen. Autoilun kustannukset ovat osa elinkustannuksia. Tukea hakeneet ovat olleet parempituloisia kuin ne, jotka ovat rekisteröineet muun kuin täyssähköauton.
- *Liikenneturvallisuus.* Ei mainittavia vaikutuksia.
- *Talous.* Autokannan käyttövoimien muutos pienentää valtion verotuottoja. Liikennejärjestelmän yhteiskuntataloudellinen tehokkuus paranee päästökustannusten pienentyessä. Ajoneuvokannan käyttövoimat vaikuttavat autojen käyttökustannuksiin.

4.4.3 Yhteenveto

Kuvassa 10 esitetään yhteenveto ajoneuvojen hankintatukien vaikutusmekanismeista. Tämän valtionavustuksen tavoiteltava vaikutusketju on seuraava: Avustus myönnetään yksityishenkilölle tai yritykselle vähäpäästöisen tai päästöttömän ajoneuvon hankintaan. Toteutuneiden hankintojen seurauksena vähäpäästöisten ajoneuvojen osuus autokannasta suurenee. Tämän seurauksena liikenteen kasvihuonekaasupäästöt vähenevät.

Ajoneuvojen hankintatukien muita merkityksellisiä vaikutuksia ovat tuen vaikutus kotitalouksien autonhankintamenoihin ja yritysten autokaluston pääomakustannuksiin. Käyttövoimien muutokset vaikuttavat autojen käyttökustannuksiin niin kotitalouksissa kuin yrityksissäkin. Käyttövoima vaikuttaa autoveron, ajoneuvoveron ja käyttövoimaveron määrään ajoneuvoa kohden ja sitä kautta näiden verojen tuottoihin. Käyttövoimien muutokset vaikuttavat myös liikenteen energiaverojen tuottoihin.



Kuva 10. Yhteenveto ajoneuvojen hankintatukien vaikutusmekanismeista.

4.5 Junaliikenteen ostot

4.5.1 Määrärahan säädösperusta, kohteet ja tavoitteet

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 säädösperustana ovat laki liikenteen palveluista (320/2017), valtionavustuslaki (688/2001) sekä liikenteen palvelujen valtionavustuksista annettu valtioneuvoston asetus (509/2018, 111/2021). Liikenne- ja viestintäministeriö päättää rautateiden kauko-, lähi- ja yöjunaliikenteeseen myönnettujen määrärahojen käytöstä.

Valtion talousarvioesityksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriö on tehnyt VR-Yhtymä Oy:n kanssa sopimuksen junaliikenteen hankinnasta vuosille 2022–2030 valtakunnallisen henkilöjunaliikenteen palvelutason turvaamiseksi, laadun ja määrän kehittämiseksi sekä sopimuskonstruktion uudistamiseksi. Vuotuinen määräraharave on 34,9 miljoonaa euroa.

Taulukko 13. Junaliikenteen ostojen määrärahojen arvioitu käyttö (milj. euroa) valtion talousarvioesityksissä vuosina 2018–2023.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Junaliikenteen ostot	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	34,9

Henkilöjunaliikenteen hankinnan tavoitteena on ylläpitää junaliikenteen palvelutasoa ja joukkoliikenteen kulkutapaosuutta. Junaliikenteen ostoilla tyydytetään tarpeelliseksi arvioituja alueellisia ja valtakunnallisia matkustustarpeita siltä osin kuin näitä palveluja ei pystytä järjestämään markkinaehtoisesti ja tarvittavassa laajuudessa. Ostoilla mahdollistetaan korkeampi palvelutaso kuin mihin pelkät suorat lipputulot antaisivat mahdollisuuden.

4.5.2 Määrärahan mahdollisia vaikutuksia

Panokset

Junaliikenteen ostojen *panoksena* on liikennöitsijälle maksettava sopimuksen mukainen korvaus. Vuoteen 2030 asti valtion ostaman junaliikenteen liikennöitsijänä on VR-Yhtymä Oy. Vuoden 2030 jälkeen henkilöjunaliikenteen kilpailun ja järjestämisen mallit ovat erilaiset kuin nykytilanteessa.

Tuotokset

Junaliikenteen ostojen *tuotoksena* ovat liikennöinnin sopimuksen mukaiset juna- ja yöjunavuorot. Nykyinen ostoliikennesopimus sisältää Etelä-Suomen taajamaliikennealueen lähijunavuoroja, vähäliikenteisten rataosien kiskobussiliikennettä, säännöllisen Lapin yöjunaliikenteen ja muutamia markkinaehtoista liikennettä täydentäviä Intercity- ja Pendolino-kalustolla liikennöitäviä vuoroja.

Vaikutukset

Liikennöitsijän talous. Ostot vaikuttavat liikennettä hoitavan yhtiön liikevaihtoon ja tulokseen. Nykyinen ostosopimus antaa valtion omistamalle VR Yhtymälle aikaa valmistautua markkinoiden avaamiseen ja kilpailuun sekä kilpailutuksiin. Vuonna 2022 VR Yhtymän matkustajaliiketoiminnan liikevaihto oli noin 710 miljoonaa euroa. Liikenne- ja viestintäministeriön ostot 34,9 miljoonaa euroa vastaavat siten noin 5 prosenttia koko matkustajaliikenteestä.

Radanpidon talous. Junaliikenteen määrä vaikuttaa radanpidon kustannuksiin ja ratamaksutuloihin. Junaliikenne kuluttaa ja väsyttää radan rakenteita, joiden käyttöikää tavallisesti mitataan kohdan ylittävien bruttotonnien määrällä. Liikenteeltä peritään ratamaksun perusmaksua rataverkolla liikennöinnistä bruttotonnikilometrien mukaisesti. Ratamaksutulot kattavat noin 7 prosenttia radanpidon kustannuksista.

Käyttäjähöydyt. Tuettujen junayhteyksien matka-ajat ja vuorotarjonta vaikuttavat yhteyksien olemassaoloon, matka-aikoihin ja matkakustannuksiin eli junamatkustajien käyttäjähöydyihin.

Kulikutapavalinnat ja matkojen suuntautuminen. Ostoliikenteen yhteydet ja matka-ajat vaikuttavat siihen, mihin matkustetaan ja millä kuljutavalla matka tehdään. Liikenteen päästöt muuttuvat autoliikenteen suoritteiden ja dieselvetoisen junaliikenteen suoritteiden muuttuessa.

Eri kulikutapojen suoritteet muuttuvat, kun ostoliikenne korvaa autoliikenteen suoritetta ja toisaalta lisää dieseljunaliikenteen suoritetta.

Onnettomuusriski muuttuu liikennesuoritteiden muuttuessa. Vaikutuksen suuruus riippuu ennen kaikkea siitä, kuinka paljon ostoliikenne korvaa tieliikennettä ja sitä kautta vähentää tieliikenneonnettomuuksien todennäköisyyksiä.

Vaikuttavuus

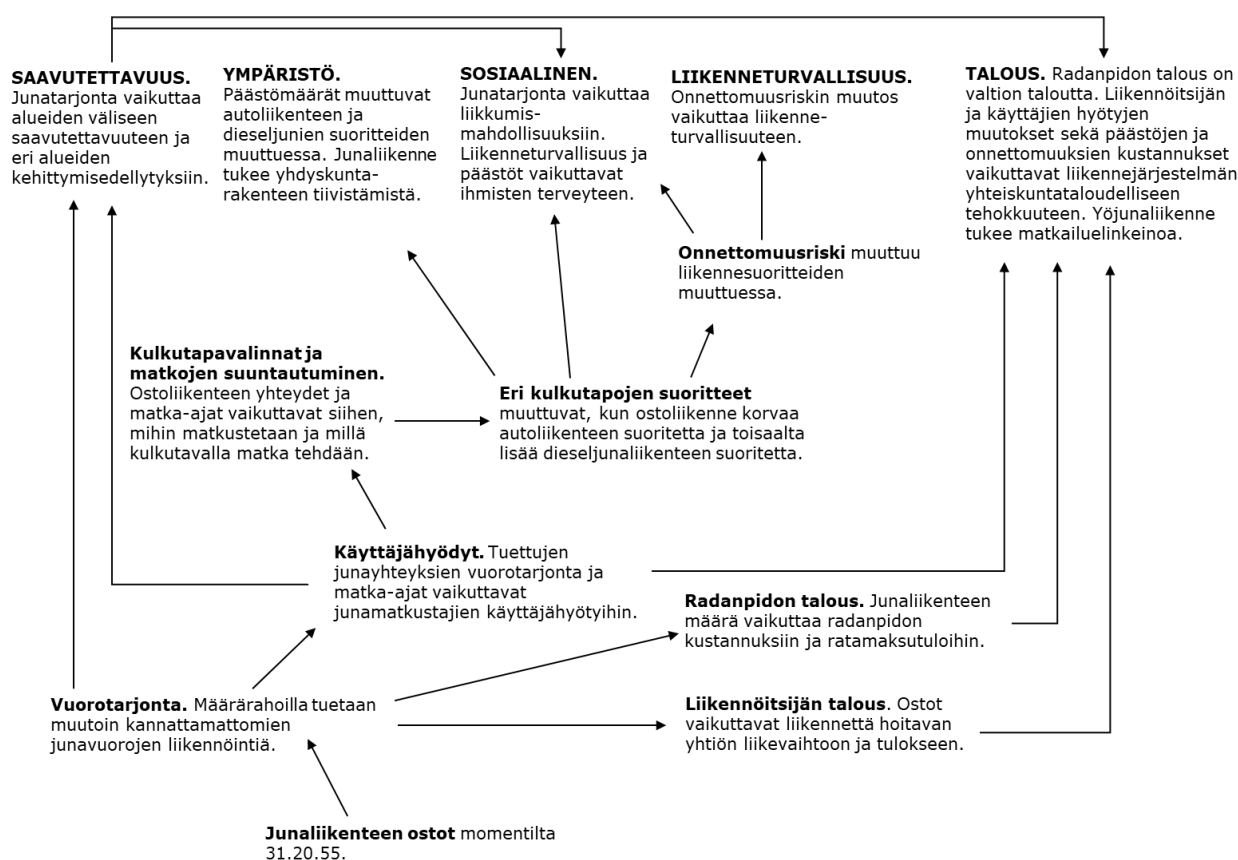
Junaliikenteen ostojen vaikutusketjut päättyvät Liikenne 12 -suunnitelman vaikutusalueille seuraavasti:

- *Saavutettavuus.* Junatarjonta vaikuttaa alueiden väliseen saavutettavuuteen ja eri alueiden kehittymisedellytyksiin.
- *Ympäristövaikutukset.* Junien ostoliikenne korvaa osin autoliikennettä, ja vähentää siten päästöjä. Osa ostoliikenteestä ajetaan dieselkalustolla, mikä lisää päästöjä. Junaliikenne tukee yhdyskuntarakenteen tiivistämistä.
- *Sosiaalinen kestävyys.* Junatarjonta vaikuttaa liikkumismahdollisuuksiin. Liikenneturvallisuus ja päästöt vaikuttavat ihmisten terveyteen.
- *Liikenneturvallisuus.* Onnettomuusriskin muutokset vaikuttavat liikenneturvallisuuteen.
- *Talous.* Radanpidon talous on valtion taloutta. Liikennöitsijän ja käyttäjien hyötyjen muutokset sekä päästöjen ja onnettomuuksien kustannukset vaikuttavat liikennejärjestelmän yhteiskuntataloudelliseen tehokkuuteen. Yöjunaliikenne tukee matkailuelinkeinoa.

