

Kävelyn ja pyöräilyn investointi-ohjelman valtionavustusten ja valtionavustustoiminnan vaikutusten arviointi

Heikki Metsäranta

Mari Niemelä

Sakari Somerpalo

Henriika Weiste





Liikenne- ja viestintävirasto

Julkaisupäivämäärä
27.1.2025

Julkaisun nimi
Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten ja valtionavustustoiminnan vaikutusten arviointi

Tekijät
Heikki Metsäranta, Mari Niemelä, Sakari Somerpalo, Henriika Weiste

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä
Liikenne- ja viestintävirasto Traficom

Julkaisusarjan nimi ja numero
Traficomin tutkimuksia ja selvityksiä 6/2025
ISSN (verkkojulkaisu) 2669-8781
ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-311-953-6

Asiasanat
valtionavustus, kävely, pyöräliikenne, vaikutusten arviointi, tuloksellisuuden arviointi, tarkoituksenmukaisuus

Tiivistelmä
Liikenne- ja viestintävirasto Traficom toimii valtionapuviranomaisena Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksissa. Investointiohjelma on ollut yksi liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2018 julkaiseman Kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelman toimenpiteistä. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelmassa valtio ja kunnat rahoittavat yhdessä hankkeita, joilla parannetaan kävelyn ja pyöräliikenteen olosuhteita kuntien katuverkoilla. Valtion osuus investointiohjelman rahoituksesta osoitetaan valtionavustuksina, jota varten valtion talousarvioon lisättiin vuonna 2018 oma momenttinsa. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksia on myönnetty 248 hankkeelle yhteensä 86,5 miljoonaa euroa vuosina 2018–2023. Kävelyn ja pyöräilyn valtakunnallinen edistämishjelma on päättynyt vuoteen 2023, mutta investointiohjelmaa on jatkettu Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman 2021–2032 mukaisesti.

Tässä työssä on tehty valtionavustuslain mukainen arviointi kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksista vuosina 2018–2023. Arvioinnin perusteella investointiohjelman valtionavustuksilla on ollut tavoiteltuja vaikutuksia, ja valtionavustustoiminta on ollut vaikuttavaa, tuloksellista ja tarkoituksenmukaista. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelma on sisältynyt toimenpiteenä liikenne- ja ilmastopolitiikan strategioihin ja ohjelmiin. Kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden kehittäminen on tunnistettu tarpeelliseksi keinoksi myös liikuntapolitiikassa, koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisyssä, iäkkäiden henkilöiden liikkumismahdollisuuksissa, matkailussa ja luonnon virkistyskäytössä. Voidaan todeta, että kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelmalla on ollut merkitystä ja myönteisiä vaikutuksia useiden hallinnonalojen tavoitteiden edistämiseksi.

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten merkitys kunnissa on ollut suuri. Ilman investointiohjelmaa kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuuria olisi vähemmän ja se olisi laadultaan heikompaa. Valtionavustukset ovat lisänneet myös muuta kävelyn ja pyöräilyn edistämistyötä. Valtakunnan tasolla investointiohjelma on tuonut kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisen vahvemmin osaksi liikennepolitiikkaa, mikä näkyy muun muassa Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa vuosille 2021–2032 sekä valtion ja kuntien välisissä MAL-sopimuksissa.

Arvioinnin perusteella esitetään, että kävelyn ja pyöräliikenteen investointiohjelman yhteiskunnalliset tavoitteet operationalisoidaan investointiohjelman puitteissa aikaansaataviksi ja mitattaviksi tavoitteiksi. Investointiohjelman valtionavustusten tuloksellisuuden parantamisen mahdollisuuksina tunnistetaan verkollisten ja alueellisten kokonaisuuksien painottaminen hakemusten arviointikriteereissä sekä hakujen sisällön muuttaminen käytettävissä olevan määrärahan mukaan. Valtionavustustoiminnan prosessien kehittämiseksi ehdotetaan opastuksen lisäämistä

hakijoille esimerkkien avulla. Kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisen tietopohjan parantamiseksi ehdotetaan muun muassa tiedonkeruuta kuntien kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuurin kustannuksista, valtakunnallisen henkilöliikennetutkimuksen aineistojen analyysiä, vaikutustietojen kokoamista avustetuista hankkeista sekä tämän valtionavustuksen sosiaalisten vaikutusten lähempää tarkastelua.
Yhteyshenkilö Kati Hyvärinen
Raportin kieli Suomi
Luottamuksellisuus Julkinen
Kokonaissivumäärä 67 + 24 liitesivua
Jakaja Liikenne- ja viestintävirasto Traficom
Kustantaja Liikenne- ja viestintävirasto Traficom

Utgivningsdatum 27.1.2025
Publikation Konsekvensbedömning av statsunderstöden och statsunderstödsverksamheten i investeringsprogrammet för gång och cykling
Författare Heikki Metsäranta, Mari Niemelä, Sakari Somerpalo, Henriika Weiste
Tillsatt av och datum Transport- och kommunikationsverket Traficom
Publikationsseriens namn och nummer Traficoms forskningsrapporter och utredningar 6/2025 ISSN (elektronisk publikation) 2669-8781 ISBN (elektronisk publikation) 978-952-311-953-6
Ämnesord statsunderstöd, gång, cykeltrafik, konsekvensbedömning, bedömning av måluppfyllelse, ändamålsenlighe
Sammandrag Transport- och kommunikationsverket Traficom är statsbidragsmyndighet i fråga om statsunderstöd för Investeringsprogrammet för gång och cykling. Investeringsprogrammet har varit en av åtgärderna i kommunikationsministeriets Program för att främja gång och cykling som publicerades 2018. I investeringsprogrammet för gång och cykling finansierar staten och kommunerna tillsammans projekt som förbättrar förhållandena för gång- och cykeltrafiken i kommunernas gatunät. Statens andel av investeringsprogrammets finansiering anvisas som statsunderstöd, för vilket ett eget moment lades till i statsbudgeten 2018. Under 2018–2023 har 248 projekt beviljats sammanlagt 86,5 miljoner euro i statsunderstöd från investeringsprogrammet för gång och cykling. Det riksomfattande programmet för främjande av gång och cykling avslutades 2023, men investeringsprogrammet har fortsatt i enlighet med Den riksomfattande trafiksystemplanen för 2021–2032. I detta arbete har man gjort en bedömning av statsunderstöden för investeringsprogrammet för gång och cykling 2018–2023 enligt statsunderstödslagen. Utifrån bedömningen har statsunderstöden i investeringsprogrammet haft eftersträvt konsekvenser och statsunderstödsverksamheten har varit effektiv, resultatrik och ändamålsenlig. Investeringsprogrammet för gång och cykling har ingått som en åtgärd i de trafik- och klimatpolitiska strategierna och programmen. Utvecklingen av förhållandena för gång och cykling har identifierats som en nödvändig metod även inom idrottspolitiken, förebyggandet av olycksfall i hemmen och på fritiden, äldre personers möjligheter att röra sig, turismen och rekreation i naturen. Man kan konstatera att investeringsprogrammet för gång och cykling har haft betydelse och positiva effekter för främjandet av målen för flera förvaltningsområden. Statsunderstöden inom investeringsprogrammet för gång och cykling har haft stor betydelse i kommunerna. Utan investeringsprogrammet skulle det finnas mindre infrastruktur av sämre kvalitet för gång- och cykeltrafik. Statsunderstöden har också ökat det övriga arbetet för att främja gång och cykling. På riksnivå har investeringsprogrammet gjort främjandet av gång- och cykeltrafiken till en starkare del av trafikpolitiken, vilket bland annat syns i Den riksomfattande trafiksystemplanen för 2021–2032 samt i MBT-avtalen mellan staten och kommunerna. Utifrån bedömningen föreslås att de samhälleliga målen i investeringsprogrammet för gång- och cykeltrafik operationaliseras till mål som kan uppnås och mätas inom ramen för investeringsprogrammet. Som möjligheter att förbättra resultaten i fråga om investeringsprogrammets statsunderstöd identifieras betoningen av nätverkshelheter och regionala helheter i

bedömningskriterierna för ansökningarna samt att innehållet i ansökningsomgångarna ändras enligt det tillgängliga anslaget. För att utveckla processerna inom statsunderstödsverksamheten föreslås att de sökande får mer handledning med hjälp av exempel. För att förbättra kunskapsunderlaget för främjande av gång- och cykeltrafik föreslås bland annat datainsamling om kostnaderna för kommunernas gång- och cykeltrafikinfrastruktur, analys av material från den nationella resvaneundersökningen, sammanställning av konsekvensuppgifter om understödda projekt samt närmare granskning av de sociala konsekvenserna av detta statsunderstöd.
Kontaktperson Kati Hyvärinen
Språki Finska
Sekretessgrad Offentlig
Sidonantal 67 + 24 bilagesidor
Distribution Transport- och kommunikationsverket Traficom
Förlag Transport- och kommunikationsverket Traficom

Date of publication 27 January 2025
Title of publication Assessment of the impacts of discretionary government grants and government grant activities in the Investment programme for walking and cycling
Author (s) Heikki Metsäranta, Mari Niemelä, Sakari Somerpalo, Henriika Weiste
Commissioned by, date Finnish Transport and Communications Agency Traficom
Publication series and number Traficom Research Reports 6/2025 ISSN (e-publication) 2669-8781 ISBN (e-publication) 978-952-311-953-6
Keywords discretionary government grant, walking, cycling, impact assessment, effectiveness assessment, relevance
Abstract The Finnish Transport and Communications Agency Traficom acts as the government grant authority awarding grants in the <i>Investment programme for Walking and cycling</i>. The investment programme has been one of the measures taken in the <i>Programme for the promotion of walking and cycling</i> published by the Ministry of Transport and Communications in 2018. In the Investment programme for walking and cycling, central government and municipalities together fund projects aimed at improving walking and cycling conditions in the street networks of municipalities. Central government's share of the funding of the investment programme is allocated as discretionary government grants, for which a separate item was added to the Budget in 2018. Grants from the Investment programme for walking and cycling have been awarded to 248 projects and to the total amount of EUR 86.5 million between 2018 and 2023. The national programme for the promotion of walking and cycling ended in 2023, but the investment programme has been continued in accordance with the <i>National Transport System Plan 2021–2032</i>. In this assignment, an assessment in accordance with the Act on Discretionary Government Grants has been carried out on the government grants awarded in the Investment programme for walking and cycling between 2018 and 2023. Based on the assessment, the grants awarded in the investment programme have had desired effects and the government grant activities have been impactful, effective and relevant. The Investment programme for walking and cycling has been included as a measure in the strategies and programmes of transport and climate policy. Improving the walking and cycling conditions has also been identified as a necessary method in sport policy, in the prevention of accidents at home and during leisure time, in older people's opportunities to be mobile, in travel and tourism, and in recreational use of nature. It can be said that the Investment programme for walking and cycling has had a positive impact and played a significant role in the promotion of the goals of several administrative branches. The discretionary government grants issued in the Investment programme for walking and cycling have had an important role in municipalities. Without the investment programme, the infrastructure for walking and cycling would be less extensive and its quality would be lower. Government grants have also increased other promotion of walking and cycling. At the national level, the investment programme has made the promotion of walking and cycling a more integral part of transport policy, which can be seen in the National Transport System Plan for the period 2021–2032 and in the land use, housing and transport agreements concluded between central government and municipalities, for example.

Based on the assessment, it is proposed that the societal objectives of the Investment programme for walking and cycling should be operationalised as goals that can be achieved and measured within the framework of the investment programme. Putting emphasis on networked and regional entities in the assessment criteria for applications and changing the content of calls for applications according to the available appropriation are identified as possibilities to improve the effectiveness of the discretionary government grants awarded in the investment programme. Increasing guidance to applicants through examples is proposed as a way of developing the processes of the government grant activities. Measures proposed for improving the knowledge base for promoting walking and cycling include collecting data on the costs of the infrastructure for walking and cycling in municipalities, analysing the datasets of the National Travel Survey, collecting data on the impact of the projects that have been awarded the grant, and a closer examination of the social impacts of this discretionary government grant.

Contact-person
Kati Hyvärinen

Language
Finnish

Confidence status
Public

Pages, total
67 + appendices (24 pages)

Distributed by
Finnish Transport and Communications Agency Traficom

Published by
Finnish Transport and Communications Agency Traficom

ALKUSANAT

Tämän työn tavoitteena on ollut laatia valtionavustuslain (688/2001) 36 § mukainen vaikutusten arviointi kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten ja valtionavustustoiminnan tuloksellisuudesta, tarkoituksenmukaisuudesta ja yhteiskunnallisesta merkityksestä. Kyseessä on ensimmäinen kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuskokonaisuudesta tässä tarkoituksessa tehty vaikutusten arviointi.

Työn toteutti Wuutis Oy alihankkijoinaan Linea Konsultit Oy ja WayStep Oy. Konsultin työryhmän muodostivat Heikki Metsäranta (projektipäällikkö), Sakari Somerpalo, Mari Niemelä ja Henriika Weiste. Tilaajan puolelta työstä vastasi Kati Hyvärinen. Työn ohjausryhmään kuuluivat tilaajan projektipäällikön lisäksi Antti Rahiala, Virpi Ansio, Michaela Sannholm, Annu Korhonen, Taru Pakkanen, Juha Korhonen ja Laura Langer Traficomista, Jukka Peura Väylävirastosta sekä Edgar Pyhälä liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Kiitokset kaikille kyselyyn vastanneille, haastatteluihin ja ohjausryhmätyöskentelyyn osallistuneille sekä raporttiluonnosta kommentoineille asiantuntijoille. Nämä eri tavoin ja työn eri vaiheissa annetut vastaukset, kommentit ja aiheesta kädyt keskustelut ovat luoneet monipuolista ja arvokasta sisältöä tähän vaikutusten arviointiin. Lämpimät kiitokset kuuluvat myös tämän merkittävän arviointiaineiston koostamisesta, käsittelystä ja analysoinnista vastanneelle konsulttityöryhmälle, joka on yksin vastuussa myös raportissa esitettävistä päätelmistä ja suosituksista.

Helsinki, tammikuu 2025

Kati Hyvärinen
Erityisasiantuntija
Liikenne- ja viestintävirasto Traficom

FÖRORD

Syftet med detta arbete har varit att i enlighet med 36 § i statsunderstödslagen (688/2001) göra en bedömning av måluppfyllelsen, ändamålsenligheten och den samhälleliga betydelsen av statsunderstöden och statsunderstödsverksamheten i investeringsprogrammet för gång och cykling. Det är fråga om den första konsekvensbedömningen av statsunderstödsbeloppet inom investeringsprogrammet för gång och cykling i detta syfte.

Arbetet genomfördes av Wuutis Oy med Linea Konsultit Oy och WayStep Oy som underleverantörer. Konsultens arbetsgrupp bestod av Heikki Metsäranta (projektchef), Sakari Somerpalo, Mari Niemelä och Henriika Weiste. För beställarens del ansvarade Kati Hyvärinen för arbetet. I styrgruppen för arbetet ingick förutom beställarens projektchef även Antti Rahiala, Virpi Ansio, Michaela Sannholm, Annu Korhonen, Taru Pakkanen, Juha Korhonen och Laura Langer från Traficom, Jukka Peura från Trafikledsverket samt Edgar Pyhälä från kommunikationsministeriet.

Tack till alla som svarat på enkäten, deltagit i intervjuer och styrgruppsarbete samt till experter som kommenterat rapportutkastet. Dessa svar, kommentarer och diskussioner om ämnet har på olika sätt och i olika skeden av arbetet skapat mångsidigt och värdefullt innehåll för denna konsekvensbedömning. Ett varmt tack går också till den konsultarbetsgrupp som ansvarat för sammanställningen, behandlingen och analysen av detta viktiga bedömningsmaterial och som ensam ansvarar för de slutsatser och rekommendationer som presenteras i rapporten.

Helsingfors, januari 2025

Kati Hyvärinen
Specialsakkunnig
Transport- och kommunikationsverket Traficom

FOREWORD

The aim of this assignment has been to draw up an impact assessment of the effectiveness, relevance and societal importance of the Investment programme for walking and cycling in accordance with section 36 of the Act on Discretionary Government Grants (688/2001). It is the first impact assessment conducted for this purpose on discretionary government grants awarded in the Investment programme for walking and cycling.

The assignment was carried out by Wuutis Oy with its subcontractors Linea Konsultit Oy and WayStep Oy. The consultant's working group consisted of the following persons: Heikki Metsäranta (project manager), Sakari Somerpalo, Mari Niemelä and Henriika Weiste. Kati Hyvärinen was responsible for the assignment on behalf of the customer. In addition to the customer's project manager, the steering group for the assignment included Antti Rahiala, Virpi Ansio, Michaela Sannholm, Annu Korhonen, Taru Pakkanen, Juha Korhonen and Laura Langer from Traficom, Jukka Peura from the Finnish Transport Infrastructure Agency and Edgar Pyhälä from the Ministry of Transport and Communications.

I would like to thank all those who responded to the survey, those who participated in the interviews and in the work of the steering group, and the experts who commented on the draft report. These responses and comments given in different ways and at different stages of the assignment and the discussions conducted on the topic have created diverse and valuable content for this impact assessment. I would also like to extend my warmest thanks to the consultant working group that was in charge of compiling, processing and analysing this important assessment material. The group is also solely responsible for the conclusions made and the recommendations given in this report.

Helsinki, January 2025

Kati Hyvärinen
Special Adviser
Finnish Transport and Communications Agency Traficom

Sisällysluettelo

1.	Johdanto.....	13
1.1	Työn tausta ja tavoitteet.....	13
1.2	Keskeiset käsitteet.....	14
1.3	Raportin sisältö ja keskeiset rajaukset.....	17
2.	Tarkasteltava valtionavustus.....	18
2.1	Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustus	18
2.2	Valtionavustuksen säädösperusta ja ohjeet	19
2.2.1	Valtionavustuslaki	19
2.2.2	Valtion talousarvio	21
2.2.3	Hakuohjeet	22
2.3	Valtionavustustoiminnan säädösperusta ja ohjeet	23
2.3.1	Hallinnon oikeusperiaatteet	23
2.3.2	Valtionavustustoiminnan toimintamalli.....	24
2.4	Rooli liikennepolitiikassa ja muiden hallinnonalojen politiikoissa.....	26
2.4.1	Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen osana liikennepolitiikkaa.....	26
2.4.2	Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen Liikenne 12 -suunnitelmassa vuosille 2021–2032	27
2.4.3	Kävelyn ja pyöräilyn edistämisen rooli muissa strategioissa ja ohjelmissa	28
2.5	Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman vaikutuksista esitettyjä arviointeja	30
2.5.1	Arviointi liikunnan edistämisestä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla	30
2.5.2	VN-TEAS-tutkimus kävelyn ja pyöräilyn edistämisen mahdollisuuksista ja esteistä.....	30
2.5.3	Pyöräilyn olosuhteet Suomen kunnissa -selvitykset	31
3.	Arvioinnin toteutustapa.....	33
3.1	Vaikutusten arvioinnin lähestymistapa ja kehikko	33
3.1.1	Vaikutusten arvioinnin yleinen malli ja vaikutusketju	33
3.1.2	Arviointikehikko	35
3.2	Arvioinnin toteutustapa, menetelmät ja aineistot	37
3.2.1	Yleiskuva arviointiprosessista	37
3.2.2	Kirjallisuuden ja hakuaineiston analyysi	37
3.2.3	Kysely valtionavustuksen hakijoille.....	38
3.2.4	Asiantuntijahaastattelut.....	38
3.2.5	Asiantuntija-arviointi ja kokonaisarviointi	38
4.	Arvioinnin tulokset.....	39
4.1	Valtionavustusten määrä ja kohdentuminen	39
4.2	Tavoitteiden arviointi.....	44
4.2.1	Valtionavustusten päämäärät ja tavoitteet	44
4.2.2	Valtionavustuksen kytkennät muihin ohjelmiin.....	45
4.2.3	Muut näkökulmat valtionavustuksen tavoitteisiin.....	46
4.3	Vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi	48
4.3.1	Vaikutukset kävelyn ja pyöräliikenteen edistämiseen kunnissa.....	48
4.3.2	Vaikutukset kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuuriin.....	50
4.3.3	Valtionavustuksen paikalliset, alueelliset ja sosiaaliset vaikutukset..	53
4.3.4	Valtionavustuksen vaikutukset kilpailuun	53
4.3.5	Muut näkökulmat valtionavustuksen vaikutuksiin ja vaikuttavuuteen	54
4.3.6	Investointiohjelman valtionavustuksen vaikutusketju	55
4.4	Yleisen edun ja tuloksellisuuden arviointi	56

4.4.1	Valtionavustuksen mahdollisuudet toteuttaa tavoitteitaan	56
4.4.2	Valtionavustuksen yhteiskunnallinen merkitys	56
4.4.3	Valtionavustuksen käytön tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus	57
4.4.4	Valtionavustuksen kielteiset, päällekkäiset tai vastakkaiset vaikutukset	58
4.5	Kokonaisarviointi	58
4.5.1	Valtionavustuksen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuus	58
4.5.2	Valtionavustuksen vaikutukset avustuksen saajiin ja tavoitteiden edistämiseen	59
4.5.3	Valtionavustuksen tuloksellisuus ja yhteiskunnallinen merkitys	59
4.5.4	Valtionavustuksen tarpeeseen ja määrään nähtävissä olevat muutokset	60
4.5.5	Valtionavustuksen hallinnoinnin ja prosessin kehittämistarpeet	60
5.	Päätelmät ja kehittämis ehdotukset	61
5.1	Investointiohjelman tavoitteiden ja kriteerien kehittäminen	61
5.2	Investointiohjelman valtionavustusten tuloksellisuuden kehittäminen	62
5.3	Valtionavustustoiminnan hallinnoinnin ja prosessien kehittäminen	62
5.4	Tietopohjan parantaminen	63
6.	Lähdeluettelo	65

Liitteet

1. Arviointikysymykset
2. Webropol -kyselyn tulokset
3. Asiantuntijahaastattelujen teemat

Taulukot

Taulukko 1. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman määrittely kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelmassa (LVM 2018).	18
Taulukko 2. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksia saaneiden hankkeiden määrä ja myönnetyt valtionavustukset (milj. euroa) vuosina 2018–2023	19
Taulukko 3. Valtion talousarviosta kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämisen valtionavustuksiin myönnetyt määrärahat* (milj. euroa) vuosina 2018–2023 (tilanne lokakuussa 2024).	21
Taulukko 4. Arvioinnissa sovellettava valtionavustusten arviointikehikko.	36
Taulukko 5. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksia hakeneiden ja saaneiden hankkeiden lukumäärä ja valtionavustusten summa ilman arvonnalisäveroa (milj. euroa) hankkeen päätyypin mukaan vuosina 2018–2023	42
Taulukko 6. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten maininnat vuosina 2018–2023 voimassa olleissa valtionhallinnon asiakirjoissa	45

Kuvat

Kuva 1. Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli (VM 2024a).	25
Kuva 2. IOOI-mallin ja valtionavustustoiminnan määritelmät yhdistävä periaate lähestymistavasta kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten arviointiin.....	34
Kuva 3. Yleiskuva arvioinnin menetelmistä ja etenemisestä.	37
Kuva 4. Haettujen ja myönnettyjen valtionavustusten jakautuminen kuntien kokoluokan mukaan vuosina 2018–2023. Valtionavustukset: haettu 201,7 milj. €, myönnetty 86,5 milj. €.	39
Kuva 5. Avustettujen hankkeiden keskimääräinen myönnetty valtionavustus hanketta kohden kuntien kokoluokan mukaan vuosina 2018–2023.....	40
Kuva 6. Haettujen ja myönnettyjen avustusten jakautuminen maakuntiin avustussummittain tarkasteltuna.	41
Kuva 7. Haetut valtionavustukset (euroa) hanketyypeittäin vuosina 2018–2023.....	42
Kuva 8. Myönnettyt valtionavustukset (euroa) hanketyypeittäin vuosina 2018–2023.	43
Kuva 9. Tämän työn kyselytutkimuksessa saadut kuntien vastaukset asioista, joihin mahdollisuus hakea kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusta on vaikuttanut (n=75, valittujen vastausten lukumäärä=386).	49
Kuva 10. Poliittisten päätösten tekeminen pyöräilyn edistämiseksi kyselyvuotta edeltävien viiden vuoden aikana ja kuntaluokittain vuosina 2010 (n = 138), 2018 (n = 147) ja 2023 (n = 127) (%) Pyöräilyn olosuhteet Suomen kunnissa -kyselytutkimuksessa (JAMK 2023).....	50
Kuva 11. Kunnalliset tai seudulliset pyöräilyn edistämishjelmat, -strategiat tai muut vastaavat osuuksina kuntaluokittain vuosina 2010 (n = 138), 2018 (n = 147) ja 2023 (n = 127) (%) Pyöräilyn olosuhteet Suomen kunnissa -kyselytutkimuksessa (JAMK 2023).....	50
Kuva 12. Tämän työn kyselytutkimuksessa kunnilta saadut vastaukset kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten vaikutuksista hankkeiden toteutumiseen ja sisältöön (n=75, valittujen vastausten lukumäärä=221).	51
Kuva 13. Tämän työn kyselytutkimuksessa saadut kuntien vastaukset kielteisen valtionavustuspäätöksen ja sen perusteluiden vaikutuksista kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämiseen kunnassa (n=74, valittujen vastausten lukumäärä=109).....	52
Kuva 14. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksen vaikutusketju.	55

1. Johdanto

1.1 Työn tausta ja tavoitteet

Valtioneuvosto vahvisti ensimmäisen kävelyn ja pyöräilyn edistämistä tukevan periaatepäätöksen maaliskuussa 2018, ja liikenne- ja viestintäministeriö julkaisi periaatepäätöksen toteuttamista tarkemmin määrittelevän *Kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelman* (LVM 2018). Tavoitteiden toteuttamiseksi määriteltyihin toimiin sisältyi valtion ja kuntien yhteinen viisivuotinen (2018–2023) investointiohjelma kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden parantamiseksi kaupunkien katuverkolla. Valtioneuvoston periaatepäätöksen voimassaolo on lakkautettu valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä 21.3.2024 todeten, että uusi edistämishjelma laaditaan vuoden 2024 loppuun mennessä.

Vuosina 2018–2023 kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksia on myönnetty 248 hankkeelle yhteensä 86,5 miljoonaa euroa. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman toteuttaminen sisältyy *Valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan vuosille 2021–2032* (Valtioneuvosto 2021) sekä *Fossiilittoman liikenteen tiekarttaan* (LVM 2021). Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelma on lisäksi osa kansallisen energia- ja ilmastostrategian toteuttamista ja se edistää muun muassa terveyden, hyvinvoinnin ja liikuntapolitiikan sekä matkailustrategian tavoitteita.

Kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämisen valtionavustusten säädöserustana on Laki valtionavustuksista (688/2001). Valtionavustuslain 36 § mukaan valtionapuraviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia. Vastaavia arviointoja on tehty viime vuosina muun muassa julkisen henkilöliikenteen tuista (Metsäranta ym. 2022) sekä tieliikenteen turvallisuustoiminnan ja liikkumisen ohjauksen valtionavustuksista (Viinikainen ym. 2023). Viimeksi mainitussa käsiteltiin myös kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämishjelmien laadintaan myönnettäviä valtionavustuksia.

Tämän työn tavoitteena on ollut tehdä valtionavustuslain tarkoittama vaikutusten arviointi kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksista. Valtionavustustoiminnan arviointiin ei ole varsinaista ohjetta. Arvioinnissa sovelletaan kehikkoa, joka on muodostettu edellä mainittujen aiempien valtionavustusten arviointitöiden perusteella ottaen huomioon valtiovarainministeriön kehittämishankkeen (VM 2024b) suositukset valtionavustusten arviointiin.

1.2 Keskeiset käsitteet

Arviointi. Valtionavustustoiminnassa arviointi tarkoittaa toimintaa, jossa pyritään muodostamaan johdonmukainen ja perusteltu tilannekuva kohteesta (VM 2023a). Yleisemmin arviointi tarkoittaa tarkastelun kohdetta koskevan tiedon analysointia ja tulkitsemista ja niiden pohjalta tehtävää kohteen arvottamista (Sanastokeskus 2024). Tässä raportoitava työ on kokonaisuudessaan arviointia, jonka kohteena on kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustukset ja valtionavustustoiminta.

Jalankulku tarkoittaa liikkumista jalan, suksilla, luistimilla tai vastaavilla välineillä, ja potkukelkan, lastenvaunujen, leikkiajoneuvon, pyörätuolin, jalankulkua avustavan tai korvaavan liikkumisvälineen tai vastaavan laitteen käyttämistä tai polkupyörän tai mopon taluttamista (Tieliikennelaki 729/2018, 2 §).

Kevyt liikenne. Jalankulkua ja pyöräilyä tarkoittava kattokäsite, joka tuli käyttöön tieliikennelaissa (267/1981, *kumottu*) olleen käsitteen kevyen liikenteen väylä myötä. Käsitettä kevyt liikenne ei ole enää suositeltu käytettävän vuoden 2011 jälkeen. Nykyinen tieliikennelaki (729/2018) ei myöskään enää tunneta käsitettä kevyen liikenteen väylä, vaan sen sijaan väylätyyppeinä erotellaan jalkakäytävä, pyöräkaista ja pyörätie.

Kävely tarkoittaa liikkumista jalkojen varassa. Kävely on yksi jalankulun muoto.

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelma on kävelyn ja pyöräilyn edistämisohjelmassa (LVM 2018) esitetty edistämistoimi. Investointiohjelmassa ei ole erikseen nimettyjä hankkeita. Investointiohjelma tarkoittaa sitä, että kunnat investoivat kävelyn ja pyöräiliikenteen infrastruktuurihankkeisiin katuverkolla, ja valtio osallistuu näiden hankkeiden rahoittamiseen myöntämällä valtionavustuksia.