4.5.3 Yhteenveto

Kuvassa 11 esitetään yhteenveto junaliikenteen ostojen vaikutusmekanismeista. Tämän määrärahan tavoiteltava vaikutusketju on seuraava: Määrärahalla ostetaan junavuoroja, jotka eivät toteudu markkinaehtoisesti mutta joita tarvitaan halutun palvelutason tuottamiseksi. Junaliikenteen tarjonta vaikuttaa ostoliikenteen palvelemien alueiden saavutettavuuteen. Junayhteys on yksi alueen vetovoimaisista, joka vaikuttaa alueen houkuttelevuuteen asuinpaikkana ja yritysten sijoittumispaikkana.

Junaliikenteen ostojen muita merkityksellisiä vaikutuksia ovat vaikutukset kulkutavan valintaan ja sitä kautta autoliikenteen suoritteisiin ja niistä aiheutuviin turvallisuus- ja ympäristöhaittoihin.



Kuva 11. Yhteenveto junaliikenteen ostojen vaikutusmekanismeista.

4.6 Alueellisen ja paikallisen liikenteen ostot ja kehittäminen

4.6.1 Määrärahan säädösperusta, kohteet ja tavoitteet

Valtion rooli alueellisen linja-autoliikenteen rahoittajana perustuu 1920-luvulla aloitettuun linja-autoliikenteen lupa- ja hintasäätelyyn, joka jatkui vuoden 2009 joukkoliikennelakiuudistukseen asti. Lääninhallitukset olivat linja-autoliikenteen lupaviranomaisia, jotka ostivat liikennettä kuntien välisiksi runkoyhteyksiksi sekä tukivat erilaisia seudullisia lipputuotteita. Vuoden 2010 aluehallintouudistuksessa ELY-keskukset jatkoivat lääninhallitusten joukkoliikennetehtäviä, joita rahoitetaan alueellisen ja paikallisen liikenteen määrärahoista.

Julkisen henkilöliikenteen valtionrahoituksesta säädetään laissa liikenteen palveluista (320/2017), valtionavustuslaissa (688/2001) sekä liikenteen palvelujen valtionavustuksista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (509/2018, 111/2021).

Traficom kohdentaa alueelliseen ja paikalliseen liikenteeseen osoitetut määrärahat ELY-keskuksille. ELY-keskukset hankkivat alueellisen ja paikallisen liikenteen itse tai yhteishankintoina alueen kuntien kanssa. Tämän lisäksi ELY-keskukset voivat myöntää alueensa kunnille harkinnanvaraista valtionavustusta. Pääosa ELY-keskusten määrärahoista käytetään liikenteen hankintaan. Perusrahoituksen lisäksi ELY-keskukset ovat voineet viime vuosina hakea ilmastoperusteista rahoitusta sekä akuutista koronatilanteesta johtuvaa lisärahoitusta. ELY-keskusten osuus ilmastoperusteisesta rahoituksesta on ollut pieni. Vuosina 2020–2023 ELY-keskuksille myönnettiin koronapandemian takia lisätalousarvioiden määrärahaa yhteensä noin 40 miljoonaa euroa (ks. esim. Metsäranta ym. 2022).

Taulukko 14. Alueellisen ja paikallisen liikenteen ostojen ja kehittämisen määrärahojen arvioitu käyttö (milj. euroa) valtion talousarvioesityksissä vuosina 2018–2023.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Alueellisen ja paikallisen liikenteen ostot ja kehittäminen	33,53	32,33	32,33	32,33	32,33	32,33

ELY-keskukset ovat alueensa toimivaltaisia viranomaisia, joiden tehtävänä on rahoittaa alueensa peruspalveluluonteista julkista henkilöliikennettä ja osallistua alueensa kuntien vastaavan julkisen henkilöliikenteen rahoitukseen. Liikenteen hankinnan ja liikennöinnin rahoituksen lisäksi ELY-keskusten tehtävänä on rahoittaa joukkoliikenteen kehittämistä sekä ylläpitää lippu- ja maksujärjestelmää.

Alueellisen ja paikallisen liikenteen rahoituksen tavoitteena on turvata maaseudun joukkoliikenteen palvelutaso ELY-keskusten palvelutasomäärittelyjen mukaisesti.

4.6.2 Määrärahan mahdollisia vaikutuksia

Panokset

Alueellisen ja paikallisen liikenteen rahoituksen vaikutusketjun *panoksina* ovat ELY-keskuksille myönnettävät määrärahat, ja ELY-keskusten alueensa kunnille henkilöliikenteeseen myöntämät valtionavustukset.

Tuotokset

Rahoituksella aikaansaadut *tuotokset* ovat määrärahoilla ja avustuksilla hankittuja linja-autovuoroja sekä kehittämishankkeilla aikaansaatuja parannuksia joukkoliikenteen palvelutasossa.

Vaikutukset

Alueellisen ja paikallisen linja-autoliikenteen tarjonta. ELY-keskusten määrärahoilla ja valtionavustuksilla ostetaan alueellista ja paikallista liikennettä. Alueellisen joukkoliikenteen hankinnat ovat usein käyttöoikeussopimuksia, joissa lipputulot vaikuttavat tarvittavan nettotuen määrään. Ostot ja kehittäminen mitoitetaan määrärahojen ja arvioitujen lipputulojen perusteella. Pääosassa ELY-keskuksia valtionrahoitus muodostaa 75–85 % tai jopa 100 % kuntarajat ylittävän liikenteen hankinnoista. Määrärahoilla hankitut ja avustetut liikennepalvelut ylläpitävät joukkoliikenteen peruspalvelutasoa. Tarjonta kohdistuu kuntakeskuksiin johtaviin yhteyksiin, koululaisliikenteeseen sekä kodin ja työ- tai opiskelupaikan välisten matkojen yhteyksiin (Metsäranta ym. 2022).

Kunnan talous. Avustus vaikuttaa osaltaan siihen, paljonko kunnat osoittavat rahoitusta joukkoliikenteeseen. Metsäranta ym. (2022) mukaan pienissä toimivaltaisissa kaupungeissa valtionavustukset muodostivat vuonna 2020 keskimäärin 24 prosenttia PSA-liikenteen nettokustannuksista.

Käyttäjähäyödyt. Alueellisen ja paikallisen joukkoliikenteen tarjonta ja hinnoittelu vaikuttavat näitä liikennepalveluja käyttävien matkojen matka-aikaan, mukavuuteen ja muihin koettuihin palvelutasotekijöihin. Toisin sanoen tarjonta ja hinnoittelu vaikuttavat matkavastukseen ja sitä kautta joukkoliikenteen käyttäjien kulutajanylijäämään eli hyötyyn. Alueellisen ja paikallisen joukkoliikenteen tarjonnalla ei pääsääntöisesti tavoitella kysynnän lisäystä vaan se on peruspalvelutasoa ja saavutettavuutta.

Kulikutapavalinnat ja liikennesuoritteet. Maaseudun ja pienten kaupunkien joukkoliikennetarjonta vaikuttaa matkojen määrään, suuntautumiseen ja kulkutavan valintaan. Toisin sanoen, ilman joukkoliikennettä matkat jäisivät kokonaan teemmättä, matkat tehtäisiin eri kohteisiin tai matkat siirtyisivät henkilöautoliikenteeseen tai taksikuljetuksiin. Eri kulkutapojen liikennesuoritteiden määrä vaikuttaa liikenteen päästömääriin.

Onnettomuusriski muuttuu liikennesuoritteiden muuttuessa. Vaikutuksen suuruus riippuu ennen kaikkea siitä, kuinka paljon ostettu linja-autoliikenne korvaa henkilöautoliikennettä ja sitä kautta vähentää tieliikenneonnettomuuksien todennäköisyyksiä.

Vaikuttavuus

Alueellisen ja paikallisen liikenteen määrärahojen vaikutusketjut päätyvät Liikenne 12 -suunnitelman vaikutusalueille seuraavasti:

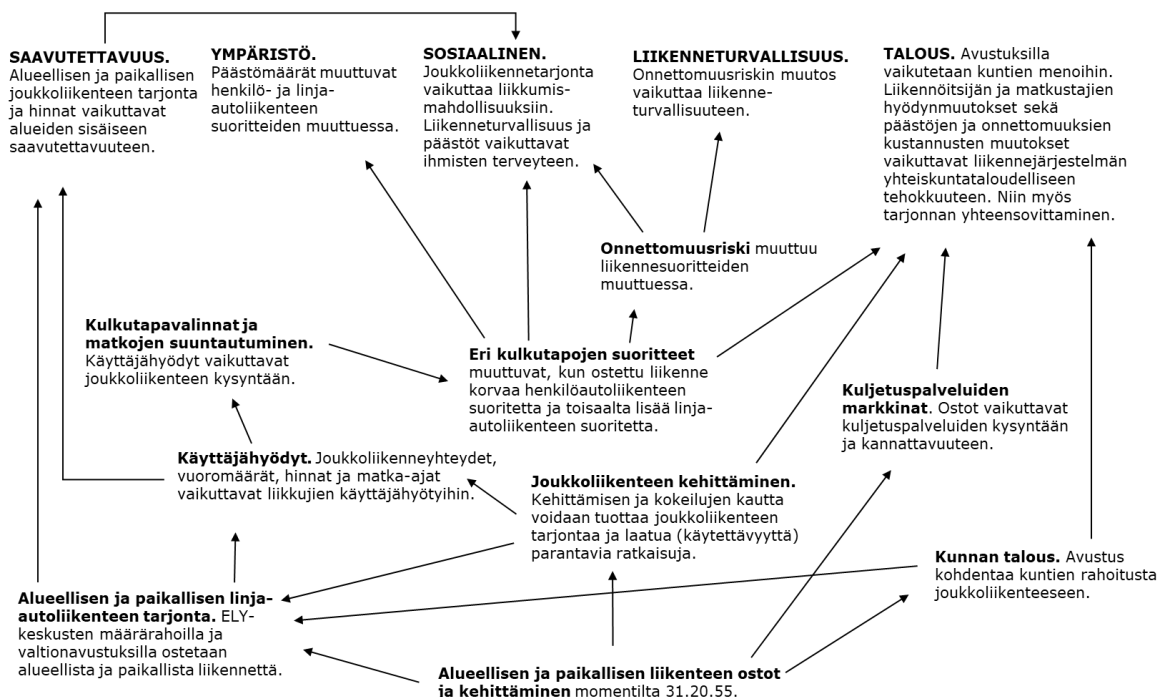
- *Saavutettavuus.* Alueellisen ja paikallisen joukkoliikenteen tarjonta ja hinnat vaikuttavat alueiden sisäiseen saavutettavuuteen.

- *Ympäristövaikutukset.* Päästömäärät muuttuvat henkilö- ja linja-autoliikenteen suoritteiden muuttuessa.
- *Sosiaalinen kestävyys.* Joukkoliikennetarjonta vaikuttaa liikkumismahdollisuuksiin. Liikenneturvallisuus ja päästöt vaikuttavat ihmisten terveyteen.
- *Liikenneturvallisuus.* Onnettomuusriskin muutokset vaikuttavat liikenneturvallisuuteen.
- *Talous.* Avustuksilla vaikutetaan kuntien menoihin. Liikennöitsijän ja matkustajien hyödynmuutokset sekä päästöjen ja onnettomuuksien kustannusten muutokset vaikuttavat liikennejärjestelmän yhteiskuntataloudelliseen tehokkuuteen. Niin myös tarjonnan yhteensovittaminen.

4.6.3 Yhteenveto

Kuvassa 12 esitetään yhteenveto alueellisen ja paikallisen liikenteen ostojen ja kehittämisen vaikutusmekanismeista. Tämän määrärahan tavoiteltava vaikutusketju on seuraava: Määräraha myönnetään ELY-keskuksille, jotka hankkivat joukkoliikennettä yksin ja yhdessä kuntien kanssa sekä myöntävät avustuksia alueensa kunnille henkilöliikenteen hankintaan. Määräraha ja avustukset kohdistuvat maaseudun ja pienten kaupunkien joukkoliikennetarjontaan. Rahoituksella on vaikutus myös lippujen hintoihin. Joukkoliikenteen tarjonta ja hinnat ovat maaseudun ja pienten kaupunkien peruspalvelutasoa ja alueiden sisäistä saavutettavuutta.

Maaseudun ja pienten kaupunkien joukkoliikennetarjonta vaikuttaa myös joukkoliikennettä käyttävien kohtaamaan palvelutasoon ja ylläpitävät joukkoliikenteen kysyntää. Ilman joukkoliikennettä sitä käyttävät matkat siirtyisivät osin henkilöautoliikenteeseen tai jäisivät kokonaan tekemättä. Autoliikenteen suoritteet vaikuttavat jonkin verran liikenteen päästöihin ja onnettomuusriskiin.



Kuva 12. Yhteenveto alueellisen ja paikallisen liikenteen tukien vaikutusmekanismeista.

4.7 Kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuki

4.7.1 Avustuksen säädösperusta, kohteet ja tavoitteet

Valtio on tukenut kaupunkien joukkoliikennettä rahoittamalla erilaisia joukkoliikenteen kehittämishankkeita liikenneministeriön perustamisesta vuonna 1970 alkaen. Suurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen tuen erillinen määräraha otettiin käyttöön 2009. Keskisuurille kaupunkiseuduille osoitettiin valtionavustuksia alueellisen ja paikallisen liikenteen määrärahoista, kunnes keskisuurista kaupunkiseuduista tuli uuden joukkoliikennelain mukaisia toimivaltaisia viranomaisia vuonna 2009. Keskisuurille kaupunkiseuduille erikseen osoitettu valtionavustus on ollut valtion talousarviossa vuodesta 2013 alkaen.

Julkisen henkilöliikenteen valtionrahoituksesta säädetään laissa liikenteen palveluista (320/2017), valtionavustuslaissa (688/2001) sekä liikenteen palvelujen valtionavustuksista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (509/2018, 111/2021).

Valtioneuvoston asetus liikenteen palveluiden valtionavustuksista määrittelee suuret ja keskisuuret kaupunkiseudut sekä antaa tarkempia määrittelyjä myöntämismenettelyistä ja käyttökohteista, joihin valtion joukkoliikenteen valtionavustuksia voidaan myöntää.

- *Suuria kaupunkiseutuja* ovat valtioneuvoston asetuksessa liikenteen palvelujen valtionavustuksista (509/2018) määritellyt Helsingin seudun liikenne-kuntayhtymä sekä Oulun, Tampereen ja Turun kaupunkiseudut.
- *Keskisuuria kaupunkiseutuja* ovat valtioneuvoston asetuksessa liikenteen palvelujen valtionavustuksista (509/2018) määritellyt Lahden, Jyväskylän, Kuopion, Porin, Hämeenlinnan, Kotkan ja Joensuun kaupunkiseudut sekä Kouvolan, Lappeenrannan ja Vaasan kaupungit.

Suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen valtionavustukset muodostuvat perusrahoituksesta ja avustuksista joukkoliikenteen kehittämishankkeisiin. Perusrahoituksen lisäksi kaupunkiseudut ovat voineet viime vuosina hakea ilmastoperusteista rahoitusta sekä akuutista koronatilanteesta johtuvaa lisärahoitusta. Kaupunkiseuduille on myönnetty ilmastoperusteista rahoitusta yhteensä 59 miljoonaa euroa vuosina 2020–2023. Koronapandemiasta johtuva lisärahoitusta on myönnetty yhteensä 263 miljoonaa euroa vuosina 2020–2022. Suurten kaupunkiseutujen perusrahoitus ja ilmastoperusteinen avustus on kytketty voimassa olevissa MAL-sopimuksissa sovittuihin liikenteen palvelujen kehittämistoimiin. Keskisuurista kaupungeista Jyväskylä, Kuopio ja Lahti ovat MAL-sopimuskaupunkeja, joissa toimitaan vastaavasti. Muiden keskisuurten kaupunkien kanssa on Traficomin, ELY-keskuksen ja kaupungin välinen aiesopimus.

Taulukko 15. Suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen määrärahojen sekä ilmastoperusteisen rahoituksen arvioitu käyttö (milj. euroa) valtion talousarvioesityksissä vuosina 2018–2023.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Suurten kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuki	13,3	13,3	13,3	13,3	12,3	10,8
Keskisuurten kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuki	8,1	8,1	8,1	8,1	8,6	8,3
Ilmastoperusteiset toimenpiteet		20,0	20,0	20,0	20,0	18,0

MAL-kaupunkiseuduilla (Helsinki, Tampere, Turku, Oulu, Jyväskylä, Lahti, Kuopio) julkisen henkilöliikenteen valtionavustuksen tärkeimpinä tavoitteina on edistää *kestävien kulkutapojen osuuden kasvua ja sekä joukkoliikenteen matkamäärien kasvua*. Muiden keskisuurten kaupunkiseutujen aiesopimuksissa kulkutapaosuus-tavoite on rajattu joukkoliikenteeseen.

4.7.2 Avustuksen mahdollisia vaikutuksia

Panokset

Suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen henkilöliikenteen tukien vaikutusketjun *panoksina* ovat kaupunkiseuduille henkilöliikenteen järjestämiseen myönnetty valtionavustukset.

Tuotokset

Avustuksilla aikaansaadut *tuotokset* eivät ole selkeästi eroteltavissa, koska rahoitus kohdistuu PSA-liikenteen hankintaan yleisesti eikä sitä kohdenneta esimerkiksi tietyn palvelutason hankintaan. Valtion rahoituksella on osuutensa joukkoliikenteen tarjonnassa, lippujen hinnoittelussa ja muissa palvelutasotekijöissä, liikenteen kehittämishankkeissa esimerkiksi lippu- ja maksujärjestelmiin.

Vaikutukset

Kuntien talous. Valtionavustus kohdistuu kaupunkiseudun joukkoliikenneviranomaisen jäsenkuntien rahoitusosuuteen. Valtionavustuksen osuus normaalitilanteessa on suurilla kaupunkiseuduilla keskimäärin 5 % PSA-liikenteen kokonaisrahoituksesta ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla keskimäärin 21 %.

Joukkoliikenteen tarjonta. Valtionavustukset kaupunkiseutujen kuntien julkiseen henkilöliikenteeseen ovat osa joukkoliikenteen kokonaisrahoitusta. Voidaan ajatella, että valtionavustuksen osuutta vastaava osuus joukkoliikenteen tarjonnasta on valtionavustuksen vaikutus. Toisaalta voidaan ajatella, että valtionavustus kohdistuu kokonaisuudessa kuntien rahoitusosuuteen ja sitä kautta pienentää osuutensa verran lipputulojen tarvetta (eli alentaa lippujen hintoja).

Käyttäjähyydyt. Kaupunkiseutujen joukkoliikenteen tarjonta ja hinnoittelu vaikuttavat matkavastukseen ja sitä kautta joukkoliikenteen käyttäjien kuluttajanylijäämään eli hyötyyn. Kaupunkiseuduilla joukkoliikenteen tarjonnalla, palvelutasolla ja hinnoittelulla tavoitellaan sitä, että joukkoliikenne on useimmilla matkoilla kilpailukykyinen kulkutapa.

Kulkutapavalinnat ja liikennesuoritteet. Kaupunkiseutujen joukkoliikenteen palvelutaso vaikuttaa kulkutapaosuuksiin. Eri kulkutapojen liikennesuoritteiden muutokset vaikuttavat liikenteen päästömääriin.

Onnettomuusriski. Eri kulkutapojen liikennesuoritteiden määrä vaikuttaa onnettomuuksiin ja niiden seurauksiin. Vaikutuksen suuruus riippuu siitä, kuinka paljon joukkoliikenne korvaa kaupunkiseudun autoliikennettä ja siten vähentää tieliikenneonnettomuuksien todennäköisyyksiä.

Vaikuttavuus

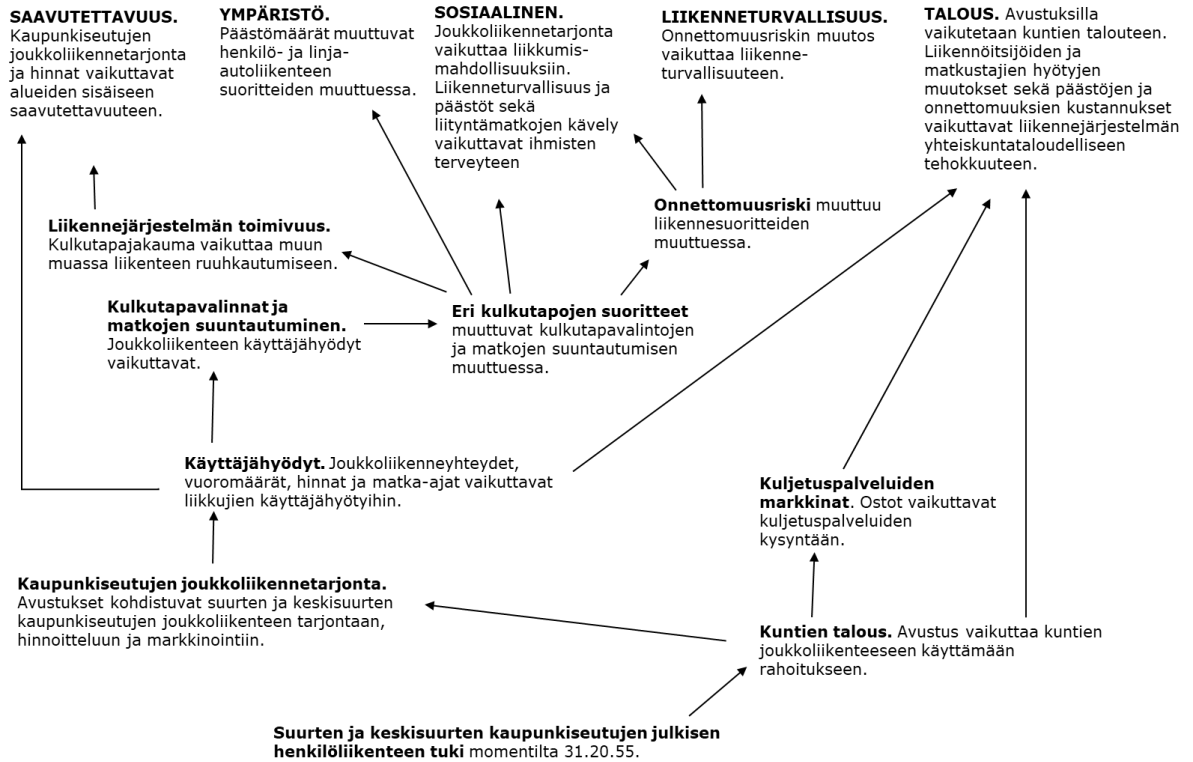
Kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tukien ensisijaisena tavoitteena on tarjota mahdollisuuksia kestävän kulkutavan valintaan kaupunkiseuduilla ja sitä kautta vähentää autoliikenteen suoritetta ja liikenteen hiilidioksidipäästöjä.

Kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tukien vaikutusketjut päätyvät Liikenne 12 -suunnitelman vaikutusalueille seuraavasti:

- *Saavutettavuus.* Kaupunkiseutujen joukkoliikennetarjonta ja hinnat vaikuttavat alueiden sisäiseen saavutettavuuteen.
- *Ympäristövaikutukset.* Päästömäärät muuttuvat henkilö- ja linja-autoliikenteen suoritteiden muuttuessa. Tuet nopeuttavat siirtymistä puhtaaseen kalustoon.
- *Sosiaalinen kestävyys.* Joukkoliikennetarjonta vaikuttaa liikkumismahdollisuuksiin. Liikenneturvallisuus ja päästöt sekä liityntämatkojen kävely vaikuttavat ihmisten terveyteen
- *Liikenneturvallisuus.* Onnettomuusriskin muutos vaikuttaa liikenneturvallisuuteen.
- *Talous.* Avustuksilla vaikutetaan kuntien talouteen. Liikennöitsijöiden ja matkustajien hyötyjen muutokset sekä päästöjen ja onnettomuuksien kustannukset vaikuttavat liikennejärjestelmän yhteiskuntataloudelliseen tehokkuuteen.

4.7.3 Yhteenveto

Kuvassa 13 esitetään yhteenveto suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen henkilöliikenteen tukien vaikutusmekanismeista. Tukien tavoiteltava vaikutusketju on seuraava: Määräraha myönnetään kaupunkiseutujen toimivaltaisille viranomaisille, jotka järjestävät joukkoliikenteen toimialueellaan. Avustukset kohdistuvat kaupunkiseutujen joukkoliikennejärjestelmään kokonaisuudessaan ja vaikuttavat osaltaan joukkoliikenteen tarjontaan, lippujen hintoihin sekä muihin joukkoliikenteen palvelutasotekijöihin. Joukkoliikenteen palvelutaso vaikuttaa kulkutapavalintoihin ja matkojen suuntautumiseen. Joukkoliikenteen kulkutapaosuus vaikuttaa autoliikenteen suoritteeseen ja sitä kautta liikenteen kasvihuonekaasupäästöihin. Autoliikenteen suoritteet vaikuttavat jonkin verran liikenteen onnettomuusriskiin.



Kuva 13. Yhteenvedo suurten ja keskisuurten kaupunkien henkilöliikenteen tukien vaikutusmekanismeista.

4.8 Lentoliikenteen ostot

4.8.1 Avustuksen säädösperusta, kohteet ja tavoitteet

Valtio on tukenut Pohjois-Suomen kevytreittiliikennettä (Ivalo, Sodankylä, Enontekiö) vuosina 1992–1998 ja Mikkelin kevytreittiliikennettä vuosina 1993–1998. Vuosina 2002–2003 valtio tuki Savonlinnan lentoreitin lippujen alennuskokeilua. (LVM 2003.) Vuodesta 2005 lähtien valtion talousarviossa on ollut 1,0 miljoonan euron määräraha Savonlinnan lentoyhteyden palvelun ostoon. Tuen tarve on saanut eri lentoreiteillä alkunsa siitä, että Finnair on lopettanut säännöllisen reittiliikenteen kannattamattomana. Vuoden 2021 neljännessä lisätalousarviossa talousarviossa määrärahaa lisättiin 13,8 miljoonaa euroa maakuntien lentoyhteyksien turvaamiseen. Tuettuja reittejä ovat olleet Helsinki–Joensuu, Helsinki–Jyväskylä, Helsinki–Kajaani, Helsinki–Kemi-Tornio ja Helsinki–Kokkola-Pietarsaari.

Lain liikenteen palveluista (320/2017) mukaan EU:n lentoliikenneasetuksen (EY) N:o 1008/2008 tarkoittaman julkisen palveluvelvoitteen asettamisesta päättää Liikenne- ja viestintävirasto. Julkinen palveluvelvoite jollekin yhteysvälille mahdollistaa sen, että Liikenne- ja viestintävirasto voi järjestää velvoitteen mukaisen liikennetarjonnan (eli ostaa lentoliikennettä), ellei velvoitteen mukaista tarjontaa synny tietyn määrääjän kuluessa markkinaehtoisesti.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman mukaan valtio voi ostaa EU:n lentoliikenneasetuksen mukaisesti lentoliikennettä paikkakunnille, joilta matka-aika Helsinkiin on junalla yli 3 tuntia. Tuen edellytyksenä on, että kyseisen lentoliikenneyhteyden ylläpitoa varten asetetaan julkinen palveluvelvoite.

Taulukko 16. Lentoliikenteen ostojen määrärahojen arvioitu käyttö (milj. euroa) valtion talousarvioesityksissä vuosina 2018–2023.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Lentoliikenteen ostot	1,0	1,0	1,0	14,8	18,0	18,0

Vuoden 2024 talousarviossa on toistaiseksi myönnetty 31 miljoonaa euroa maakuntalentojen hankkimiseksi maaliskuuhun 2026 asti ja Porin ja Helsingin välisen yhteyden tukemiseksi vuonna 2025.

4.8.2 Avustuksen mahdollisia vaikutuksia

Panokset

Lentoliikenteen ostojen *panos* on ostettavan palvelun hinta, joka maksetaan tarjouskilpailun voittaneelle lentoliikenneoperaattorille sopimuksen mukaisesti.

Tuotokset

Lentoliikenteen ostojen tuotoksena ovat lentoyhteydet. Sopimus Savonlinnan lentoyhteyksistä on voimassa vuoden 2025 loppuun. Traficom kilpailutti loppuvuodesta 2023 säännölliset reittilennot Helsingin ja Joensuun, Helsingin ja Jyväskylän, Helsingin ja Kajaanin, Helsingin ja Kokkola-Pietarsaaren sekä Helsingin ja Kemi-Tornion lentoasemien välille ajalle 29.4.2024–28.3.2026. Tarjouskilpailun voitti Finnair 35,7 miljoonan euron verolliseen hintaan.

Vaikutukset

Käyttäjähyydyt. Tuettujen lentoyhteyksien tarjonta vaikuttaa matka-aikaan ja matkan hintaan ja siten liikkujien käyttäjähyydyihin. Tuen hyöty matkustajalle on huomattavan suuri. Esimerkiksi vuonna 2022 valtion tuki oli Jyväskylän reitillä 680 euroa/matka, Kokkolan reitillä 435 euroa/matka, Joensuun reitillä 278 euroa/matka ja Kemin reitillä 188 euroa/matka.

Kulikutapavalinnat ja matkojen suuntautuminen. Ostoliikenne vaikuttaa lentomat-kustuksen määrään, matkojen suuntautumiseen sekä muiden kulkutapojen käyt-töön.

Eri kulkutapojen suoritteet muuttuvat, kun ostettu lentoliikenne korvaa autolla tai junalla tehtyjä matkoja tai lisää matkojen määrää. Lentoliikenteen ja tieliikenteen suoritteiden muutokset vaikuttavat liikenteen päästömääriin. Tieliikenteen suorit-teen muuttuessa myös onnettomuusriski hieman muuttuu.

Kuntien talous. Ilman valtion tukea kunnat voivat rahoittaa vastaavia lentoliiken-teen ostoja. Esimerkiksi Pori on toiminut näin.

Lentoasemien kustannukset. Lentoyhteydet lisäävät Finavian subventiotarvetta. Ilman lentoyhteyksiä Finavian ei olisi tarve pitää tiettyjä lentoasemia säännöllisen liikenteen vaatimassa kunnossa. Verkostoperiaatteen mukaisesti kaikkien Finavian lentoasemien kunnossapito ja investoinnit katetaan Helsinki-Vantaan lentoaseman tuotoilla.

Yritystoiminta. Lentoyhteydet ovat yksi *monista* yritysten sijaintiin ja toiminnan laajuuteen vaikuttavista tekijöistä. Elinkeinoelämän edustajat pitävät lentoyhteyk-siä erittäin tärkeinä, vaikka niiden kysyntä onkin niin vähäistä, ettei liikennöinti ole kannattavaa.

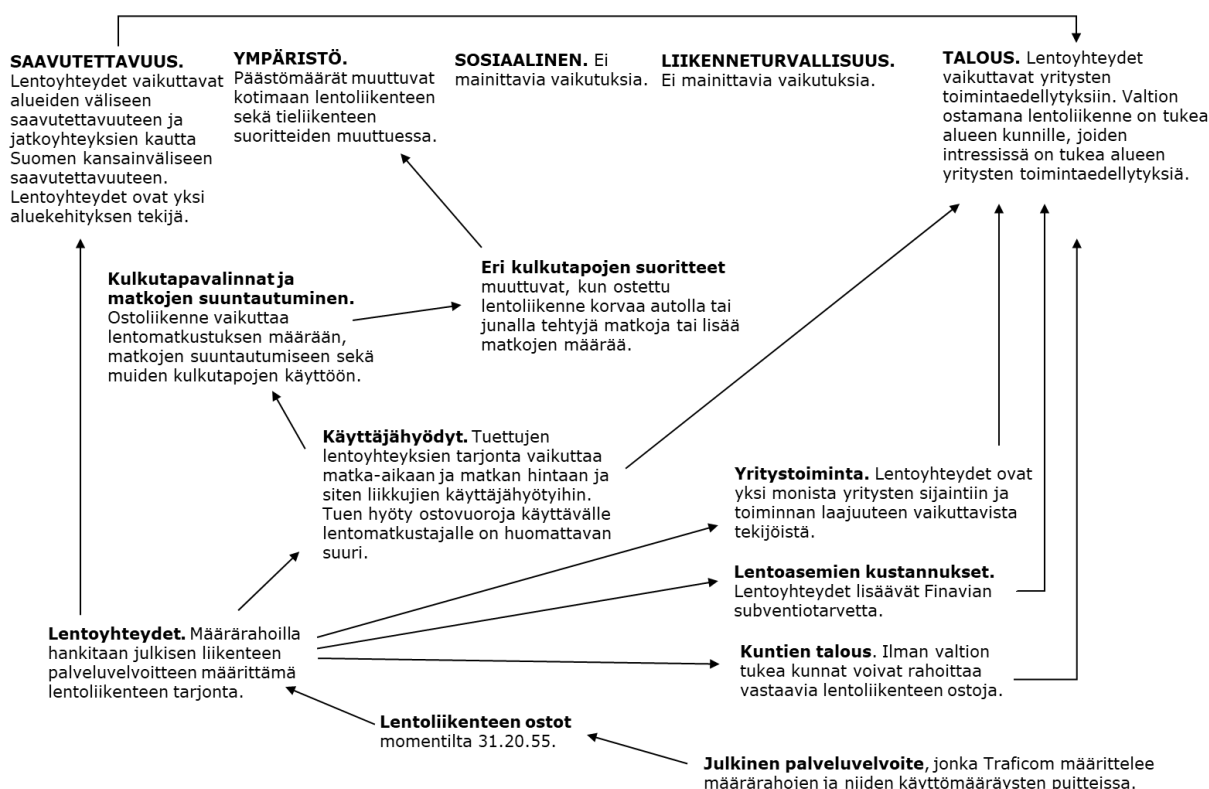
Vaikuttavuus

Lentoliikenteen ostojen vaikutuksetjut päätyvät Liikenne 12 -suunnitelman vaiku-tusalueille seuraavasti:

- *Saavutettavuus.* Lentoyhteydet vaikuttavat alueiden väliseen saavutetta-vuuteen ja jatkoyhteyksien kautta Suomen kansainväliseen saavutettavuuu-teen. Lentoyhteydet ovat yksi aluekehityksen tekijä.
- *Ympäristövaikutukset.* Päästömäärät muuttuvat kotimaan lentoliikenteen sekä tieliikenteen suoritteiden muuttuessa
- *Sosiaalinen kestävyys.* Ei mainittavia vaikutuksia.
- *Liikenneturvallisuus.* Ei mainittavia vaikutuksia.
- *Talous.* Lentoyhteydet vaikuttavat yritysten toimintaedellytyksiin. Valtion ostamana lentoliikenne on tukea alueen kunnille, joiden intressissä on tu-kea alueen yritysten toimintaedellytyksiä.