Liikenne 12 on valtakunnallinen 12-vuotinen liikennejärjestelmäsuunnitelma, jonka laadinta perustuu lakiin liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005). Suunnitelma valmistellaan parlamentaarisen työryhmän tuella laajassa vuorovaikutuksessa sidosryhmien kanssa. Eduskunta hyväksyi vuosille 2021–2032 laaditun ensimmäisen valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman 1.7.2021. Suunnitelma päivitetään hallituskausittain julkisen talouden suunnitelman (VM 2024b) määrittämän rahoituskehysten puitteisiin. Suunnitelman päivittäminen vuosille 2025–2036 aloitettiin 26.6.2023.

Maksettu valtionavustus tarkoittaa valmistuneen hankkeen toteuttajalle toteutuneiden kustannusten perusteella maksettua rahasummaa myönnetystä valtionavustuksesta.

MAL-sopimus. Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset ovat sopimuksia, jotka valtio solmii Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseutujen kanssa. Sopimuksissa määritellään valtion ja kaupunkiseutujen yhteiset tavoitteet ja konkreettiset toimenpiteet lähivuosien asuntotuotannolle sekä kestävästä yhdyskuntarakenteesta ja liikennejärjestelmän kehittämiselle.

Myönnetty valtionavustus tarkoittaa suunnitellun hankkeen toteuttamiseen valtionavustuksena myönnettyä rahasummaa.

Pyöräily tarkoittaa polkupyörän käyttämistä kulkuneuvona tai liikkumisvälineenä. Käsitettä pyöräily käytetään silloin, kun tarkoitetaan yleisesti pyörällä liikkumista riippumatta siitä, mikä on matkan tarkoitus.

Pyöräiliikenne tarkoittaa pyöräilyä ajoneuvoliikenteelle tarkoitettulla väylällä eli maantiellä, kadulla, pyörätiellä tai yksityistiellä. Käsitettä pyöräiliikenne käytetään silloin, kun pyöräilyä käsitellään liikennesuunnittelussa (ks. *Pyöräiliikenteen suunnitteluohje*, Väylävirasto 2020) tai yleisemmin liikennejärjestelmän osana ja liikennepolitiikan kohteena.

Pyöräilyn tai kävelyn edistämishjelma on kunnallinen tai seudullinen suunnitelma tai strategia pyöräilyn tai kävelyn edistämisestä. Edistämishjelman tarkoitus on ohjata pitkäjänteiseen suunnitteluun ja vahvistaa pyöräiliikenteen tai kävelyn edistämistä. Edistämishjelma voi olla erillinen dokumentti tai osana esimerkiksi viisaan liikkumisen suunnitelmaa (JAMK 2023).

Päämäärä on valtionavustustoiminnan käsitteistössä toiminnan perimmäinen tarkoitus. Päämäärän avulla hahmotetaan sitä suuntaa, johon toiminnalla pyritään. (VM 2023a.) Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman päämääränä voidaan pitää kävelyn ja pyöräilyn määrän lisäystä ja suurempaa kulkutapaosuutta.

Tarkoituksenmukaisuus määrittää valtionavustustoiminnan ominaisuudeksi, joka ilmentää sitä, kuinka hyvin toimintaan valitut keinot soveltuvat suunniteltuun käyttötarkoitukseen (VM 2023a). Tarkoituksenmukaisuus on osin harkinnanvaraista. Tarkoituksenmukaista voi olla esimerkiksi se, että kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksia ei myönnetä maastopyöräilyn olosuhteiden parantamiseen, koska tavoitteena on lisätä polkupyörän käyttöä arjen matkoilla. Tarkoituksenmukaisuuden arviointi perustuu arvioitavan toimintatavan, toiminnan tavoitteiden ja toimintaympäristön tuntemiseen.

Tavoite on valtionavustustoiminnan käsitteistössä ennalta määritetty kohteen tila, johon pyritään. Yhden tai useamman tavoitteen avulla konkretisoidaan sitä, miten tiettyä päämäärää kohti edetään. (VM 2023a.)

Tuloksellisuus tarkoittaa valtionavustustoiminnan käsitteistössä toiminnan ominaisuutta, joka ilmentää sitä, millainen toiminnalla saavutettu toteuma on suhteessa toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin. Tuloksellisuutta voidaan arvioida esimerkiksi suhteessa sellaisiin tavoitteisiin, joita on asetettu toiminnalla aikaan saataville tuotoksille, välittömille tuloksille ja välittömille vaikutuksille. (VM 2023a.)

Tuotos on valtionavustustoiminnan käsitteistössä käytännön toiminnassa syntyvä suorite. Tuotokset ovat yleensä toiminnan toteuttajan hallittavissa. (VM 2023a.) Tuotos voi olla esimerkiksi asemalle toteutettu polkupyöräliikenteen liityntäpysäköintipaikka.

Uudelleenbudjetointi tarkoittaa valtion talousarviossa tiettyä tarkoitusta varten myönnetyn määrärahan myöntämistä uudelleen myöhemmän vuoden talousarviossa. Tällöin määräraha peruutetaan alkuperäisen myöntövuoden talousarviosta. Määrärahan uudelleenbudjetoinnin tarve voi syntyä esimerkiksi siitä, että avustuksen kohteina olevat hankkeet viivästyvät ja avustuksen maksatuksen ajankohta siirtyy.

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. Vaikuttavuutta tarkastellaan yleensä tiettynä ajanjaksona. Vaikuttavuus kuvaa toimintaa. Vaikutus puolestaan on toiminnan tai muun tekijän seuraus. Toiminta on vaikuttavaa, jos se saa aikaan vaikutuksia. Vaikuttavuus ei kuvaa vaikutusten merkittävyyttä tai määrää. (VM 2023a.)

Vaikutus on muutos, jonka tarkasteltava toiminta tai muu tarkasteltava tekijä aiheuttaa joko yksin tai yhdessä muiden tekijöiden kanssa. Vaikutukset eivät ole aina suoraan toiminnan toteuttajan hallittavissa. Vaikutukset voivat ilmetä heti tai pitkän ajan kuluessa. Vaikutukset voivat olla välittömiä tai välillisiä. Vaikutukset voivat syntyä asetettujen tavoitteiden mukaisesti tai suunnittelematta. Vaikutus voi olla myös sellainen, että tilanne pysyy ennallaan. (VM 2023a.) Vaikutus on esimerkiksi se, että pyöräpysäköintipaikan toteuttamisen myötä pysäköintialueen käyttäjämäärä kasvaa. Tästä seuraa mahdollinen vaikutus pyöräliikenteen määrään kokonaisuudessaan, josta voi seurata autoliikenteen määrän pieneneminen ja päästöjen väheneminen.

Vaikutusketju. Looginen kokonaisuus, joka kuvaa sitä, kuinka toiminta saa aikaan vaikutuksia (VM 2023a).

Valtionapuviranomainen on toimivaltainen viranomainen, joka vastaa tietyn ministeriön toimialaan kuuluvista valtionavustuksiin liittyvistä tehtävistä (VM 2023a). Valtionapuviranomaisella on lakiin perustuva oikeus ja velvollisuus käyttää julkista valtaa ja toteuttaa julkista hallintotehtävää. Valtionapuviranomaisena kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksissa toimii Traficom.

Valtionavustus on harkinnanvarainen julkinen rahoitus, joka myönnetään valtion talousarvioon otetusta määrärahasta tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista muulle kuin valtion virastolle tai laitokselle ilman välitöntä vastiketta (VM 2023a).

Valtionavustustoiminta on valtionapuviranomaisen järjestämää toimintaa, jonka tavoitteena on valtionavustusten avulla saavuttaa sellaisia päämääriä, jotka vastaavat yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Valtionavustustoiminta kattaa kaikenlaisen toiminnan valtionavustusohjelman valmistelusta valtionavustuksen käytön valvontaan ja valtionavustuksella rahoitettavan toiminnan arviointiin. (VM 2023a.)

Valtionavustustoiminnan arviointi on arviointia, jota valtionapuviranomainen tai sen toimeksiannosta muu toimija tekee valtionavustustoiminnan vaikutusten, tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi (VM 2023a).

1.3 Raportin sisältö ja keskeiset rajaukset

Raportin luvussa 2 kuvataan tarkasteltu kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustus, sen säädösperusta ja muu ohjaus sekä sen rooli liikennepolitiikassa ja muiden hallinnonalojen strategioissa ja ohjelmissa. Lisäksi esitellään muutama keskeinen kirjallisuuslähde, joissa on esitetty arvioita kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman toteutuneista vaikutuksista. Luvussa 3 esitellään arviointikehikko, toteutustapa, menetelmät ja aineistot. Lisäksi esitellään erikseen muutama keskeinen hyödynnetty kirjallisuuslähde. Luvussa 4 esitellään arvioinnin tulokset. Luku 5 sisältää päätelmät ja kehittämissuhteudet.

Työssä tehdyn Webropol-kyselyn kaikki tulokset ja asiantuntijahaastattelussa käsitellyt kysymykset esitellään raportin liitteissä 2 ja 3.

Työssä on arvioitu kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustustoiminnan vaikutuksia, tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta valtionavustuslain kehystämällä tavalla. Arvioinnin keskeinen sisältö on ollut valtionavustuksen vaikutukset kuntien toimintaan kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämiseksi sekä tuloksellisuus valtionavustukselle asetettujen tavoitteiden edistämiseksi valtakunnallisesti. Tässä arvioinnissa ei ole arvioitu lähemmin investointiohjelman valtionavustuksen hakuprosessin toimivuutta ja kehittämistarpeita, koska Traficom selvittää asiaa erikseen suoraan hakijoilta kysymällä. Tässä työssä ei myöskään ole käsitelty kävelyn ja pyöräilyn yhteiskunnallisia hyötyjä, koska niiden olemassaolo on investointiohjelman lähtökohtana. Työhön käytettävissä olevien resurssien puitteissa ei ollut mahdollista käydä läpi kaikkia avustettujen hankkeiden dokumentteja ja koostaa niistä arvioinnin kannalta kiinnostavia tietoja muun muassa hakuvaiheessa arvioiduista käyttäjämääristä ja vaikutuksista.

2. Tarkasteltava valtionavustus

2.1 Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustus

Arvioinnin kohteena oleva kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustus pohjautuu *Kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelmaan* (LVM 2018). Kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelma laadittiin laajassa poikkihallinnollisessa yhteistyössä. Edistämishjelmassa esiteltiin kymmenen toimenpidekokonaisuutta, joilla kävelyä ja pyöräilyä on tarkoitus lisätä vuoteen 2030 mennessä. Tavoitteena oli 30 prosentin kasvu kävely- ja pyörämatkojen määrissä vuoteen 2030 mennessä. Kokonaan uusi toimenpide oli valtion ja kuntien yhteinen investointiohjelma kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden parantamiseksi kaupunkien katuverkolla.

Taulukko 1. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman määrittely kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelmassa (LVM 2018).

Tavoite	Kävelyn ja pyöräilyn houkuttelevuutta parannetaan hyvillä yhteyksillä sekä kiinteistöjen toimenpiteillä.
Toimenpide	Käynnistetään valtion ja kuntien yhteinen kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelma. Ohjelman avulla tuetaan kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden parantamista kaupunkien katuverkolla.
Vastuutahot	LVM, Liikennevirasto, kunnat
Aikataulu	Jatkuvaa
Kustannukset	30 M€ (valtio) + 30 M€ (kunnat) / v. vuosina 2019–2023
Mittarit	€ / v; km / v.

Valtion talousarvioon lisättiin vuonna 2018 kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman toteutumisen edistämiseksi uusi momentti *31.10.37 Valtionavustus kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen ja kuntien joukkoliikennehankkeisiin*. Vuodelle 2018 myönnetyn määrärahan suuruus oli 3,5 miljoonaa euroa. Momentin selvitysosana mukaan investointiohjelma on osa kansallisen energia- ja ilmastostrategian toteuttamista. Avustusta voitiin talousarvion mukaan myöntää kunnille, jotka toteuttavat ohjelman mukaisia toimenpiteitä omalla katuverkollaan. Kunnan tuli osallistua hankkeen kustannuksiin vähintään yhtä suurella panostuksella. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman ensimmäinen hankehaku toteutettiin Liikennevirastossa syksyllä 2018. Vuodesta 2019 alkaen valtionapuviranomaisena on ollut Liikenne- ja viestintävirasto Traficom. Vuonna 2020 määräraha siirrettiin momentille *31.10.31 Eräät avustukset*. Määrärahan selitysosana sisältö on säilynyt samana.

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten kohteina on ollut erilaisia paikallisesti merkittäviä kävelyn ja pyöräiliikenteen verkollisia ja laadullisia puutteita korjaavia hankkeita, kuten jalkakäytävien, pyöräteiden, pyöräkatujen ja jalankulku- ja pyöräiliikenteen siltojen rakentamis- tai parantamishankkeita, pyöräpysäköinnin kehittämishankkeita sekä jalankulun ja pyöräiliikenteen viitoitus-hankkeita.

Vuosina 2018–2023 kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksia on myönnetty 248 hankkeelle yhteensä 86,5 miljoonaa euroa. Valtionavustuksia on haettu 579 hankkeelle yhteensä 201,7 miljoonaa euroa. Valtionavustus on ollut keskimäärin noin 349 000 euroa hanketta kohden. Haettujen ja myönnettyjen avustusten määrä hanketta kohden oli pienimmillään avustusohjelman ensimmäisenä vuonna ja suurimmillaan vuonna 2020, jolloin investointiohjelman

valtionavustuksia myönnettiin 51 hankkeelle yhteensä 31,5 miljoonaa euroa. (Taulukko 2.)

Taulukko 2. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksia saaneiden hankkeiden määrä ja myönnetyt valtionavustukset (milj. euroa) vuosina 2018–2023.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Hakemuksia, kpl	76	53	131	123	101	95
Avustusta saaneita hankkeita, kpl	15	12	51	63	61	46
Osuus hakemuksista	20 %	23 %	39 %	51 %	60 %	48 %
Haettu avustus, M€	23,1	18,5	67,56	39,6	28,3	24,7
Myönnetty avustus, M€	3,5	3,5	31,5	24,4	15,4	8,3
Osuus haetusta avustuksesta	15 %	19 %	47 %	62 %	54 %	34 %
Myönnettyjen avustusten keskiarvo, 1000 €/hanke	233	292	618	387	253	180
Myönnettyjen avustusten mediaani, 1000 €/hanke	345	343	271	150	147	122
Pienin myönnetty avustus, 1000 €/hanke	20	12	32	17	6	9
Suurin myönnetty avustus, 1000 €/hanke	345*	510	4 131	3 212	2 087	750

* Vuoden 2018 hakukierroksella avustukselle asetettiin 340 000 euron yläraja.

2.2 Valtionavustuksen säädösperusta ja ohjeet

2.2.1 Valtionavustuslaki

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten säädösperustana on laki valtionavustuksista (688/2001). Lain 7 § mukaan valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion puitteissa yhteiskunnallisesti hyväksyttävään tarkoitukseen, jos avustuksen myöntäminen on perusteltua avustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta ja tarpeellista ottaen huomioon hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus. Valtionavustuksen myöntämisellä ei saa vääristää kilpailua ja markkinoiden toimintaa.