4.8.3 Yhteenveto

Kuvassa 14 esitetään yhteenveto lentoliikenteen ostojen vaikutusmekanismeista. Tämän valtionavustuksen tavoiteltava vaikutusketju on seuraava: Määrärahaalla ostetaan kilpailutuksen tuloksena hankittua lentoliikennettä julkisen palveluvelvoitteen määrittämille yhteysväleille. Lentoliikenteen tarjonta vaikuttaa kohdealueen saavutettavuuteen, josta tärkeintä on kansainvälinen saavutettavuus. Sen kannalta tärkeää on ostovuorojen kytkentä Helsinki-Vantaan kansainvälisiin lentoyhteyksiin. Alueelle lentoyhteydet ovat yksi elinvoimatekijä, jota yritykset pitävät tärkeänä. Sen takia lentoyhteyksiä voidaan pitää aluekehityksen kannalta merkityksellisenä.



Kuva 14. Yhteenveto lentoliikenteen tukien (ostojen) vaikutusmekanismeista.

4.9 Liikkumisen ohjaus

4.9.1 Avustuksen säädösperusta, kohteet ja tavoitteet

Liikkumisen ohjauksen valtionavustuksia on myönnetty vuodesta 2012 alkaen. Valtionavustuksista säädetään laissa liikenteen palveluista (320/2017), valtionavustuslaissa (688/2001) sekä liikenteen palvelujen valtionavustuksista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (509/2018, 111/2021). Määrärahat liikkumisen ohjauksen valtionrahoitukseen osoitetaan valtion talousarviossa, jossa myös määrätään rahojen käyttötarkoituksesta.

Asetuksessa liikenteen palveluiden valtionavustuksista todetaan, että Liikenne- ja viestintävirasto voi myöntää valtionavustusta liikkumisen ohjaukseen kunnalle, kuntayhtymälle ja muulle voittoja tavoittelemattomalle yhteisölle edellyttäen, että avustus käytetään tiedolliseen ohjaukseen, markkinointiin sekä palvelujen kokeiluun ja kehittämiseen siten, että toimenpiteet vaikuttavat ihmisten kulkutapavalintoihin. Valtionavustusta voidaan myöntää enintään 75 prosenttia liikkumisen ohjaamisen, suunnittelun, projektinhallinnan ja siihen liittyvän muun toiminnan kustannuksista.

Taulukko 17. Liikkumisen ohjauksen määrärahojen arvioitu käyttö (milj. euroa) valtion talousarvioesityksissä vuosina 2018–2023.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Liikkumisen ohjaus	0,9	0,9	0,6	0,6	0,6	0,6

Liikkumisen ohjauksen valtionavustusten lakisääteinen tehtävä on vaikuttaa ihmisten kulkutapavalintoihin. Fossiilittoman liikenteen tiekartan (LVM 2021) toimenpiteissä liikkumisen ohjauksen valtionavustusten tavoitteen sisältöä on tarkennettu mainitsemalla keinot, joilla kulkutapavalintoihin vaikutetaan: muun muassa neuvonnalla, markkinoinnilla, liikkumisen suunnittelulla sekä palvelujen koordinoinnilla ja kehittämisellä.

4.9.2 Avustuksen mahdollisia vaikutuksia

Panokset

Liikkumisen ohjauksen valtionavustusten vaikutusketjun *panoksina* ovat hankkeille hakemuksesta myönnetty valtionavustukset.

Tuotokset

Avustuksilla aikaansaadut *tuotokset* ovat muun muassa hankekohtaisia kampanjoita, suunnitelmia ja tapahtumia. Määrärahalla rahoitetaan kestävästä liikkumisesta eri tavoin edistäviä hankkeita ja kokeiluja (myös joukkoliikenteessä), joista osa voi jäädä pysyviksi tai olla esimerkkinä ja synnyttää vastaavia palveluita muilla alueilla. Tätä valtionavustusta ei saa käyttää infrastruktuurin rakentamiseen tai kunnossapitoon.

Taulukko 18. Liikkumisen ohjauksen valtionavustushankkeiden määrä ja arvo vuosina 2018–2023 (Traficom 2023b).

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Hankkeita, kpl	31	35	26	35	35	25
Tuki, euroa	1,1	1,1	0,9	1,2	1,2	1,0

Avustuksia on vuositason tasolla saatettu myöntää enemmän kuin talousarviossa on varattu määrärahaa, koska avustuksiin on voitu mm. ohjata aiemmin momentilla käyttämättä jääneitä määrärahoja.

Vaikutukset

Kestävän ja turvallisen liikkumisen edistämistyö. Avustukset voivat laajentaa kuntien ja muiden toimijoiden jatkuvaa työtä kestävän ja turvallisen liikkumisen edistämiseksi. Viinikaisen ym. (2023) mukaan liikkumisen ohjauksen valtionavustuksen koetaan kunnissa tuovan kestäväälle liikkumiselle painoarvoa, jolloin työhön saadaan helpommin mukaan henkilöitä kunnan muilta toimialoilta.

Liikkumispalveluiden saatavuus. Kokeiluista (kutsuliikenne, kaupunkipyörät, jne.) osa jää pysyviksi tai johtaa palveluiden tarjontaan muilla alueilla. Viinikaisen ym. (2023) mukaan hankkeiden mukainen toiminta on useimmissa tapauksissa jatkunut hankeajan jälkeen kokonaan tai osittain.

Liikkumisvalinnat. Kestävän liikkumisen edistäminen vaikuttaa kansalaisten kulkutavanvalintaan ja muihin valintoihin liikenteessä. Liikkumisen ohjauksen hankkeiden varsinaiset vaikutukset jalankulun ja pyöräliikenteen kulkutapaosuuksiin toteutuvat mahdollisesti pidemmällä aikajänteellä. Vaikutusten todentaminen on vaikeaa.

Eri kulkutapojen suoritteet muuttuvat ajan myötä kulkutapavalintojen ja matkojen suuntautumisen muuttuessa. Tämä muutos on liikkumisen ohjauksen valtionavustuksen varsinainen tavoite, mutta vaikutusta ei käytännössä pysty todentamaan kuin joissakin hankkeissa hankkeen aikana.

Aktiivisen liikkumisen määrä. Kävelyn ja pyöräliikenteen lisääntyminen voi lisätä aktiivisen liikkumisen kokonaismäärää. Liikkumisen ohjauksen avustus on liikennepolitiikan ohella tunnistettu myös valtakunnallisen liikuntapolitiikan yhdeksi keinoksi.

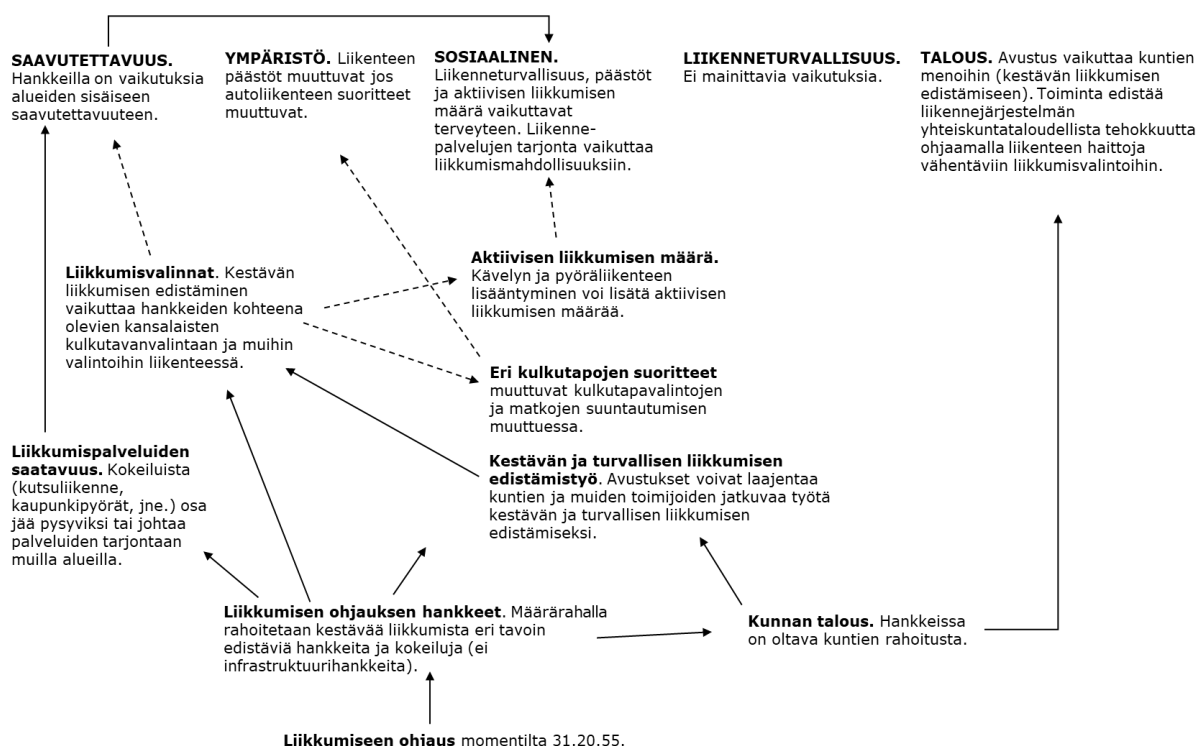
Vaikuttavuus

Liikkumisen ohjauksen valtionavustusten vaikutusketjut päätyvät Liikenne 12 -suunnitelman vaikutusalueille seuraavasti:

- *Saavutettavuus.* Hankkeilla voi olla paikallisia vaikutuksia alueiden sisäiseen saavutettavuuteen.
- *Ympäristövaikutukset.* Liikenteen päästöt muuttuvat, jos autoliikenteen suoritteet muuttuvat kävelyn ja pyöräliikenteen lisääntymisen myötä.
- *Sosiaalinen kestävyys.* Liikenneturvallisuus, päästöt ja aktiivisen liikkumisen määrä vaikuttavat terveyteen. Liikennepalvelujen tarjonta vaikuttaa liikkumismahdollisuuksiin.
- *Liikenneturvallisuus.* Ei mainittavia vaikutuksia.
- *Talous.* Avustus vaikuttaa kuntien menoihin (kestävän liikkumisen edistämiseen). Toiminta edistää liikennejärjestelmän yhteiskuntataloudellista tehokkuutta ohjaamalla liikenteen haittoja vähentäviin liikkumisvalintoihin.