Avustuksen myöntämisen edellytyksiä määritellään tarkemmin valtionavustuslain 7 § perusteluissa (HE 63/2001):

- Yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden arvioinnin perustana ovat lainsäädännössä tai talousarvion yhteydessä esitetyt kannanotot. Valtionavustusta myönnetään vain talousarviossa hyväksyttyyn käyttötarkoitukseen. Jos eduskunta ei ole määritellyt yksityiskohtaisesti valtionavustuksen käyttötarkoitusta, on valtionapuviranomaisen tarkastettava asiaa laajemmin.
- Valtionapuviranomaisen on riittävällä ja asianmukaisella tavalla varmistuttava siitä, että hakemuksessa esitetty valtionavustuksen käyttö edistää valtionavustuksen käytölle asetettuja tavoitteita. Arvioinnissa keskeisiä tavoitteita ovat valtion talousarviossa tai lailla asetetut valtionavustuksen tavoitteet. Valtionapuviranomaisen on pystyttävä perustelemaan, miten

avustettava hanke tai toiminta edistää valtionavustuksen käyttämiselle säädöksissä ja talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteuttamista.

- Valtionavustus on tarpeellinen, jos avustettua hanketta ei voitaisi toteuttaa lainkaan tai jos hanke toteutuisi selvästi hitaammin tai suppeampana ilman valtionavustusta. Tiettyä hanketta tai toimintaa tulisi avustaa vain yhdeltä valtion talousarvion momentilta. Käytännössä tämä tavoite ei useinkaan toteudu, jolloin on selvitettävä muut avustukset ja tuet ja arvioitava haetun valtionavustuksen tarpeellisuutta nämä huomioon ottaen.
- Valtionapuviranomaisen on pyrittävä tukemaan valtionavustukselle määritettyyn käyttötarkoitukseen soveltuvia ja laadultaan riittävän tason omaavia hankkeita.

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksista ei ole säädetty tarkemmin asetuksella. Valtionavustusta koskevan asetuksen antaminen on tarpeellista seuraavissa tapauksissa (VM 2023b):

- valtionavustuksen myöntämisen ja käyttämisen perusteet eivät selviä riittävällä tarkkuudella valtion talousarviosta
- kyse on yhteiskunnallisesti merkittävästä valtionavustuksesta
- kyse on pitkäaikaiseksi tarkoitettusta valtionavustuksesta
- valtionavustukseen tarkoitettu määräraha on suuruudeltaan merkittävä
- voidaan arvioida, että valtioneuvoston tulisi päättää valtionavustuksen yksityiskohtaisemmista perusteista sen sijaan, että ne jäivät valtionapuviranomaisen harkintavaltaan.

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksista ei ole toistaiseksi todettu tarpeelliseksi säätää asetuksella. Tämän valtionavustuksen käyttökohteista ja tavoitteista määrätään siten valtion talousarviossa. Valtionapuviranomaisena Traficom tarkentaa valtionavustuslain ja talousarvion määräyksiä avustuksen hakuilmoituksissa ja -ohjeissa.

Valtionavustuslain 36 § mukaan valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, ympäristö- ja muita vaikutuksia sekä arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita. Pykälän perusteluissa tarkennetaan seuranta- ja arviointivelvoitetta:

- Valtionavustusten vaikuttavuus ja tuloksellisuus edellyttävät, että valtionavustusten vaikutuksia arvioidaan järjestelmällisesti. Tavoitteena on viime kädessä turvata eduskunnan yhteiskunnallisen ohjausvallan vaikuttavuutta.
- Valtionapuviranomainen voi harkita, mikä on sopiva määräaika valtionavustusten tarpeellisuuden ja vaikutusten arviointiin. Arvioinnin tavoitteena on, että valtionavustuksen ehdot vastaisivat mahdollisimman hyvin kulloisiakin tarpeita ja että valtionavustusten haitalliset vaikutukset kansantalouden tai julkisen talouden tehokkuuteen sekä markkinoiden toimintaan olisivat mahdollisimman pienet.

2.2.2 Valtion talousarvio

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten määrärahat on vuodesta 2020 alkaen myönnetty valtion talousarvion momentilta *31.10.31 Eräät avustukset*, johon kuuluvat seuraavat avustuskohdeet:

- Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen ja kuntien joukkoliikennehankkeet
- Finavian lentoasemaverkoston ulkopuoliset lentoasemat ja lentopaikat
- Yksityistieavustukset ja tiekuntien neuvonnasta aiheutuvat kulutusmenot.

Talousarvion selitysosana mukaan kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen määrärahaa saa käyttää valtionavustusten maksamiseen kunnille kävelyä ja pyöräilyä edistäviin infrahankkeisiin, muihin kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita parantaviin hankkeisiin ja joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä parantaviin infrahankkeisiin¹ sekä valtionavustusten maksamiseen kävelyä ja pyöräilyä edistäviin muihin hankkeisiin. Pääosa momentin määrärahoista on käytetty tässä arvioitaviin kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman avustuksiin. Lisäksi määrärahasta on avustettu kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämishojelmien laadintaa sekä muutamia muita yksittäisiä, esimerkiksi pyörämatkailua edistäviä hankkeita.

Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa vuosille 2021–2032 kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelma on osa liikenne- ja viestintäministeriön rahoitushyistä. Valtion vuoden 2024 talousarviossa investointiohjelmalle myönnetty määräraha on 3,0 miljoonaa euroa ja valtion vuoden 2025 talousarvioesityksessä 1,8 miljoonaa euroa. Hallitusohjelmassa esitetään julkisen talouden vahvistamiseksi yksityistieavustusten sekä kävelyn ja pyöräilyn edistämisen rahoituksen vähentämistä yhteensä 29 miljoonalla eurolla vuosina 2024–2027.

Taulukko 3. Valtion talousarviosta kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämisen valtionavustuksiin myönnettyt määrärahat (milj. euroa) vuosina 2018–2023 (tilanne lokakuussa 2024).*

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kyseisen vuoden varsinaisessa talousarviossa myönnetty määräraha kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen	3,5	3,5	32,9	29,0	7,0	3,7
Kyseisen vuoden lisätalousarviossa myönnetty uudelleenbudjetoitu määräraha					26,8	13,4
Määrärahasta myöhempien vuosien talousarvioissa peruutettu määrä			-26,8	-13,4	-5,8	
Yhteensä	3,5	3,5	6,1	15,6	28,0	17,1

**) Valtion talousarvion määrärahat on valtaosin käytetty investointiohjelman valtionavustuksiin. Määrärahoista on lisäksi osoitettu valtionavustuksia kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämishojelmien laadintaan. Eduskunnan valtiovarainvaliokunnassa päätettyjä rahoitussuusia on kohdistettu myös esimerkiksi pyörämatkailuun tai yleisemmin pyöräilyn edistämiseen.*

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustukset myönnetään kullakin hakukierroksella kyseiselle vuodelle myönnettyjen määrärahojen puitteissa.

¹ Talousarvion selitysosana mukaan tällainen hanke voi olla esim. liityntäpysäköintialueen rakentaminen.

Esimerkiksi vuodelle 2020 myönnettiin valtion talousarviossa 32,9 miljoonaa euroa kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen (taulukko 3), ja Traficom myönsi kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksia 31,5 miljoonaa euroa (taulukko 2). Myönnetyt valtionavustukset haetaan maksatukseen vasta hankkeiden päätyttyä, ja Traficomilla tulee silloin olla käytettävissä riittävät määrärahat. Tämän takia valtion talousarviossa myönnettyjä määrärahoja on uudelleenbudjetoitu myöhemmille vuosille. Esimerkiksi vuodelle 2022 siirrettiin lisätalousarviolla vuoden 2020 talousarviosta 26,8 miljoonaa euroa (taulukko 3). Määräraha oli samalla peruutettava vuoden 2020 talousarviosta, koska määrärahaa ei kokonaisuudessaan tullut lisää vaan sen käyttöajankohtaa siirrettiin.

2.2.3 Hakuohjeet

Traficomin laatimien kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksen hakuohjeiden mukaan avustuskelpoisia hankkeita ovat kävelyä ja pyöräilyä edistävät infrahankkeet sekä muut kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita parantavat hankkeet.

Hankehakemuksia on alusta alkaen toivottu uusista kävelyn ja pyöräiliikenteen reiteistä, nykyisten reittien kehittämisestä sekä matkaketjujen, esimerkiksi pyöräpysäköinnin kehittämisestä. Pyöräpysäköinti muualla kuin liityntäpysäköintikohteissa tuli selvemmin mukaan toivottuihin teemoihin vuodesta 2021 alkaen, jolloin valtiovarainvaliokunta myönsi erillisen määrärahan pyöräpysäköinnin kehittämiseen.

Opastus ja viitoitus tuli teemana mukaan vuodesta 2023 alkaen. Vuodesta 2023 alkaen on mainittu myös, että hakemuksia voi esittää myös muunlaisista kävelyn tai pyöräiliikenteen olosuhteita parantavista infrastruktuuriratkaisuista. Rahoitettavien kohteiden kirjon lisääntyminen ohjeissa ei tarkoita, etteikö niitä olisi lainkaan rahoitettu aiemmin, vaan pikemminkin sitä, että ohjeita on muokattu vastaamaan hakemusten kirjoa.

Kaikkina vuosina valtionavustuksen ehtona on ollut hakijoiden sitoutuminen kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämiseen. Sitoutumisen osoitukseksi sopii kunnan tai useamman kunnan yhteinen kävelyn tai pyöräiliikenteen tai molempien kulkumuotojen edistämisen strategia, ohjelma tai muu vastaava suunnitelma, mikä on hyväksytty hakijakunnassa poliittisella tasolla esimerkiksi kunnanhallituksessa tai valtuustossa.

Hakuohjeissa on ohjelman kaikkina vuosina todettu, että ensisijaisesti tuetaan hankkeita, joiden tarkoituksena on lisätä kävely- ja pyörämatkojen kulkutapaosuutta parantamalla arkikävelyn ja pyöräiliikenteen olosuhteita ja houkuttelevuutta. Vuoteen 2022 saakka mainittiin myös kävely- ja pyörämatkojen määrän lisääminen ja vuosina 2020–2022 myös liikenteen päästöjen vähentäminen.

Hankkeiden vertailukriteereiksi on kaikkina vuosina 2018–2023 mainittu liittymisen kunnan tai seudun kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämisen tavoitteisiin ja tavoiteverkko- tms. kehittämissuunnitelmaan sekä hankkeen kustannukset (vuodesta 2019 eteenpäin suhteessa toimenpiteisiin ja vuodesta 2021 myös suhteessa vaikutuksiin). Vuodesta 2019 alkaen vertailukriteerinä on ollut myös hankkeen vaikutus kävelyn ja pyöräilyn olosuhteisiin (laatu- ja palvelutasotekijät), vuodesta 2023 alkaen suhteutettuna kohteen tavoitetilan käyttäjämäärään. Vuodesta 2023 alkaen kriteeriksi on nostettu myös hankkeen paikallinen merkitys. Vuosina 2018–

2022 vertailukriteereiden joukossa oli hankkeen vaikutus kävely- ja pyörämatkojen määrään, vuoteen 2020 saakka lisäksi vaikutus kulkutapaosuuteen.

Vuosina 2020–2021 vertailukriteereiden joukossa oli myös hankkeen vähentävä vaikutus liikenteen päästöihin. Tällöin hakuaineiston liitteenä oli Excel-taulukko, johon syötettävien lähtöarvojen perusteella työkalu laski hankkeen laskennallisen vaikutuksen liikenteen päästöihin. Laskelma edellytti tietoa kävelyn ja pyöräilyn määristä sekä arviota hankkeen vaikutuksista määriin ja kulkutapasiirtymiin. Varsinkin jälkimmäistä tietoa ei ole tuotettavissa pääosasta hankkeita. Vuoden 2021 jälkeen vertailukriteerinä ei mainittu vaikutusta liikenteen päästöihin ja laskelmasta luovuttiin. Edelleen hakemukseen edellytetään liitettävän tietoa kohteen nykyisistä liikennemääristä ja arvio hankkeen vaikutuksista liikennemääriin. Vaikutus liikennemääriin ei kuitenkaan enää ole arviointikriteerinä.

Hakuohjeissa on kaikkina vuosina todettu, että hankkeiksi pyritään valitsemaan erityyppisiä hankkeita eri puolilta Suomea. Vuosina 2018–2020 uusia ja parannettavia kävelyn ja pyöräilyn reittikohdehakemuksia toivottiin kaupunkiseuduilta, sen jälkeen kaupunkiseutu-sana on jätetty pois.

Suunniteltavan infran mitoitukselle ja laatutasolle on asetettu lisääntyvästi vaatimuksia vuodesta 2020 alkaen. Vuonna 2019 on vain viitattu esimerkkinä silloiseen jalankulun ja pyöräilyn suunnitteluohjeeseen eikä vuonna 2018 ollut mainintaa suunnitteluohjeista. Noudatettavaa ohjeistusta on päivitetty uusien kävelyn ja pyöräliikenteen suunnitteluohjekäytäntöjen (Väylävirasto 2020a, 2020b, 2022) ilmentymisen myötä.

Avustusta on voinut saada enintään 50 % hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista. Vuosien 2018 ja 2019 hakuohjeiden mukaan avustusta ei saanut suunnittelukustannuksiin, sen jälkeen avustukseen on voinut sisältyä myös avustettavan infrahankkeen suunnittelukustannuksia. Vuodesta 2022 alkaen ohjeisiin on tarkennettu, että avustusta voi saada vain kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuurin toteuttamiseksi vaadittaviin rakentamistöihin sellaisissa hankkeissa, joihin sisältyy muitakin toimenpiteitä.

2.3 Valtionavustustoiminnan säädösperusta ja ohjeet

2.3.1 Hallinnon oikeusperiaatteet

Valtionavustustoiminnassa on noudatettava hallintolaista (434/2003) tulevia hallinnon oikeusperiaatteita. Ne asettavat laadulliset vähimmäisvaatimukset viranomaisten toiminnalle. Hallintolain 6 §:ssä säädetään viisi hallinnon oikeusperiaatetta:

1. *Tasapuolinen kohtelu.* Valtionapuviranomaisen on kohdeltava valtionavustusten hakijoita ja saajia tasapuolisesti ja johdonmukaisesti eli samoissa tilanteissa samoilla tavoilla. Tieto hauista on oltava avoimesti kaikkien saatavilla ja arviointiperusteet ja -kriteerit kuvattu hakuilmoituksessa.
2. *Tarkoitussidonnaisuuden periaate.* Valtionapuviranomainen saa käyttää toimivaltaansa ja harkintavaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Avustuksen hakijalta saa hakemuksen yhteydessä kysyä vain tietoja, jotka ovat tarpeen hakemuksen käsittelemiseksi.

3. *Puolueettomuus*. Valtionavustustoiminnan on nojattava yleisiin ja objektiivisiin perusteisiin. Avustuspäätöksiin vaikuttavat tekijät on kuvattu arviointiperusteissa ja -kriteereissä. Päätöksiin eivät vaikuta subjektiiviset tekijät.
4. *Suhteellisuusperiaate*. Valtionapuviranomaisen valitsemien keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden. Avustuspäätöksissä asetettujen ehtojen on oltava välttämättömiä niille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.
5. *Luottamuksensuojan periaate*. Valtionavustusten hakijoiden ja saajien on voitava luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. Valtionapuviranomaisen asettamat ehdot ovat etukäteen tiedossa eikä ehtoja muuteta takautuvasti.

Hyvän hallintoon ja hallintotapaan kuuluvat lisäksi myös palveluperiaate, neuvontavollisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus, julkisuus ja avoimuus.

Tässä arvioinnissa ei ole erikseen arvioitu, miten Traficom noudattaa hallinnon oikeusperiaatteita valtionavustustoiminnassaan. Arvioinnissa ei toisaalta ole tullut esille mitään viitteitä siitä, että Traficom ei toimisi tässä asiassa hyvän hallintotavan mukaisesti.

2.3.2 Valtionavustustoiminnan toimintamalli

Valtionavustustoiminnan parantamiseksi ja toimintamallien yhdenmukaistamiseksi on ollut viime vuosina käynnissä valtiovarainministeriön vetämä valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke. Hankkeessa on tuotettu muun muassa valtionavustustoiminnan sanasto (VM 2023a), valtionavustusten hallinnoinnin opas (VM 2023b) ja toimintamalliopas (VM 2024a).

Valtionavustusten hallinnoinnin oppaassa (VM 2023b) käydään laajasti läpi valtionavustusprosessia ja esitetään muun muassa edellä kuvatun hallintolain oikeusperiaatteiden oikeustapauksia. Kuten edellisessä luvussa todettiin, tässä työssä ei ole erikseen arvioitu Traficomin onnistumista oikeusperiaatteiden noudattamisessa. Valtionavustusten hakijoilta tai haastatelluista ei myöskään ole erikseen kysytty arvioita valtionavustuksen hakuprosessin toimivuudesta, koska Traficom selvittää sitä erikseen suoraan hakijoilta kysymällä.

Valtionavustusten toimintamallioppaassa (VM 2024a) on muutamia valtionavustusten vaikutusarviointiin kytkeytyviä osia, joita on perusteltua tarkastella muun muassa valtionavustusten hakuohjeiden ja hakemusten arviointikriteerien sekä kestävän liikenteen valtionavustusten vaikutusarviointikehikon kehittämistarpeiden kannalta.

Toimintamallioppaan (VM 2024a) mukaan valtionavustukset ovat rahoituskeino, jolla edistetään yhteiskuntapoliittisten päätösten ja strategisten tavoitteiden toteuttamista. Valtionavustustoiminnalle määritellyn toimintamallin tarkoituksena on ohjata keräämään tietoa valtionavustuksista ja niiden vaikutuksista ja käyttämään tietoa päätöksenteossa. Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli on toimintamallioppaan mukaan systeemiseen ajatteluun perustuva viitekehys valtionavustustoimintaan. Valtionavustustoiminnan toimintamallin kolme vaihetta ovat toimintamallin mukaan (VM 2024a, kuva 1):

1. *Yhteiskunnallisten muutostekijöiden tunnistaminen.* Tavoitteiden tarkentaminen, tavoitteiden saavuttamisen kriteerien ja mittareiden määrittäminen, arvioinnissa tarvittavien tietojen tunnistaminen ja tiedon hankinnan suunnittelu.
2. *Yhteiskunnallisen muutoksen toteuttaminen.* Valtionavustusten hakujen valmistelu, hakemusten käsittely ja avustusten myöntäminen, avustettujen hankkeiden seuranta ja tarvittava ohjaus.
3. *Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi ja niiden laajentaminen.* Valtionavustustoiminnan kolmannen vaiheen tavoitteena on yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi, valtionavustustoiminnassa tuotetun tiedon jakaminen sekä valtionavustusten käytön tulosten ja vaikutusten arviointi suhteessa tavoitteisiin.



Kuva 1. Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli (VM 2024a).

2.4 Rooli liikennepolitiikassa ja muiden hallinnonalojen politiikoissa

2.4.1 Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen osana liikennepolitiikkaa

Kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelma (LVM 2018) on osa pitempää kävelyn ja pyöräilyn edistämisen jatkumoa valtakunnallisessa liikennepolitiikassa.

Ensimmäinen valtakunnallinen pyöräilypoliittinen ohjelma, jonka valmisteli silloisen liikenneministeriön asettaman työryhmä, on vuodelta 1993 (LVM 1993). Ohjelmassa ja sitä seuranneessa vuoden 1996 selvityksessä Pyöräilyn edistäminen vuosina 1997–2005 tavoitteena oli, että pyörämatkojen määrä kaksinkertaistuu vuoden 1986 tasosta vuoteen 2005 mennessä, jolloin pyörämatkojen osuus kaikista matkoista olisi 25 prosenttia.

Vuonna 1997 liikenneministeriö asetti työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää kevyen liikenteen väylien tilaa ja kehittämistarpeita sekä laatia valtakunnallinen kevyen liikenteen väylien toteuttamishjelma ja tehdä ehdotus sen rahoittamiseksi. Työryhmän laatimassa *Kevyen liikenteen väylien kehittämishjelmassa 1999–2005* (LVM 1998) esitettiin, että valtio ja kunnat lisäävät rahoitusta kevyen liikenteen väyläverkon kehittämiseen. Lisärahoitus olisi valtionavustusta kuntien väyläverkon kehittämiseen. Valtionavun edellytyksenä olisi, että kunnat osallistuvat rahoitukseen yhtä suurella osuudella. Valtionavustus ei kuitenkaan toteutunut.

Ensimmäinen pyöräilypoliittinen ohjelma sai jatkoa vuonna 2001 liikenne- ja viestintäministeriön julkaisussa *Uutta pontta pyöräilyyn – Ehdotus pyöräilypoliittiseksi ohjelmaksi* (LVM 2001c). Samaan aikaan julkaistiin ensimmäinen valtakunnallinen kävelyn edistämishjelma *Kävely osaksi liikennepolitiikkaa – Ehdotus kävelypoliittiseksi ohjelmaksi* (LVM 2001b). Molemmissa ohjelmissa esitettiin noin 25 eri aihepiireihin liittyvää toimenpidettä kävelyn ja pyöräilyn edistämiseksi. Sekä kävelyn että pyöräilyn hyötyinä korostettiin ympäristöhaittojen vähentämistä, terveysvaikutuksia, asuinympäristön laatua, liikkumisen tasa-arvoa sekä taloudellisuutta yksilölle ja yhteiskunnalle.

Vuoden 2001 ohjelmien laatimisen taustalla oli mm. valtioneuvoston periaatepäätös ekologisen kestävyuden edistämisestä 4.6.1998. Sen yhtenä strategisena tavoitteena oli, että yhdyskuntien ja liikennejärjestelmien suunnittelu tukee liikkumistarpeen vähentämistä sekä edistää yhdessä taloudellisen ohjauksen kanssa ympäristölle vähemmän haitallisten liikkumismuotojen valintaa.

Vuoden 2001 kävely- ja pyöräilypoliittisten ohjelmien yhteydessä laadittiin Kevyen liikenteen tutkimushjelma (LVM 2001a), joka kuvasi kävelyn ja pyöräilyn tutkimus- ja kehittämistarpeita. Ohjelmien jatkotoimena liikenne- ja viestintäministeriö perusti yhteistyöryhmän, jonka tehtävänä oli kävely- ja pyöräilypoliittisten ohjelmien ja kevyen liikenteen tutkimushjelman toteutumisen edistäminen ja seuranta. Käytännössä ohjelmia edistettiin kolmivuotisella tutkimus- ja kehittämishjelmalla (JALOIN-hanke) sekä kestävä liikenteen mallikuntatoiminnalla.

Seuraava kävelyn ja pyöräilyn valtakunnallinen edistämishjelmakokonaisuus – *Kävelyn ja pyöräilyn valtakunnallinen strategia 2020* (LVM 2011) ja sen toimenpidesuunnitelma 2020 (Liikennevirasto 2012) on vuosilta 2011–2012. Toimenpidesuunnitelma sisälsi 33 toimenpidettä, jotka oli jaettu neljään teemaan: liikkumistottumukset, infrastruktuuri, yhdyskunta- ja palvelurakenne sekä hallinto ja

säädökset. Myös siinä peräänkuulutettiin valtion ja kuntien rahoitusyhteistyötä ja rahoituksen suuntaamista hallintorajoista riippumatta kokonaisuuden kannalta tärkeimpiin kohteisiin. Kävelyn ja pyöräilyn edistämisen tavoiteltiin liikennejärjestelmän toimivuutta, terveyttä, liikenteen ympäristöhaittojen vähentämistä, kustannussäästöjä sekä liikkujille että yhteiskunnalle, tasa-arvoa, turvallisuutta sekä asuin ympäristön laatua.

Viimeisin kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelma on vuodelta 2018 (LVM 2018). Valtioneuvosto vahvisti kävelyn ja pyöräilyn edistämistä tukevan periaatepäätöksen maaliskuussa 2018 ja liikenne- ja viestintäministeriö julkaisi periaatepäätöstä tukevan kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelman. Periaatepäätöksessä ja edistämishjelmassa esiteltiin kymmenen toimenpidekokonaisuutta, jotka koskevat mm. yhdyskuntarakennetta, infrastruktuuria ja sen kunnossapitoa, liikennepalveluja, liikkumisen ohjausta sekä yhteistyötä ja rahoitusta. Tavoitteena oli 30 prosentin kasvu kävely- ja pyörämatkojen määrissä vuoteen 2030 mennessä. Yhtenä toimenpiteenä oli valtion ja kuntien yhteinen investointiohjelma kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden parantamiseksi kaupunkien katuverkolla.

Vuoden 2018 edistämishjelman kytkentä samoihin aikoihin valmisteltuihin energia- ja ilmastopoliittisiin ohjelmiin (ks. luku 2.4.3) on korostanut kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman ilmastovaikutuksia. Edistämishjelmassa kävelyn ja pyöräilyn edistämistä perustellaan kuitenkin yleisesti vastaavilla laaja-alaisilla yhteiskunnallisilla hyödyillä kuin aiemminkin: terveyden, fyysisen toimintakyvyn ja kunnan edistäminen, kansantaloudellisten säästöjen saavuttaminen, energia-, ympäristö- ja ilmastopoliittisten tavoitteiden edistäminen, liikennejärjestelmän toimivuuden ja turvallisuuden parantaminen, viihtyisän ympäristön luominen sekä tasa-arvon edistäminen.

2.4.2 Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen Liikenne 12 -suunnitelmassa vuosille 2021–2032

Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa eli Liikenne 12 -suunnitelmassa vuosille 2021–2032 (VN 2021) kävelyn ja pyöräiliikenteen edistäminen on tärkeä osa kestävä liikenteen edistämistä. Suunnitelman kestävyystavoitetta koskevan strategisen linjauksen mukaan *”joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn ja muiden kestävien liikkumismuotojen osuus kasvaa ja liikenteen kasvihuonekaasupäästöt vähenevät edistämällä ilmastotavoitteen saavuttamista.”*

Liikenne 12 -suunnitelmassa viitataan kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelmaan (LVM 2018) ja sen tavoitteisiin parantaa kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiä kunnissa, tukea liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä ja kansanterveyden parantamista Suomessa ja vaikuttaa samalla liikennejärjestelmän turvallisuuteen ja toimivuuteen sekä kaupunkiympäristöjen viihtyisyyteen.

Liikenne 12 -suunnitelman mukaan valtion rooli kävelyn ja pyöräilyliikenteen edistämässä liittyy ennen kaikkea infrastruktuuriin. Kävelyn ja pyöräiliikenteen infrastruktuuri ja hoidon taso erityisesti talvella vaikuttavat suunnitelman mukaan merkittävästi kävelyn ja pyöräilyn houkuttelevuuteen ja kulkuväylien esteettömyyteen.

Liikenne 12 -suunnitelmassa todetaan tarve kehittää kävelyn ja pyöräiliikenteen infrastruktuuria sekä katuverkolla että maantieverkolla. Katuverkon osalta toimenpiteenä on, että valtio ja kunnat jatkavat kävelyn ja pyöräiliikenteen

infrastruktuurin parantamista katuverkolla. Suunnitelmassa on esitetty kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksiin 30 miljoonan euron määrärahaatsoa vuosina 2025–2032.

Valtion verkolle Liikenne 12 -suunnitelma osoittaa rahoitusta osana maantieverkon parantamishankkeita. Suunnitelman linjaus on kehittää kävelyn ja pyöräiliikenteen infrastruktuuria valtion maantieverkolla vähintään 10 miljoonalla eurolla vuodessa ja lisäksi huolehtia kävelyn ja pyöräiliikenteen infrastruktuurin riittävästä kunnossapidosta varaamalla sille tarpeen mukainen rahoitus osana maanteiden kunnossapitoa.

2.4.3 Kävelyn ja pyöräilyn edistämisen rooli muissa strategioissa ja ohjelmissa

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen aikana vuonna 2016 julkaistussa kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa (Valtioneuvosto 2016) linjattiin useita eri toimia liikenteen päästöjen vähentämiseksi. Myös kävelyn ja pyöräilyn edistämiseksi asetettiin oma tavoitteensa. Strategiassa todetaan, että valtion on ollut hyvin vaikeaa osallistua kuntien kävelyä, pyöräilyä tai joukkoliikennettä edistävien hankkeiden toteuttamiseen.

Hallituskauden keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa KAISU (YM 2017) tuotiin esille tarve kannustaa kuntia asettamaan tavoitteita kävelyn ja pyöräilyn edistämiseksi. Valtion toimenpiteinä suunnitelmassa esitetään valtion ja kaupunkiseutujen yhteistä kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelmaa vuosille 2018–2022. Lisäksi mainitaan kävelyn ja pyöräilyn edistäminen MAL-sopimusten kautta.

Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen on ollut esillä pääministeri Antti Rinteen (2019), pääministeri Sanna Marinin (2019) ja pääministeri Petteri Orpon (2023) hallituksen ohjelmissa. Rinteen ja Marinin hallitusten ohjelmissa mainittiin kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelma, siihen liittyvien hankkeiden toteuttaminen ja yhtenäisen laatunormiston laatiminen pyöräilyväylille. Orpon hallituksen ohjelmassa todetaan, että nykyisen liikenneinfran välityskykyä ja kuntoa parantamalla ja kevyen liikenteen mahdollisuuksia edistämällä vähennetään päästöjä. Orpon hallituksen ohjelmassa todetaan kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelman päivittäminen.

Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriössä valmisteltiin vuonna 2021 fossiilittoman liikenteen tiekartta (LVM 2021) liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Tiekartassa todettiin, että kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman toteuttamista jatketaan. Laadukas kävely- ja pyöräiliikenteen infrastruktuuri on tiekartan mukaan yksi tärkeimmistä keinoista vaikuttaa kulkumuodon valintaan ja kasvattaa kävely- ja pyöräliikennemääriä. Liikenteen päästöjen vähentämisen kannalta vaikuttavimmiksi hankkeiksi tunnistettiin baa-nahankkeet sekä uudet kävelyn ja pyöräiliikenteen yhteydet, pyöräkaistat ja laatu-käytävät. Näiden arvioitiin lisäävän eniten pyöräilyä samalla autoilua vähentäen. Kävelyä ja pyöräliikennettä lisäämällä todettiin saatavan aikaan merkittäviä vaikutuksia myös kansanterveyteen, liikennejärjestelmän toimivuuteen sekä kaupunkiympäristöjen viihtyisyyteen ja turvallisuuteen.