4.9.3 Yhteenveto

Kuvassa 15 esitetään yhteenveto liikkumisen ohjauksen valtionavustusten vaikutusmekanismeista. Tämän valtionavustuksen tavoiteltava vaikutusketju on seuraava: Määräraha myönnetään hakemuksesta kestävää liikkumista edistäville hankkeille. Kunnat ovat osallisina hankkeissa ja myös rahoittajana. Osallistumisen myötä kestävän liikkumisen edistämisen ajatukset leviävät kunnan toimijoissa. Hankkeilla itsessään on parhaimmillaan pysyviä vaikutuksia esimerkiksi työpaikkojen toimintaan kestävän liikenteen edistämiseksi. Hankkeisiin osallistuneiden sekä pysyvien toimintatapojen muutosten seurauksena ihmisten liikkumisvalinnat muuttuvat kestävämmiksi. Tämän seurauksena autoliikenteen suoritteet vähenevät, mikä puolestaan vähentää liikenteen päästöjä sekä onnettomuuksia. Kävelyn ja pyöräilyn lisääntyminen lisää aktiivisen liikkumisen määrää, mikä on hyödyksi terveydelle.



Kuva 15. Yhteenveto liikkumisen ohjauksen valtionavustusten vaikutusmekanismeista.

5 Pohdintaa tarkasteltujen tukien arvioinnista Liikenne 12 -suunnitelmassa

5.1 Tukien jäsentely niiden tarkoituksen ja merkityksen mukaan

5.1.1 *Valtion hankkimien liikennepalveluiden määrärahat*

Junaliikenteen ostot. Valtio on tukenut rautateiden henkilöliikennettä yli 130 vuotta. Tällä hetkellä voimassa oleva hankintasopimus on voimassa vuoteen 2030 asti, jonka jälkeen markkina avautuu kilpailulle ja kilpailuttamisille. Tällä hetkellä tuen määrä on noin 35 miljoonaa euroa vuodessa. Tuen tarkoitus on tarjota sellaisia haluttuja rautateiden henkilöliikenneyhteyksiä, joita ei synny markkinaehtoisesti. Junaliikenteen ostot ovat yksi keino parantaa alueiden välistä saavutettavuutta sekä taajamajunaliikenteessä alueiden sisäistä saavutettavuutta. Muita samaa tarkoitusta palvelevia valtion liikennehallinnon keinoja ovat esimerkiksi pääteiden ja ratojen kunnossapito ja kehittäminen.

Alueellisen ja paikallisen liikenteen ostot ja kehittäminen. Valtion tuki kuntarajat ylittävälle seudulliselle linja-autoliikenteelle on jatkunut yli 100 vuotta. Alueellisen ja paikallisen linja-autoliikenteen tehtävät siirtyivät lääninhallituksilta ELY-keskuksille vuoden 2010 aluehallintouudistuksessa. Tällä hetkellä tuen määrä on noin 33 miljoonaa euroa vuodessa. Tuen tarkoitus on tarjota liikkumisen peruspalvelutason kannalta tarpeellisia alueellisen ja pienten kaupunkien paikallisen joukkoliikenteen yhteyksiä. Tuki on siten ensisijaisesti keino ylläpitää peruspalvelutason mukaista alueiden sisäistä saavutettavuutta. Muita samaa tarkoitusta palvelevia valtion liikennehallinnon keinoja ovat esimerkiksi maaseudun maanteiden korjaukset ja parannushankkeet.

Saaristo- ja yhteysalusliikenteen ostot ja kehittäminen. Valtio on järjestänyt saariston yhteysalusliikenteen palvelut 1960-luvulta lähtien, jolloin Turun saariston suuret saaret yhdistettiin maantieverkkoon ja markkinaehtoisesta alusliikenteen edellytykset loppuivat. Yhteysalusliikenteen ostaminen on tulkittu valtion tehtäväksi vastata saariston kehittämislain veloitteeseen turvata tarpeelliset liikenne- ja kuljetuspalvelut. Tällä hetkellä tuen määrä on noin 19 miljoonaa euroa vuodessa. Tuki on keino ylläpitää saariston kehittämislain määrittämää liikenteen peruspalvelutasoa saaristossa. Muita samaa tarkoitusta palvelevia valtion liikennehallinnon keinoja ovat saariston maanteiden korjaukset ja parannushankkeet sekä maantielauttaliikenne.

Lentoliikenteen ostot. Valtio on tukenut 1990-luvun alusta lähtien peruspalvelutasoisia lentoyhteyksiä vähäliikenteisille reiteille. Lentoliikenteen ostojen perustana on ollut valtion oma määrittely siitä, millainen palvelutaso sen tulisi valtakunnallisesti turvata. Liikenteen ostaminen hoidetaan EU:n palvelusopimusasetuksen mukaisesti, jos haluttua tarjontaa ei synny markkinaehtoisesti. Lentoliikenteen ostoihin käytettiin pitkään noin miljoona euroa vuodessa, mutta koronapandemian jälkeen tuen arvioitu määrä on tällä hetkellä noin 18 miljoonaa euroa vuodessa. Lentoliikenteen ostot ovat yksi keino parantaa alueiden välistä saavutettavuutta sekä yhteyksiä Helsinki-Vantaan lentoasemalle (kansainvälisiin lentoihin). Muita samaa tarkoitusta jossain määrin palvelevia valtion liikennehallinnon keinoja ovat junaliikenteen ostot.

5.1.2 *Lakisääteisten tehtävien rahoitus valtionavustuksilla*

Kauppamerenkulun tuet perustuvat lakiin meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta. Tukea on maksettava vuosittain kaikille tukikelpoisille hakijoille. Tällä hetkellä tuen määrä on noin 90 miljoonaa euroa vuodessa. Tuen suuruutta ei voi muuttaa talousarviopäätöksillä, koska se määräytyy lain mukaan. Liikenne 12 -suunnitelmassa kauppamerenkulun tuki on valtion liikennehallinnon ainoa merenkulun huoltovarmuuteen suoraan vaikuttava keino, ja se on mahdollisesti merkittävin keino koko liikenteen ja logistiikan huoltovarmuuden kannalta.

Tieliikenteen turvallisuuden valtionavustus perustuu lakiin liikenneturvallisuuksmaksusta sekä asetukseen tieliikenteen turvallisuustoiminnan edistämiseen myönnettävästä valtionavustuksesta. Vastaava käytäntö on ollut olemassa 1950-luvun alusta alkaen. Liikenneturvallisuuksmaksujen tuotto ohjataan tällä avustuksella Liikenneturvan ja Onnettomuustietokeskuksen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Tehtävä siirtyi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle vuonna 2017. Lisäksi määrärahasta myönnetään (Manner-Suomessa) harkinnanvaraisia tieliikenteen turvallisuuden hankkeavustuksia (ks. 5.1.4). Tuen suuruutta ei voi muuttaa talousarviopäätöksillä, koska se määräytyy liikenneturvallisuuksmaksun tuoton mukaan. Tieliikenteen turvallisuuden valtionavustus on yksi monista tieliikenteen turvallisuuteen vaikuttavista keinoista. Muita tieliikenteen turvallisuuteen vaikuttavia valtion liikennehallinnon keinoja ovat esimerkiksi maanteiden turvallisuutta parantavat investoinnit, nopeusrajoitukset, automaattivalvonta) sekä liikennealan lupasääntely.

5.1.3 *Valtionavustukset kuntien liikennejärjestelmään*

Avustukset kaupunkiraiteisiin. Valtio on myöntänyt avustuksia kaupunkien raidehankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen vuodesta 2007 alkaen. Valtion tuki-osuus on ollut alusta asti 30 prosenttia avustuskelpoisiksi määritellyistä kustannuksista. Tuet ovat hankekohtaisia ja harkinnanvaraisia. Yhtä raidehanketta kohden valtion tuki voi olla useita satoja miljoonia euroja. Valtion osallistumisesta kaupunkien raidehankkeiden rahoitukseen sovitaan maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) neuvotteluissa. Määrärahasta päätetään valtion talousarviossa. Liikenne 12 -suunnitelmassa avustus kaupunkiraiteisiin on keino edistää kestävää liikennejärjestelmää ja yhdyskuntarakennetta suurilla kaupunkiseuduilla. Kaikki tässä luvussa 5.1.3 esitetyt keinot edistävät tätä samaa tavoitetta.

Avustukset kävelyn ja pyöräliikenteen edistämiseen. Kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisen valtionavustukset on tarkoitettu valtakunnallista kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelmaa toteuttavien hankkeiden rahoitukseen. Näitä avustuksia on myönnetty vuodesta 2018 alkaen. Pääosa avustusrahoista käytetään edistämishjelman mukaisen kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman avustuksiin eli avustuksiin kuntien kävely- ja pyöräliikenneinfrastruktuurin kehittämiseen tai parantamiseen. Vuosina 2018–2023 kunnille myönnettyjen investointiavustusten summa on vaihdellut välillä 3,5–31,5 miljoonaa euroa vuodessa. Tuki on valtionhallinnossa yhdistetty erityisesti liikenteen ilmastotavoitteiden sekä aktiivisen liikumisen ja kansanterveyden edistämiseen, mutta se on yleisemmin keino edistää kuntien kestävää, toimivaa ja turvallista liikennejärjestelmää ja yhdyskuntarakennetta.

Julkisen henkilöliikenteen tuet. Valtion talousarviossa on osoitettu tukimäärärahoja suurille kaupunkiseuduille vuodesta 2009 alkaen ja keskisuurille kaupunkiseuduille vuodesta 2013 alkaen. Valtio on tukenut kaupunkiseutujen joukkoliikennettä eri tavoin 1970-luvun alusta lähtien. Tällä hetkellä tuen määrä on yhteensä noin 20 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi viime vuosina oli käytössä ilmastopöytäkirjojen toimenpiteiden 20 miljoonan euron vuotuinen rahoitus, joka kohdentui pääosin kaupunkiseutujen joukkoliikenteeseen. Kaupunkien joukkoliikenteen tuen alkuperäinen tarkoitus on ollut parantaa joukkoliikenteen palvelutasoa ja siten lisätä joukkoliikenteen käyttöä ja parantaa joukkoliikenteen kilpailukykyä. Tämän taustalla olevista ympäristötavoitteista on viime vuosina nostettu kärkeen ilmastotavoitteiden edistäminen. Liikenne 12 -suunnittelussa julkisen henkilöliikenteen tuki on keino edistää kaupunkien kestävästä liikennejärjestelmästä ja yhdyskuntarakennetta.

5.1.4 Valtionavustukset yksityiseen infraan ja kalustoon

Yksityistieavustukset. Yksityisteiden valtionavustuksia on myönnetty 1920-luvulta lähtien. Yksityistieavustuksia myönnetään käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa hakemuksista tiekunnille, joiden osakkaina ovat tiehen liittyviä kiinteistöjen omistajat. Tällä hetkellä tuen määrä on yhteensä noin 23 miljoonaa euroa vuodessa. Valtionavustuksia myönnetään ensin erityiskohteille (alle 4 miljoonaa euroa vuodessa), joita ovat lauttapaikat, vuosittain purettavat sillat sekä talvitiet. Muut kuin erityiskohteiden avustukset kohdennetaan ensisijaisesti hankkeisiin, joissa liikennöinti tiellä on tapahtuneen vaurion takia kokonaan estynyt tai uhkaa estyä. Tuki on valtion keino edistää laajan yksityistieverkon korjauksia ja liikenneturvallisuuden parantamista – ja ensin näiden tarpeiden kartoittamista. Valtion liikennehallinnon toinen keino vaikuttaa asiaan on teiden ja niiden rakenteiden hallinnollisen luokan muutokset. Maanteiden muutokset yksityisteiksi lisäävät tarvetta avustuksille ja yksityisteiden muutokset maanteiksi siirtävät kustannusvastuun perustienpitoon.

Avustukset Finavian lentoasemaverkoston ulkopuolisille lentoasemille.

Valtio on tukenut Mikkelin lentoasemaa 1930-luvulta lähtien ja Seinäjoen lentoasemaa 1970-luvun lopulta lähtien. Vuonna 2016 tuettavien lentoasemien joukkoon tuli Lappeenranta ja vuonna 2021 Enontekiö. Lentopaikkojen valtionavustukset ovat EU:n valtiontukisääntöjen mukaista valtiontukea, jonka myöntämistä säädellään EU:n asetuksin. Lentoaseman valtiontuki on lähtökohtaisesti tarkoitettu tilapäiseksi auttamaan lentoasemaa pääsemään taloudellisesti kannattavaan toimintaan. Todellisuudessa tukien tarve on ollut jatkuvaa. Tällä hetkellä tuen määrä on 0,9 miljoonaa euroa vuodessa. Tuki pitää yllä mahdollisuuksia sille, että tuetuilla lentoasemilla on mahdollista tarjota lentoyhteyksiä. Jos lentoyhteyksiä on, ne vaikuttavat alueiden väliseen ja kansainväliseen saavutettavuuteen. Valtion liikennehallinnon keino lentoyhteyksien tarjontaan on niiden ostaminen (ks. luku 5.1.1).

Ajoneuvojen hankintatuet ovat yksityishenkilöille ja yrityksille hakemuksesta myönnettäviä avustuksia vähäpäästöisen ajoneuvon hankintaan. Hankintatukia on myönnetty määräaikaisten lakien perusteella kolmella kampanjalla vuodesta 2015 alkaen. Tällä hetkellä hankintatuen määrärahaa on enää haettavissa sähkö-, vetä- ja kaasukäyttöisten paketti- ja kuorma-autojen hankintaan (muutamia miljoonia euroja). Tuki on keino nopeuttaa ajoneuvokannan muutosta vähäpäästöisemmäksi ja siten vähentää liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä. Valtion

liikennehallinnolla ei ole muita keinoja vaikuttaa ajoneuvokantaan. Sen sijaan valtion liikennehallinto voi vaikuttaa liikenteen kasvihuonekaasupäästöihin tukemalla kaupunkien kestävästä liikennejärjestelmästä (luku 5.1.3) sekä tiukentamalla ympäristövaatimuksia maanteiden, ratojen ja vesiväylien kunnossapidon ja rakentamisen hankinnoissa.

5.1.5 *Kestävän ja turvallisen liikenteen hankeavustukset*

Tieliikenteen turvallisuuden hankeavustuksia on jaettu vuodesta 2017 lähtien yhteensä yli 100 hankkeelle. Avustusten hakijoina ovat pääasiassa kunnat, mutta avustuksia on myönnetty myös muun muassa oppilaitoksille ja järjestöille. Tieliikenteen turvallisuuden hankeavustusten tarkoitus on tukea uudenlaisten toimintatapojen ja ideoiden kokeilua ja käyttöönottoa. Parhaimmillaan tuloksia voidaan soveltaa ja hyödyntää valtakunnallisesti. Turvallisuushankkeet rahoitetaan liikenneturvallisuusmaksun tuotoista. Hankeavustuksiin on käytetty noin 0,2 miljoonaa euroa vuosittain. Liikenne 12 -suunnitelmassa turvallisuushankkeita ei voi pitää erillisenä keinona, vaan ne ovat osa liikenneturvallisuusmaksun tuotoilla rahoitettavaa turvallisuustyötä.

Liikkumisen ohjauksen hankeavustukset on liikennepalvelulain mukaan tarkoitettu tiedolliseen ohjaukseen, markkinointiin sekä palvelujen kokeiluun ja kehittämiseen siten, että toimenpiteet vaikuttavat ihmisten kulkutapavalintoihin. Liikkumisen ohjaus on erikseen mainittuna keinona fossiilittoman liikenteen tiekartassa. Hankeavustusten arvioidut vaikutukset liikenteen kulkutapavalintoihin ja päästöihin ovat hyvin pieniä. Avustuksen merkitys on siinä, että se muokkaa kuntien ja kuntayhtymien ajattelutapoja ja toimintaa tavalla, joka lopulta johtaa kestävästä ja turvallista liikennettä edistäviin muutoksiin liikennejärjestelmässä. Avustuksella tuotetaan yhdessä kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisen määrärahojen kanssa kestävästä liikenteen edistämisen suunnitelmia, joita tarvitaan kävelyn ja pyöräliikenteen investointiavustusten saamiseen. Liikenne 12-suunnitelmassa liikkumisen ohjauksen avustukset ovat kestävästä liikenteen edistämisen keino. Avustuksen tavoitteet olisi perusteltua muuttaa enemmän hallinnollisiksi, koska hankkeet yleensä vasta luovat mahdollisuuksia kulkutapavalintoihin vaikuttaville päätöksille ja toimenpiteille.

5.2 **Tukien arvioinnista, vertailusta ja priorisoinnista**

Tässä työssä tarkastellut tuet palvelevat kukin omaa tarkoitustaan eivätkä ne ole sellaisenaan keskenään vaihtoehtoisia. Edellä esitetyn jäsentelyn mukaisesti voidaan kuitenkin tunnistaa, että valtion hankkimien liikennepalveluiden kesken ja kuntien liikennejärjestelmään osoitettujen valtionavustusten kesken voidaan vertailla eri tukien merkityksiä ja tehokkuuksia. Mahdollisia vertailtavia tunnuslukuja esitetään taulukoissa 19 ja 20. Vertailun perusteella ei voi päätellä, pitäisikö johtain tukea lisätä ja jotain vähentää, mutta se tuo näkyväksi tukien merkityksien ja tehokkuuksien eroja.

Taulukko 19. Valtion hankkimien liikennepalveluiden merkitystä ja tehokkuutta kuvaavia tunnuslukuja.

Tuki	Merkityksen tunnuslukuja	Tehokkuuden tunnuslukuja
Junaliikenteen ostot	- Ostetun liikenteen osuus rautateiden kotimaan henkilöliikenteen paikkakilometreistä (%) - Ostojen osuus kotimaan rautateiden kotimaan henkilöliikenteen liikevaihdesta (%)	- Tuki suhteessa tarjontaan (€/paikka-km) - Tuki matkaa kohden (€/matka)
Alueellisen ja paikallisen liikenteen ostot ja kehittäminen	- Ostetun liikenteen osuus kotimaan linja-autoliikenteen paikkakilometreistä (%) - Ostojen osuus kotimaan linja-autoliikenteen liikevaihdesta (%)	- Tuki suhteessa tarjontaan (€/paikka-km) - Tuki matkaa kohden (€/matka)
Saaristo- ja yhteysalusliikenteen ostot ja kehittäminen	- Tuen osuus saaristoliikenteen kokonaisrahoituksesta mukaan lukien yhteysalukset, maantielautat ja alueellinen joukkoliikenne (%) - Tuen osuus saariston alusliikennepalveluiden liikevaihdesta (%)	- Tuki matkaa kohden (€/matka) - Tuki asukasta kohden (€/saariston vakituinen asukasmäärä)
Lentoliikenteen ostot	- Ostettujen reittien osuus kotimaan lentoliikenteen paikkakilometreistä (%) - Ostojen osuus kotimaan lentoliikenteen liikevaihdesta (%)	- Tuki suhteessa tarjontaan (€/paikka-km) - Tuki matkaa kohden (€/matka)

Taulukko 20. Kuntien liikennejärjestelmän valtionavustusten merkitystä ja tehokkuutta kuvaavia tunnuslukuja.

Tuki	Merkityksen tunnuslukuja	Tehokkuuden tunnuslukuja
Avustukset kaupunkiraiteisiin	Tuen osuus kaupunkiseudun liikenneinvestoinneista (%)	Hankkeen kannattavuus (NNA, H/K)
Avustukset kävelyn ja pyöräliikenteen edistämiseen	Tuen osuus kaupunkien kävelyn ja pyöräliikenteen investoinneista (%)	- Tuki käyttäjää kohden (€/tuetun infran käyttäjämäärä) - Tuki uutta käyttäjää kohden (€/uusi käyttäjä)
Julkisen henkilöliikenteen tuet	Tuen osuus kaupunkiseudun joukkoliikenteen subventiosta (%)	- Tuki suhteessa tarjontaan (€/paikka-km) - Tuki matkaa kohden (€/matka) - Tuki asukasta kohden (€/kaupunkiseudun asukasmäärä)

6 Päätelmät ja suositukset

Esiselvityksen päätelmät ja suositukset esitetään seuraavassa vastauksina tutkimuskysymyksiin.

1. Miten liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan määrärahoista myönnettävät avustukset, tuet ja ostot ovat jäsennehtävissä valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman keinoiksi?

Tässä työssä tarkastellut tuet ryhmitellään Liikenne 12 -suunnitelman puitteissa keinoiksi seuraavasti (ks. tarkemmin luku 5.1):

- **Valtion hankkimien liikennepalveluiden määrärahat.** Junaliikenteen ostot ja lentoliikenteen ostot ovat alueiden välisen saavutettavuuden keinoja. Alueellisen ja paikallisen liikenteen ostot ja kehittäminen ovat alueiden sisäisen saavutettavuuden keinoja maaseutumaisilla alueilla ja pienissä kaupungeissa. Saaristo- ja yhteysalusliikenteen ostot ovat saaristoalueen sisäisen saavutettavuuden ja saaristoalueiden kehitysedellytysten turvaamisen keino.
- **Lakisäateisten tehtävien rahoitus valtionavustuksilla.** Kauppamerenkulun tuki on keino turvata Suomen merenkulun ja samalla koko logistikan huoltovarmuutta. Tieliikenteen turvallisuustoiminnan valtionavustus on keino edistää tieliikenteen turvallisuutta liikennevalistuksella ja vaikuttamisella sekä onnettomuustutkinnoilla ja niistä saatavan tiedon hyödyntämisellä.
- **Valtionavustukset kuntien liikennejärjestelmään.** Avustukset kaupunkiraiteisiin, avustukset kuntien kävelyn ja pyöräliikenteen investointeihin sekä julkisen henkilöliikenteen tuki ovat kaikki keinoja edistää kuntien ja kaupunkiseutujen kestävä ja toimivaa liikennejärjestelmää ja yhdyskuntarakennetta. Liikenteen ilmastopolitiikan puitteissa nämä tuet ovat olleet esillä vain päästövähennysten kannalta. Liikennepolitiikassa nämä tuet ovat myös kuntien ja kaupunkiseutujen liikennejärjestelmän toimivuuden, tehokkuuden ja turvallisuuden parantamisen keinoja. Kävelyn ja pyöräilyntukien tavoitteena on myös aktiivisen liikkumisen ja kansanterveyden edistäminen.
- **Valtionavustukset yksityiseen infraan ja kalustoon.** Yksityisteiden valtionavustus on keino edistää laajan yksityistieverkon korjauksia ja liikenneturvallisuuden parantamista. Avustukset Finavian lentoasemaverkoston ulkopuolisille lentoasemille pitävät yllä mahdollisuuksia lentoyhteyksien tarjonnalle muuallakin kuin Finavian lentoasemilla. Avustukset eivät liity suoraan mihinkään Liikenne 12 -suunnitelman tavoitteisiin. Ajoneuvojen hankintatuet ovat keino nopeuttaa ajoneuvokannan muutosta vähäpäästöisemmäksi ja vähentää liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä.
- **Kestävän ja turvallisen liikenteen hankeavustukset.** Tieliikenteen turvallisuuden hankeavustukset ovat keino kehittää liikenneturvallisuutta parantavia toimintatapoja valtakunnallisesti sovellettavaksi ja hyödynnettäväksi. Liikkumisen ohjauksen hankeavustukset ovat keino muokata alueellisten toimijoiden ajattelutapoja ja toimintaa tavalla, joka lopulta johtaa kestävä ja turvallista liikennettä edistäviin muutoksiin.