Fossiilittoman liikenteen tiekartassa todetaan, että kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman kautta ohjataan valtion rahoitusta kuntien vaikuttaviin kävely- ja pyöräilyhankkeisiin. Hankkeilla parannetaan kävelyn ja pyöräiliikenteen olosuhteita ja

houkuttelevuutta ja siten lisätään kävely- ja pyöräilymatkojen määrää ja kulkutapaosuutta. Fossiilittoman liikenteen tiekartan mukaan valtio ohjaa kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelmaan rahoitusta 30 miljoonaa euroa/vuosi vuosina 2022–2024. Rahoituksen edellytyksenä on, että kunnat käyttävät kävely- ja pyöräiliikenteen hankkeiden rahoittamiseen vastaavan summan. Vuoden 2024 jälkeisistä tukitasoista päätetään tiekartan mukaan osana Liikenne 12 -työtä.

Suomi toimittaa EU:n hallintomalliasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 2018/1999 energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta) mukaisesti komissiolle raportin energia- ja ilmastosuunnitelmansa edistymisestä joka toinen vuosi. Viimeisin edistymisraportointi on jätetty 15.3.2023 (EU 2023). Raportissa mainitaan kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelma yhtenä keskeisenä energiatehokkuutta parantavana keinona. Investointiohjelman suunniteltu rahoitus esitetään Liikenne 12 -suunnitelman mukaisena. Arvioinnissa todetaan, että henkilöautosuorituksen vähenemiseen tähtäävien keinojen vaikutus alkaa vähentyä merkittävästi 2030-luvulla, koska autokanta sähköistyy nopeasti. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman vaikutukset todetaan kohtalaisiksi jo pienelläkin rahoitustasolla (EU 2023).

Liikenneturvallisuusstrategia (LVM 2022) tunnistaa kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelman ja asian yhteyden liikenneturvallisuuteen. Toimenpideohjelmassa ovat esillä vain valtion verkolla tehtävät kävelyn ja pyöräiliikenteen turvallisuutta parantavat investoinnit.

Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita kehittämällä on ollut esillä myös poikkihallinnollisissa ohjelmissa. Liikuntapolitiikan koordinaatioelin (LIPOKO 2021–2023) mainitsee toimintaraportissaan (OKM 2023) kansallisen kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelman toteuttamisen, kuten valtionavustukset kunnille kävelyn ja pyöräiliikenteen olosuhteiden edistämiseksi. Myös Liikuntapolitiikassa selonteossa (Valtioneuvosto 2018) mainitaan kävelyn ja pyöräilyn olosuhteet. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisyn ohjelmassa 2021–2030 (STM 2020b) on toimenpiteenä vaikuttaa lasten ja nuorten turvallisempiin kulkutapoihin mm. luomalla turvallisia ympäristöjä kävelyyn ja pyöräilyyn. Kävelyn ja pyöräiliikenteen väylien laatu tuodaan esille myös iäkkäiden kannalta.

Kävelyn ja pyöräilyn yleiseen kehittämiseen on viittauksia myös muissa ohjelmissa. Kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa Hiilineutraali Suomi 2035 (TEM 2022a) mainitaan kävelyn ja pyöräilyn edistäminen yleisesti. Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2020–2023 (STM 2020a) antaa suosituksen iäkkäiden henkilöiden tarpeiden huomioon ottamisesta liikenneympäristöjen ml. jalankulun ja pyöräteiden sekä joukkoliikenteen ja liikkuamista tukevien palvelujen järjestämisessä. Suomen matkailustrategiassa vuosille 2022–2028 (TEM 2022b) todetaan, että varmistetaan matkailulle tärkeiden reitien (ulkoilureitit, ladut, luontopolut, pyöräreitit, moottorikelkkaväylät) ja niitä tukevan infrastruktuurin toimivuus, turvallisuus sekä digitaalinen löydettävyyden ja saavutettavuus. Kansallinen luonnon virkistyskäytön strategia 2030 (Valtioneuvosto 2022) tunnistaa kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelman yhdeksi keskeiseksi dokumentiksi luonnon virkistyskäytön edistämisen kannalta.

2.5 Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman vaikutuksista esitettyjä arviointeja

2.5.1 Arviointi liikunnan edistämisestä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla

Valtion liikuntaneuvosto VLN on opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijaelin, jonka lakisääteisenä tehtävänä on muun muassa arvioida valtionhallinnon toimien vaikutuksia liikunnan alueella. Valtion liikuntaneuvosto seuraa kaikkien ministeriöiden toimia liikkumisen, liikunnan ja urheilun edistämisessä. Valtion liikuntaneuvosto teki arvioinnin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalasta liikkumisen, liikunnan ja urheilun edistäjänä vuosina 2019-2023 (VLN 2023). Liikenne- ja viestintäministeriön arvioinnissa käytettävistä mittareista seuraavat kohdistuvat kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelmaan:

- Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustukset (M€/v)
- Kävelyn ja pyöräilyn osuus työmatkoista (%)
- Pyöräliikenteen väylien keskimääräiset pituudet kilometreinä kuntaa kohden (km/kunta)
- Pyöräilyn edistämishjelman, -strategian tai jonkin muu vastaavan omaavien kuntien osuus (%)

Valtion liikuntaneuvoston arvioinnin (VLN 2023) mukaan investointiohjelman hankkeilla on suuri merkitys kuntien kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen. Valtio voi parantaa kävelyn ja pyöräilyn infrastruktuuria omilla verkoillaan maanteiden ja rautateiden yhteydessä. Katuverkon jalankulun ja pyöräliikenteen väyliin valtio voi vaikuttaa osoittamalla tarkoitukseen valtionavustuksia tai edistämällä asiaa MAL-sopimuksissa.

Valtion liikuntaneuvoston arvioinnissa todetaan, että kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelma on merkittävä toimi, jonka rahoituksen noin 30 miljoonan euron tavoitetaso on kuitenkin saavutettu vain vuosina 2020 ja 2021. Investointiohjelman määrärahasoilla on arvioinnin mukaan merkittävä vaikutus siihen, kuinka laajalaisesti kävelyä ja pyöräilyä voidaan edistää valtakunnallisesti. Esimerkiksi 3,5 miljoonan euron määrärahasoilla saadaan avustettua vuosittain noin 10 hanketta, kun noin 30 miljoonaan euron määrärahasoilla jo 50–60 hanketta. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota myös siihen, että kaikissa avustetuissa hankkeissa on vähintään 50 prosenttia kunnan rahoitusta, ja että valtionavustuksella on ”vipuvaikutus” kunnan rahoitukseen.

Valtion liikuntaneuvoston arvioinnin johtopäätöksissä todetaan, että kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman määrärahoja tulisi kasvattaa Fossiilittoman liikenteen tiekartan ja Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman (Liikenne 12) linjausten mukaisesti 30 miljoonaan euroon vuosittain.

2.5.2 VN-TEAS-tutkimus kävelyn ja pyöräilyn edistämisen mahdollisuuksista ja esteistä

Valtioneuvoston kanslian koordinoimassa valtioneuvoston yhteisessä selvitys- ja tutkimustoiminnassa (VN-TEAS) on tehty selvitys kävelyn ja pyöräilyn edistämisen mahdollisuuksista ja esteistä (Mannola ym. 2021). Selvityksessä muun

muassa haastateltiin valtionhallintoa sidosryhmineen, kuntia, työnantajia ja kouluja. Tutkimuksessa tehtiin kaikkiaan yli 60 haastattelua, ja aineistoa voi pitää laajana.

Tutkimuksen mukaan kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksia pidetään valtionhallinnossa ja sen sidosryhmissä suurena edistysaskeleena ja niiden nähdään vauhdittavan kuntien kehitystyötä. Useissa kunnissa on laadittu kävelyn ja pyöräilyn edistämishojelmia ja strategioita ja valtionavustuksen yhtenä ehtona onkin, että avustusta voidaan myöntää vain sitoutumisensa kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen osoittaneille hakijoille.

Mannola ym. (2021) kuntahaastattelujen mukaan kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustukset motivoivat kuntia investoimaan kävelyn ja pyöräiliikenteen infrastruktuuriin. Valtionavustukset myös nopeuttavat hankkeiden toteutumista. Kunnan koolla on tutkimuksen mukaan vaikutus hakumahdollisuuksiin. Pienemmissä kunnissa 50 prosentin omarahoitusosuuden löytäminen voi olla hankalaa, mutta valtion tahtotila kohdistaa lisärahoitusta kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen on kuitenkin kuntia kannustava. Pienikin avustus voi kuntien haastattelujen mukaan olla merkityksellinen tässä suhteessa.

Mannola ym. (2021) tekemien valtionhallinnon ja sidosryhmien haastattelujen mukaan kävely- ja pyöräiliikenteelle pitäisi laatia verkkosuunnitelma jokaisessa kaupungissa ja kunnassa tai kaupunkiseudulla. Verkkosuunnitelmaa pidetään yhtenä tärkeimmistä toimenpiteistä aktiivisen liikkumisen tavoitteiden saavuttamiseksi ja sen edellyttäminen kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustukselle nähdään hyvänä. Haastattelujen mukaan kuntien laadukkaaseen pyöräilyinfrastruktuurin kehittämiseen tarvitaan lisää valtion rahoitusta. Mannola ym. (2021) raportoimissa kuntien haastatteluissa tuodaan esille myös tarve suunnata valtionavustuksia myös kävely- ja pyöräilyväylien korjausrakentamiselle. Toisaalta kuntien pitäisi lisätä suunnitelmavalmiuttaan ja varautua kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman kohteisiin talousarviossaan. Kuntahaastattelujen mukaan kävelyn ja pyöräiliikenteen väylähankkeisiin kaivattaisiin mukaan vahvemmin kustannus-hyötynäkökulmaa ja seuranta hankkeiden vaikutuksista kävely- ja pyöräilymääriin (Mannola ym. 2021).

2.5.3 Pyöräilyn olosuhteet Suomen kunnissa -selvitykset

Pyöräilyn olosuhteet Suomen kunnissa -kyselytutkimus on toteutettu vuosina 2010, 2018 ja 2023. Kyselyssä on koottu perustietoa pyöräilyn olosuhteista erikoisissa kunnissa. Kahden ensimmäisen selvityksen laatimisesta vastasi opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittama Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö LIKES sr:n *Kunnossa kaiken ikää* -ohjelma (nykyisin *Liikkuva aikuinen* -ohjelma). Vuoden 2018 kysely oli myös *Kävelyn ja pyöräilyn edistämishojelman* yksi toimenpide. Vuoden 2023 selvityksen laati Jyväskylän ammattikorkeakoulun hyvinvointiyksikön Likes -tulosalue ² (JAMK 2023). Työhön osallistuivat yhteistyökumppaneina myös Pyöräilykuntien verkosto, Traficom, liikenne- ja viestintäministeriö ja Väylävirasto.

Pyöräilyn olosuhteet Suomen kunnissa -kyselytutkimuksen 2023 mukaan valtionavustukset infran parantamiseksi (ja muuhunkin pyöräilyn edistämiseen)

² Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö LIKES sr:n toiminnot siirtyivät osaksi Jyväskylän ammattikorkeakoulun toimintoja vuoden 2022 alusta.

kohdistuvat usein suurille kaupungeille, joissa pyöräilyn edistäminen on muutenkin edistynyt hyvin. Monissa pienemmissä kunnissa tarvitaan kyselytutkimuksen tulosten mukaan lisää tukea ja parempaa yhteistyötä ELY-keskusten kanssa. Selvityksessä nostetaan esille esimerkiksi noin 1000 asukkaan kunnan kommentti: ”Pitäisi myös löytää edullisempia keinoja tehdä pyöräteitä haja-asutusalueille ja yhdistää vapaa-ajan reittejä sekä pyöräteitä.” (JAMK 2023.)

Pyöräilyn olosuhteet Suomen kunnissa -kyselytutkimuksen mukaan monessa kunnassa on rakennettu investointiohjelman valtionavustuksen ansiosta enemmän ja laadukkaampaa pyöräiliikenteen infrastruktuuria. Tuen laatukriteerit ovat mukaan ohjanneet laadukkaampien väylien, turvallisempien ja sujuvampien risteysalueiden ja kiertoliittymien sekä paremman pyöräpysäköinnin toteuttamiseen. Valtion tuen arvioidaan vaikuttaneen myös kuntien panostukseen pyöräilyn infrastruktuurin kehittämiseen. (JAMK 2023.)

Pyöräilyn olosuhteet Suomen kunnissa -kyselytutkimuksen mukaan pyöräiliikenteen suunnitteluohjeella on saattanut olla jopa valtionavustuksia suurempi vaikutus pyöräily-yhteyksien ja pyöräilyn sujuvuuden parantumiseen. Puolet kunnista oli hyödyntänyt Väyläviraston (2020) pyöräiliikenteen suunnitteluohjetta. Yli 50 000 asukkaan kunnista lähes kaikki kunnat olivat hyödyntäneet ohjetta ja tätä pienemmistä kunnista noin puolet. Pyöräiliikenteen suunnitteluohjeen valmistuttua sen käyttöön kannustaminen on ollut tärkeimpiä kuntien pyöräiliikenteen olosuhteiden kehittämistä tukevia toimia. (JAMK 2023.)

3. Arvioinnin toteutustapa

3.1 Vaikutusten arvioinnin lähestymistapa ja kehikko

3.1.1 Vaikutusten arvioinnin yleinen malli ja vaikutusketju

Vaikutusten arvioinnissa yleinen lähestymistapa on niin kutsuttu vaikutusketju eli IOOI-malli³ (ks. esim. Riess 2010, Heliskoski ym. 2018). Kirjainyhdistelmä IOOI viittaa sanoihin input (panos), output (tuotos), outcome (tulos) ja impact (vaikutus). Malli auttaa hahmottamaan, millaista elementeistä vaikuttavuus tai tuloksellisuus muodostuu ja tuo esille niiden väliset suhteet.

Heliskosken ym. (2018) mukaan vaikutusketjua voi käyttää kahdella tavalla. Kun tavoitteena on tunnistaa toimien ”jalanjälki”, edetään käytössä olevista panoksista ja teoista arvioimalla niiden mahdollisia vaikutuksia. Tässä yhteydessä olennaisempaa on toimien ”kädenjälki” eli tavoitellut vaikutukset. Tällöin lähtökohtana on haluttu yhteiskunnallinen hyöty eli yhteiskunnallisesti merkittävän asian tai muutoksen aikaansaaminen. Panoksilla aikaansaatujen tuotosten vaikutuksia arvioidaan suhteessa yhteiskunnallisesta päämäärästä johdettuihin tavoitteisiin.

Päämäärällä ja tavoitteilla on arvioinnissa keskeinen asema. Valtionavustustoiminnassa IOOI-mallin käsitteillä tarkoitetaan seuraavaa (VM 2023a):

- *Päämäärä* on toiminnan perimmäinen tarkoitus ja suunta, johon toiminnalla pyritään.
- *Tavoite* on ennalta määritetty kohteen tila, johon pyritään. Tavoite tai tavoitteet konkretisoivat asioita ja muutoksia, joita päämäärää kohti eteneminen edellyttää.
- *Panos* (eli resurssit) tarkoittaa voimavaroja, joita tarvitaan toiminnan järjestämisessä ja joita avustuksella hankitaan.
- *Tuotos* on käytännön toiminnassa syntyvä suorite. Tuotokset ovat yleensä toiminnan toteuttajan hallittavissa.
- *Tulos* on toiminnan yhdestä tai useammasta tuotoksesta välittömästi seuraava asia.
- *Vaikutus* on muutos, jonka tarkasteltava toiminta tai muu tarkasteltava tekijä aiheuttaa joko yksin tai yhdessä muiden tekijöiden kanssa.
- *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
- *Tuloksellisuus* on toiminnan ominaisuus, joka ilmentää sitä, millainen toiminnalla saavutettu toteuma on suhteessa toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin.

Kävelyn ja pyöräilyn edistämisen *päämäärä* on lisätä kävelyn ja pyöräliikenteen määrää ja kulkutapaosuutta siten, että liikenneturvallisuus parane samalla.

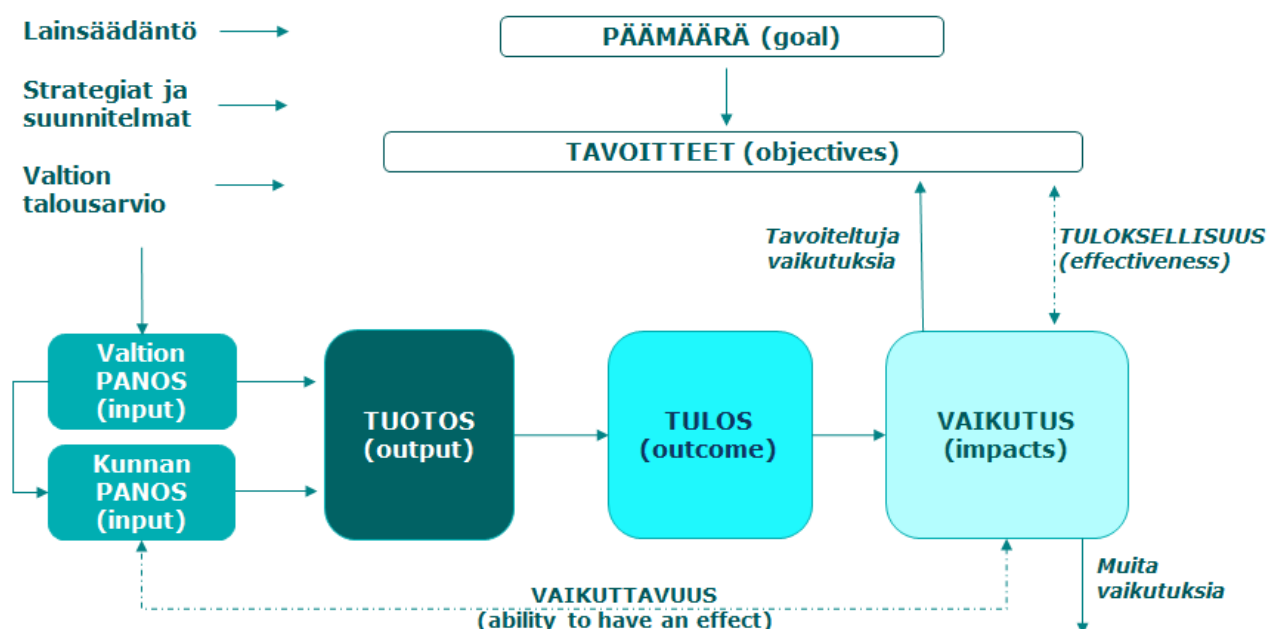
³ Heliskoski (2018) käyttää termiä vaikuttavuuden arviointi.

Päämäärän taustalla ovat yhteiskunnallisesti merkittävät asiat eli ilmastonmuutoksen torjunta sekä kansalaisten terveys ja hyvinvointi.

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman *tavoite* on toteuttaa yhdessä kuntien kanssa laadukasta kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuuria kuntien katuverkolla. Investointiohjelman valtionavustuksen tavoitteena on, että kävelyn ja pyöräliikenteen olosuhteita parantavia hankkeita toteutetaan aiemmin ja korkealaa- tuisempina kuin tapahtuisi ilman valtionavustusta.

Investointiohjelman valtionavustus ja sen yhteydessä jaettava osaaminen on val- tion *panos* kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuurihankkeen toteutukseen. Valti- onavustuksen ehtojen mukaisesti kunta rahoittaa avustettua hanketta vähintään 50 prosentin osuudella. Kunta myös vastaa muun muassa hankkeen suunnitte- lusta, päätösvalmisteluista ja toteutuksen hankinnasta. Investointiohjelman hank- keissa valtion ja kunnan kokonaisrahoituksella ja yhteistyöllä aikaan saatu hanke on se panos, jonka *tuotoksena* on uusi tai parannettu jalankulku- tai pyöräväylä, pyöräpysäköintipaikkoja tai muu infrastruktuurin osa.

Investoinnista välittömästi seuraava *vaikutus* on se, että rakennettua infrastruk- tuuria käytetään jalan ja pyörällä tehdyillä matkoilla. Käytöstä seuraa edelleen muita vaikutuksia muun muassa kulkutavan ja reitin valintoihin, liikenteessä kulu- vaan aikaan, onnettomuuksien määrään ja vakavuuteen, liikenteen päästöihin. Valtionavustuksen vaikuttavuus tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, kuinka valtion myöntämä avustus vaikuttaa kunnan toimintaan hankkeen toteutuksessa ja laa- jemmin kävelyn ja pyöräilyn edistämisessä alueellaan. Valtionavustus on myös osa toteutetun hankkeen tuloksellisuutta eli sitä, kuinka hankkeen vaikutukset to- teuttavat investointiohjelman tavoitteita ja päämäärää.



Kuva 2. IIOI-mallin ja valtionavustustoiminnan määritelmät yhdistävä periaate lähestymistavasta kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten arviointiin.

3.1.2 Arviointikehikko

Tämän arviointityön lähtökohtana oli liikkumisen ohjauksen ja liikenneturvallisuu-
den valtionavustusten arvioinnissa (Viinikainen ym. 2023) sovellettu arviointike-
hikko. Tätä arviointia varten kehikkoa muokattiin aiempaa yleisemmälle tasolle
ottamaan huomioon valtionavustustoiminnan käsitteistö (VM 2023a) ja valtion-
avustuslain määrittelemät arvioinnin kohteet.

Arviointikehikon näkökulmat ovat:

1. **Tavoitteiden arviointi.** Tarkastellaan valtionavustukselle asetettuja tai kohdistettuja päämääriä ja tavoitteita sekä kytkentöjä muiden hallinnon-alojen tavoitteisiin. Tavoitteiden arvioinnissa tunnistetaan tavoitteiden si-
sältöä, roolia, merkityksiä ja painotuksia.
2. **Vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi.** Tarkastellaan valtionavustuk-
sen määrää ja kohdentumista, vaikutuksia ja vaikuttavuutta avustuksen
saajan toimintaan sekä vaikutuksia valtionavustuksen kohteeseen. Lisäksi
arvioidaan valtionavustuksen kohdentumista ja vaikutuksia eri alueiden ja
väestöryhmien näkökulmista ja tunnistetaan mahdolliset ympäristö- ja
muut vaikutukset.
3. **Yleisen edun ja tuloksellisuuden arviointi.** Tarkastellaan valtionavus-
tuksen resursseja ja vaikutuksia suhteessa tavoitteisiin, käytön tulokselli-
suutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustuksen mahdollisia kiel-
teisiä vaikutuksia ja suhdetta muihin tukiin ja valtionavustuksiin.
4. **Kokonaisarviointi.** Kokonaisarvioinnissa esitetään yhteenveto ja päätel-
mät valtionavustuksen tavoitteiden, vaikuttavuuden sekä yleisen edun ja
tuloksellisuuden arvioinnista. Lisäksi tarkastellaan arvioinnissa esille tul-
leita havaintoja valtionavustuksen määräraha- ja resurssitarpeista ja nii-
den mahdollisista muutoksista sekä valtionavustuksen hallinnon ja toteu-
tuksen mahdollisista kehittämistarpeista.

Arviointikehikon sisällön tarkennuksiksi tässä arvioinnissa määritellyt arviointiky-
symykset ovat raportin liitteessä 1.

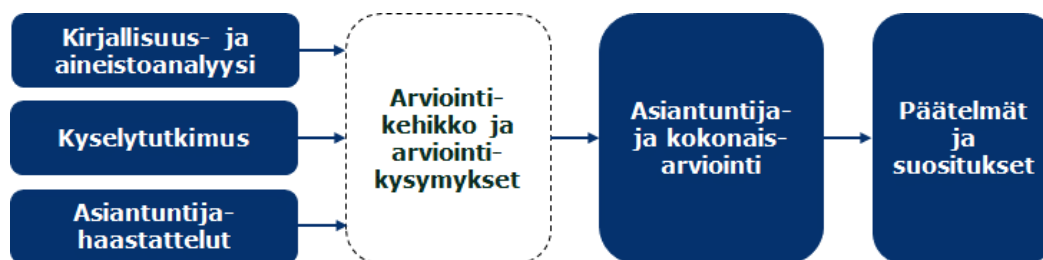
Taulukko 4. Arvioinnissa sovellettava valtionavustusten arviointikehikko.

1 Tavoitteiden arviointi	2 Vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi	3 Yleisen edun ja tuloksellisuuden arviointi
• Valtionavustuksen päämäärän ja tavoitteiden sisällöt, painotukset ja merkitykset • Valtionavustuksen rooli liikenteen hallinnon alan strategioissa ja ohjelmissa • Valtionavustuksen rooli muiden hallinnon alojen strategioissa ja ohjelmissa • Muut näkökulmat valtionavustuksella tavoiteltaviin asioihin	• Valtionavustusten määrä ja kohdentuminen • Vaikutukset ja vaikuttavuus valtionavustuksen saajan toimintaan • Vaikutukset valtionavustuksen kohteisiin • Valtionavustuksen paikalliset, alueelliset ja sosiaaliset vaikutukset • Valtionavustuksen ympäristö- ja muut vaikutukset • Muut näkökulmat valtionavustuksen vaikutuksiin ja vaikuttavuuteen	• Valtionavustuksen mahdollisuudet toteuttaa tavoitteita • Valtionavustuksen käytön tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus • Valtionavustuksen kielteiset, päällekkäiset tai vastakkaiset vaikutukset
4 Kokonaisarviointi		
• Valtionavustuksen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuus • Valtionavustuksen vaikuttavuus avustuksen saajan toimintaan ja tavoitteiden edistämiseen • Valtionavustuksen tuloksellisuus ja yhteiskunnallinen merkitys • Valtionavustuksen tarpeeseen ja määrään nähtävissä olevat muutokset • Valtionavustuksen hallinnoinnin ja prosessin kehittämistarpeet		

3.2 Arvioinnin toteutustapa, menetelmät ja aineistot

3.2.1 Yleiskuva arviointiprosessista

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten ja valtionavustustoiminnan arviointi pohjautuu eri lähteistä hankitun tiedon perusteella tehtyyn kokonaisarviointiin. Menetelminä on käytetty kirjallisuuden ja hakuaineiston analyysiä, kyselytutkimusta, haastatteluita sekä asiantuntija-arviointia.



Kuva 3. Yleiskuva arvioinnin menetelmistä ja etenemisestä.

3.2.2 Kirjallisuuden ja hakuaineiston analyysi

Kirjallisuusanalyysissä perehdyttiin kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten ja valtionavustustoiminnan arviointia taustoittavaan ja arvioinnissa hyödynnettäviin lähteisiin, kuten:

- kävelyn ja pyöräilyn edistämisen valtakunnalliset strategiat ja ohjelmat
- kävelyn ja pyöräilyn edistämistä ja sen vaikutuksia käsitelleet valtakunnalliset tutkimukset ja -selvitykset
- liikenteen hallinnonalan ja muiden hallinnonalojen valtakunnalliset strategiat ja ohjelmat, joissa on kytkentä kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen
- kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksen määrärahojen talousarviokirjaukset
- valtionavustuksia ja valtionavustustoimintaa ohjaava lainsäädäntö sekä valtiovarainministeriön ohjeet ja oppaat
- aiemmat liikennealan valtionavustusten arvioinnit.

Tarkasteluvuosien (vuosina 2018–2023 järjestetyt hakukierrokset) osalta käytiin lisäksi läpi seuraavat Traficomilta saadut aineistot:

- vuosittainen hakuilmoitus ja muu hakuohjemateriaali
- Traficomin vuosittaiset koosteet hakemuksista, sisäiseen käyttöön tarkoitetut hakemusten arviointitaulukot sekä avustuspäätökset
- otos avustushakemuksista
- otos Traficomille toimitetuista hankkeiden raportointilomakkeista
- vuoden 2020 hakukierroksen valtionavustushankkeiden toimittamat valmistuneiden hankkeiden ensimmäisen vuoden seurantatiedot, joista Traficom on tehnyt toistaiseksi ei julkisen koosteen.

3.2.3 Kysely valtionavustuksen hakijoille

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusta hakeneille kunnille kohdistettiin kysely, joka toteutettiin Webropol-ohjelmalla. Kyselytutkimuksella pyrittiin selvittämään avustusten hakemiseen osallistuneiden henkilöiden näkemyksiä kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten vaikutuksista sekä hakumenettelyn toimivuudesta. Kyselytutkimus lähetettiin kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelmassa avustuksia hakeneille kunnille sekä hakemuksiin kirjatuille hakijan yhteyshenkilöille. Kysely lähetettiin 149 kuntaan noin 200 henkilölle. Kysely toteutettiin ajalla 13.–29.5.2024 suomeksi ja ruotsiksi. Vastauksia saatiin 76 kappaletta.

Kyselylomake ja yhteenveto kyselytuloksista ovat tämän raportin liitteenä 2.

3.2.4 Asiantuntijahaastattelut

Kirjallisuusanalyysiä ja kyselyä täydennettiin viidellä ryhmähaastattelulla, jotka toteutettiin etänä Microsoft Teams -ohjelmaa hyödyntäen. Haastatteluja toteutettiin kesä-, elo- ja syyskuussa 2024.

Haastattelut tahot ja haastatteluissa käsitellyt kysymykset esitetään liitteessä 4. Haastattelujen tuloksia ei ole esitetty tässä raportissa erikseen, vaan niitä on hyödynnetty suoraan arvioinnin tulosten kuvauksessa.