2. Mitä tiedetään eri tukien vaikutuksista? Millaisia vaikutusarviointeja on tehty ja millaisia vaikutuksia niissä on tunnistettu?

Seuraavista valtionavustuksista on tehty viime vuosina arviointeja, joissa on tarkasteltu valtionavustuslain edellyttämällä tavalla tukien tavoitteita, tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta:

- Finavian lentoasemaverkoston ulkopuolisten lentoasemien tuet (Metsäranta ja Weiste 2021).
- Alueellisen ja paikallisen henkilöliikenteen tuet ja kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tuet (Metsäranta ym. 2022).
- Tieliikenteen turvallisuustoiminnan valtionavustus sekä tieliikenteen turvallisuuden ja liikkumisen ohjauksen hankeavustukset (Viinikainen ym. 2023a).

Vastaava arviointi yksityisteiden valtionavustuksista on valmistumassa alkuvuodesta 2024. Kävelyn ja pyöräliikenteen investointiohjelman valtionavustusten vaikuttavuusarviointi aloitetaan keväällä 2024.

Lentoliikenteen ostoista on viimeksi tehty liikenne- ja viestintäministeriön laatima arviointi (LVM 2023). Vähäpäästöisten ajoneuvojen hankintatukien vaikutuksista on tehty Traficomissa ja sen toimeksiannosta kolme erillistä arviointia (Hytti ym. 2023a ja 2023b, Viinikainen ym. 2023b).

Kaupunkiraitteiden valtionavustuksia ei ole arvioitu avustuksina. Kaikista avustuksista saaneista ja avustuksia mahdollisesti tulevaisuudessa saavista kaupunkiraitteiden hankkeista on laadittu useita hankekohtaisia vaikutusarviointeja, joita voidaan käyttää aineistona, jos tästä valtionavustuksesta tehdään jossain vaiheessa kokonaisarviointia. Kaupunkiraitteiden hankearviointiin on Traficomin julkaisema ohje.

Joukkoliikenteen ilmastorahan yhteydessä tehtiin arviointi siitä, miten junaliikenteen ostot, alueellisen ja paikallisen liikenteen ostot sekä kaupunkiseutujen joukkoliikenteen tuet vaikuttavat liikenteen kasvihuonekaasupäästöihin (Traficom 2019).

3. Millaiset vaikuttavuustavoitteet, vaikutusten kohteet ja vaikutusketjut voidaan tunnistaa ja kuvata eri tuille?

Tarkasteltujen tukien mahdollisiksi tunnistetut vaikutukset on esitetty saman rakenteen mukaisesti raportin luvuissa 3 ja 4. Vaikutusten tunnistamisen aineistona on käytetty edellä mainittuja vaikutusarviointeja sekä tukien tavoitteiden ja ominaisuuksien perusteella tehtävää asiantuntijapäättelyä.

Tukien vaikuttavuustavoitteet on kuvattu säädösperustan ja valtion talousarviossa tukien käytölle määrättyjen käyttötarkoitusten perusteella. Tukien vaikutusketjut on kuvattu panokset–tuotokset–vaikutukset–vaikuttavuus rakenteella. Vaikutusketjut on päätetty Liikenne 12 -suunnitelman arviointiohjelman mukaisiin vaikutusalueisiin.

4. Miten tukien vaikutuksia olisi perusteltua arvioida Liikenne 12 -suunnitelman arviointiohjelman ja -kehikon puitteissa?

Kaikki edellä tarkastellut tuet ovat osa Liikenne 12 -suunnitelmaa, koska ne rahoitetaan valtion talousarviosta liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan määrärahoista. Suurelta osin tuet ovat vakiintuneet ja ne ovat osa suunnitelman vertailuvaihtoehtoa jo tehtyjen päätösten mukaisina. Vakiintuneiden tukien merkitystä liikennejärjestelmän tilan ennakoidussa kehittämisessä ei ole aiemmin eroteltu. Tämän tarkastelun perusteella eräiden tukien merkitys vertailuvaihtoehdossa olisi aiheellista tuoda esille:

- Kauppamerenkulun miehistötuki ja sen merkitys huoltovarmuudelle
- Alueellisen ja paikallisen henkilöliikenteen ostot ja niiden merkitys liikkumisen peruspalvelutasolle maan eri osissa
- Saaristo- ja yhteysalusliikenteen ostot ja niiden merkitys saariston kehittämislain mukaisten liikkumismahdollisuuksien kannalta
- Tieliikenteen turvallisuuden valtionavustus ja sen merkitys Liikenneturvan turvallisuustyön ja onnettomuustutinnan jatkuvuudelle.

Tuen tai määrärahan vaikutuksia on arvioitava silloin, jos tukea muutetaan suhteessa vertailuvaihtoehtoon. Suunnitelmassa voidaan esimerkiksi käsitellä muutoksia yksityistieavustuksiin, lentoliikenteen ostoihin, kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisen avustuksiin, kaupunkiseutujen julkisen henkilöliikenteen tukiin ja ajoneuvojen hankintatukiin. Tukien arvioitavia vaikutuksia voi tunnistaa tämän raportin luvuissa 3 ja 4 esitettyjen vaikutuskuvien ja -selostusten avulla. Varsinainen arviointi on tapauskohtaista ja ennen muuta sidoksissa siihen, minkä asian tai tavoitteen keinona tuen muutosta Liikenne 12 -suunnitelmassa käytetään. Tukien vaikutuksia olisi perusteltua arvioida määrällisesti aina kun se on mahdollista. Määrällistä arviointia on mahdollista tehdä ainakin lentoliikenteen ja junaliikenteen ostoista, julkisen henkilöliikenteen avustuksista sekä mahdollisista hankintatuista.

7 Lähdeluettelo

- Autoalan tiedotuskeskus (2024). Ensirekisteröityjen autojen käyttövoimatilastot. Saatavilla: https://www.aut.fi/tilastot/ensirekisteroinnit/ensirekisteroinnit_kaytto-voimittain [haettu 2.1.2024]
- Hytti, A., Ampuja, O., Auvinen, H., Suikula, J. Yousfi, S., Idman, M. (2023a). Romutuspalkkiokampanja vuosina 2020–2021, Seurantatutkimus. Traficomin tutkimuksia ja selvityksiä 09/2023.
- Hytti, A., Ampuja, O., Yousfi, S., Auvinen, H., Suikula, J. (2023b). Täyssähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuen vaikuttavuus vuosina 2018–2022. Traficomin tutkimuksia ja selvityksiä 10/2023.
- Linkama, E., Holm, O., Laaksonen, T., Vanhala, S., Jaakkola, T., Metsäranta, H. (toim.) (2016). Liikennepalvelut Saaristomerellä ja Suomenlahdella. Tilannekuva 2015. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkaisuja 99/2016.
- LVM (2018). Kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelma. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 5/2018.
- LVM (2023). Lentoliikenteen ostot ja julkiset palveluvelvoitteet. Liikenne- ja viestintäministeriö. Muistio. PAO / PMA 4.9.2023. VN/495/2023.
- Metsäranta, H., Weiste, H. (2021). Lentopaikkojen valtionavustusten vaikuttavuuden arviointi. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2021:14. Liikenne- ja viestintäministeriö Helsinki.
- Metsäranta, H., Weiste, H., Vähätörmä, P., Hyvärinen, J., Salminen, A. (2022). Julkisen henkilöliikenteen tukien vaikuttavuus. Tarkastelukehikon määrittely ja tukien arviointi. Traficomin tutkimuksia ja selvityksiä 22/2022.
- Riess, B. (2010). Corporate Citizenship planen und messen mit der iooi-Methode Ein Leitfaden für das gesellschaftliche Engagement von Unternehmen. Bertelsmann Stiftung.
- RIL (2005). RIL 165-1. Liikenne ja väylät I. Luku 3.5 Liikennepolitiikan keinot. Suomen rakennusinsinöörien liitto RIL ry. Helsinki 2005.
- Sanastokeskus (2023). Valtionavustustoiminnan sanasto. Luonnos 2023-01-11. Valtionavustustoiminnan kehittäminen ja digitalisointi -hanke, 2023.
- Suomen Tieyhdistys (2012). Yksityistien kunnossapito. Kunnossapitotöiden suunnittelun ja toteuttamisen perusteet. Kirjoittanut Esko Hämäläinen, toimittanut Jaakko Rahja. Suomen Tieyhdistys 2012.
- Traficom (2019). Ilmastovaikutusten arviointi joukkoliikenteen palvelujen ostot ja kehittäminen -momentin mukaisen valtion määrärahan käytöstä. Raportti 4.10.2019.
- Traficom (2023). Traficomin myöntämät avustukset ja tuet. Saatavilla: <https://www.traficom.fi/fi/traficom/tietoa-traficomista/traficomin-myontamat-avustukset-ja-tuet> [haettu 27.12.2023]

Traficom (2024). Hankinta- ja muuntotuen tilastot. Saatavilla: <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/hankinta-ja-muuntotuen-tilastot> [haettu 2.1.2024]

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

Valtiovarainministeriö (2021). Valtionavustustoiminnan sanasto. Hallintopolitiikka. Valtiovarainministeriön julkaisuja 19/2021.

Valtiovarainministeriö (2023a). Valtionavustustoiminnan kehittämishanke. Saatavilla: <https://vm.fi/valtionavustustoiminnan-kehittaminen>

Valtiovarainministeriö (2023b) Valtion talousarvioesitykset. Saatavilla: <https://budjetti.vm.fi/indox/index.jsp> [haettu 23.11.2023]

Vihtonen, Marika (2015). Yksityisteiden avustusjärjestelmät. Opinnäytetyö. Saimaan ammattikorkeakoulu, Lappeenranta.

Viinikainen, T., Metsäranta, H., Einola, K., Heimo, E., Heltimo, J., Kinnunen, T., Rauhala, A-M. (2023a). Liikkumisen ohjauksen ja liikenneturvallisuuden valtionavustusten vaikuttavuusselvitys. Traficomin tutkimuksia ja selvityksiä 12/2023.

Viinikainen, T., Ilomäki, R., Rauhala, A-M. (2023b). Selvitys vaihtoehtoisilla käyttövoimilla toimivien kuorma- ja pakettiautojen hankintatukien vaikutuksista. Traficomin tutkimuksia ja selvityksiä 22/2023.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom

PL 320, 00059 TRAFICOM

p. 029 534 5000

traficom.fi

ISBN 000-000-000-000-0

ISSN 0000-0000 (verkkojulkaisu)

TRAFICOM
Liikenne- ja viestintävirasto