3.2.5 Asiantuntija-arviointi ja kokonaisarviointi

Konsultin työryhmä teki edellisten työvaiheiden tulosten pohjalta arviointikehikon mukaisen kokonaisarvioinnin kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksista. Arvioinnin työkaluna käytettiin arviointikysymykset (ks. liite 1) sisältävää Excel-taulukkoa, johon koottiin eri menetelmien tuottamia vastauksia arviointikysymyksiin sekä kirjattiin työryhmän jäsenten havainnot. Kokonaisarvioinnissa kiinnitettiin arviointikehikon mukaisesti huomiota seuraaviin asioihin:

- avustukselle asetettujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuus
- avustuksen tuloksellisuus niille asetettujen tavoitteiden edistämisessä
- avustuksen tehokkuus ja yhteiskunnallinen merkitys
- valtionavustusprosessin kehittämistarpeet.

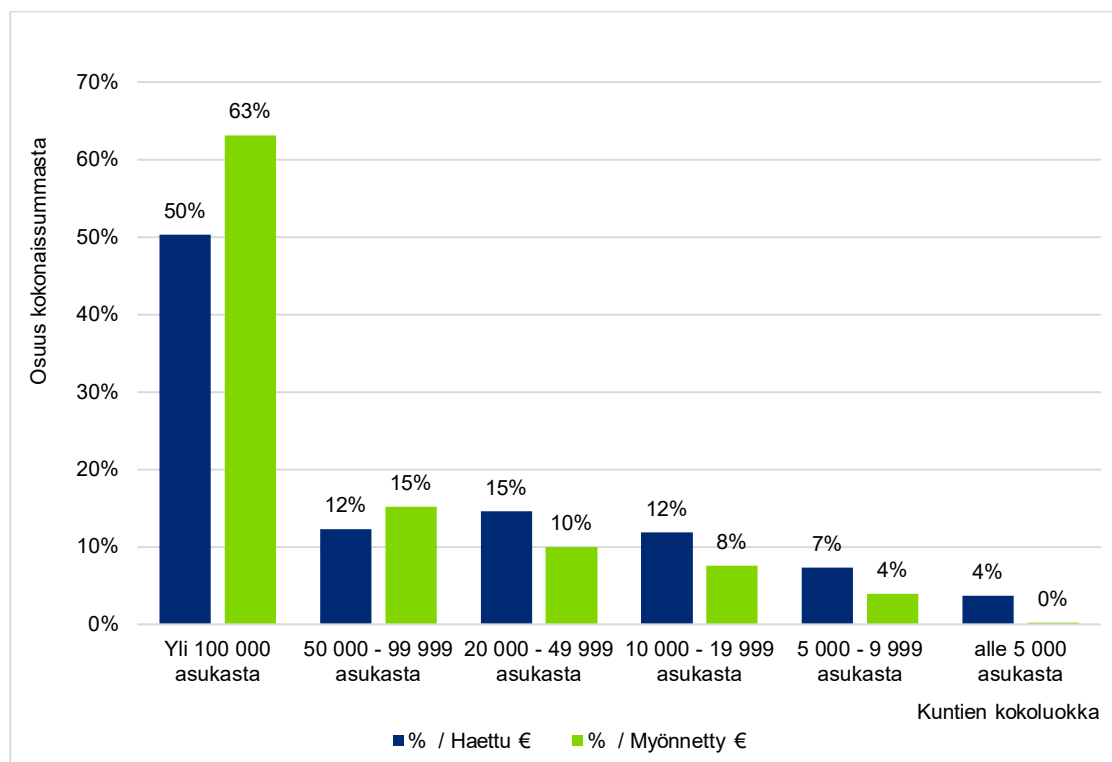
4. Arvioinnin tulokset

4.1 Valtionavustusten määrä ja kohdentuminen

Vuosina 2018–2023 kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksia on myönnetty 248 hankkeelle yhteensä 86,5 miljoonaa euroa. Valtionavustuksia on haettu 579 hankkeelle yhteensä 201,7 miljoonaa euroa.

Suomen kunnista (yht. 309) kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksia ovat hakeneet puolet (154 kuntaa). Näistä hieman yli puolet (85 kuntaa) ovat saaneet valtionavustuksia, mikä tarkoittaa hieman yli neljäsosaa kaikista Suomen kunnista.

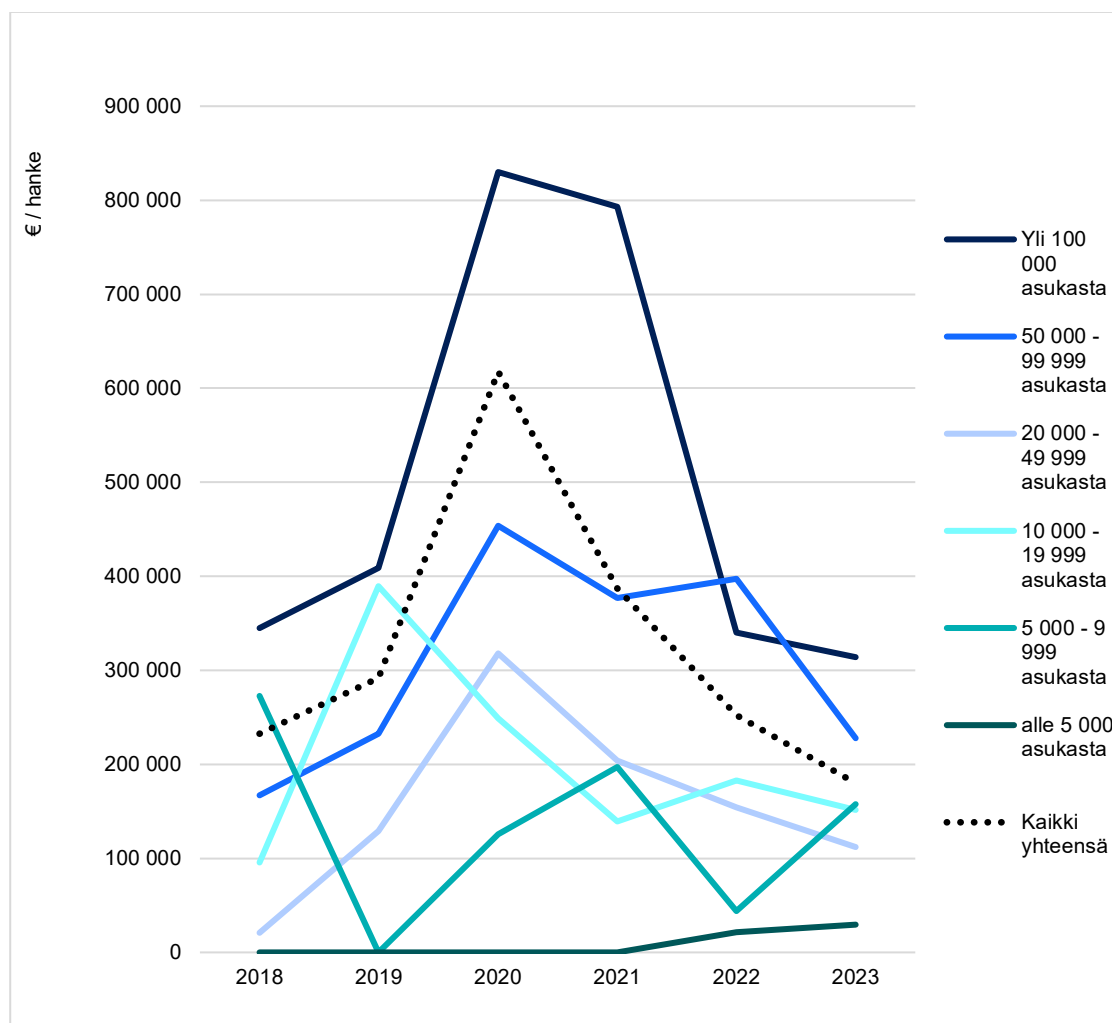
Myönnettyistä valtionavustuksista kaksi kolmasosaa (62 %) on myönnetty yli 100 000 asukkaan kunnille. Hankkeiden määrästä tämä vastaa hieman yli kolmasosaa. Valtionavustuksia on myönnetty suhteessa hieman enemmän yli 50 000 asukkaan kokoisille kunnille kuin mitä niitä on haettu. Kuvassa 4 on esitetty haettujen ja myönnettyjen valtionavustusten jakautuminen eri kokosiin kuntiin.



Kuva 4. Haettujen ja myönnettyjen valtionavustusten jakautuminen kuntien kokoluokan mukaan vuosina 2018–2023. Valtionavustukset: haettu 201,7 milj. €, myönnetty 86,5 milj. €.

Investointiohjelman alkuvuosina 2018–2020 valtionavustuksia on myönnetty enemmän suurimmille kunnille. Vuosina 2021–2023 valtionavustuksia on myönnetty suhteessa enemmän myös pienemmille kunnille. Kuntien tietoisuus hakumahdollisuudesta ja edellytykset hakea tätä valtionavustusta ovat muuttuneet vuosien kuluessa. Alle 20 000 asukkaan kuntien osuus myönnettyistä valtionavustuksista oli vähimmillään vain 5 prosenttia vuonna 2020 ja 26 prosenttia vuonna 2023. Alle 5 000 asukkaan kunnalle myönnettiin kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusta ensimmäisen kerran vuonna 2022. Kuvasta 5 nähdään, että avustettujen hankkeiden koko on ollut keskiarvoa suurempi yli 100 000

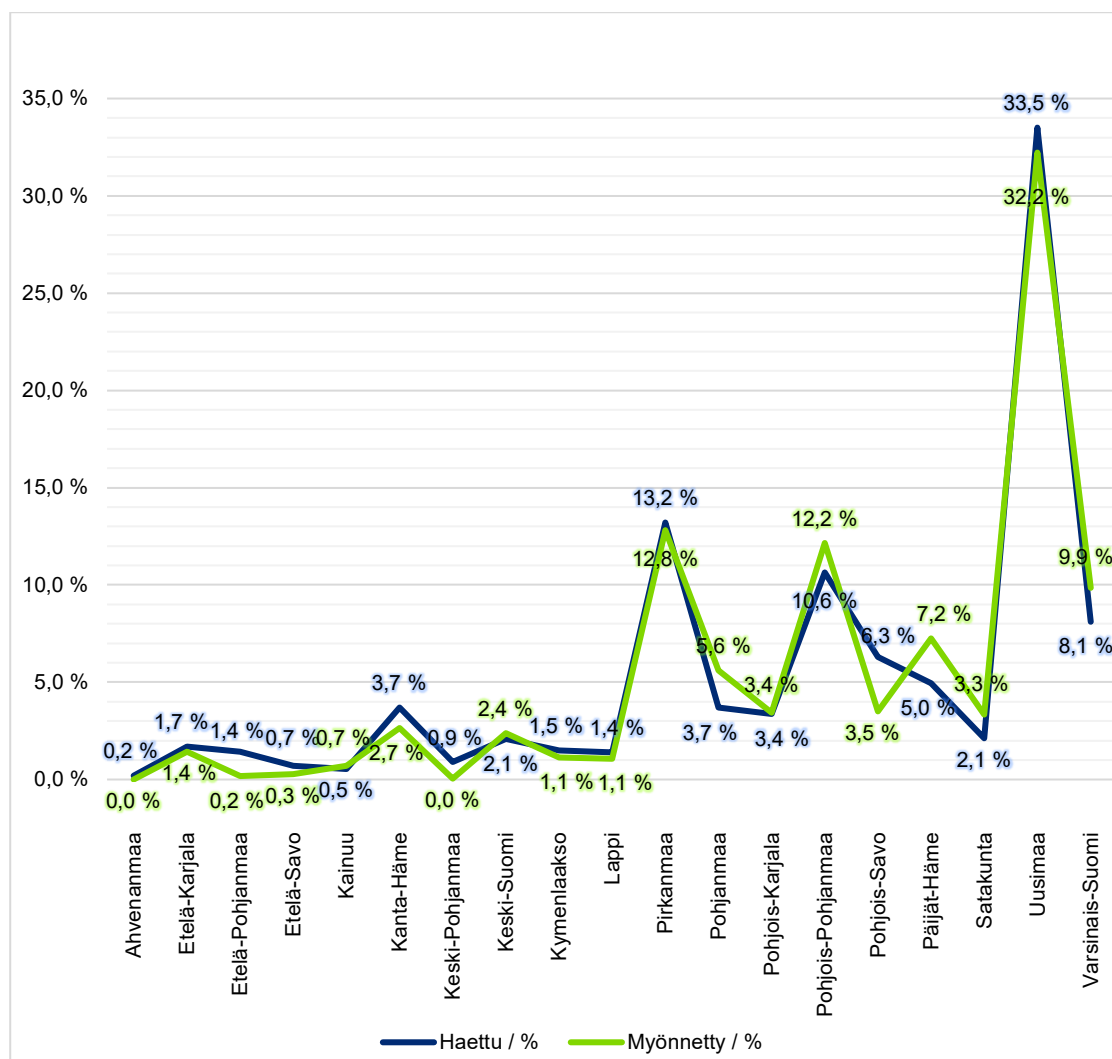
asukkaan kunnissa. Tähän vaikuttaa mm. se, että suurissa kaupungeissa kustannuksiltaan pienet tai ”helpot” kohteet on jo toteutettu tai niihin ei haeta valtionavustusta.



Kuva 5. Avustettujen hankkeiden keskimääräinen myönnetty valtionavustus hanketta kohden kuntien kokoluokan mukaan vuosina 2018–2023.

Kuvassa 6 tarkastellaan haettujen ja myönnettyjen valtionavustusten jakautumista maakunnittain. Valtionavustuksia on haettu ja myönnetty eniten Uudellemaalle. Avustetuista hankkeista neljäsosa sijaitsee Uudellamaalla ja näihin hankkeisiin on kohdistunut kolmasosa avustussummasta. Uudenmaan ohella valtionavustuksia on haettu ja myönnetty keskimääräistä enemmän Pirkanmaalle, Pohjois-Pohjanmaalle ja Varsinais-Suomeen. Pohjois-Pohjanmaalle, Pohjanmaalle, Päijät-Hämeeseen ja Varsinais-Suomeen on myönnetty hieman enemmän avustuksia suhteessa haettuihin avustuksiin.

Vähiten valtionavustuksia on myönnetty Keski-Pohjanmaalle ja Etelä-Pohjanmaalle. Ahvenanmaalle ei ole myönnetty lainkaan kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksia. Näistä maakunnista on myös haettu vähemmän valtionavustuksia. Suhteessa haettuihin avustuksiin Pohjois-Savoon, Etelä-Pohjanmaalle ja Kanta-Hämeeseen on myönnetty vähemmän valtionavustuksia.



Kuva 6. Haettujen ja myönnettyjen avustusten jakautuminen maakuntiin avustussummit-tain tarkasteltuna.

Avustetuista hankkeista kaksi kolmasosaa (158 kpl) sijaitsee MAL-seuduilla. Myönnettyistä valtioavustuksista kolme neljäsosaa (yht. 60,5 M€) on kohdistunut MAL-seuduille. Haetuista hankkeista puolet ja haetuista avustuksista kaksi kolmasosaa ovat kohdistuneet MAL-seuduille. Eniten valtionavustuksia on myönnetty Helsingin seudulle (yhteensä 26,3 M€, keskimäärin 16,93 €/asukas). Asukaslu-kuun ja haettuihin hankkeisiin suhteutettuna eniten valtionavustusta rahallisesti on myönnetty Oulun seudulle (yhteensä 9,7 M€, keskimäärin 35,85 €/asukas).

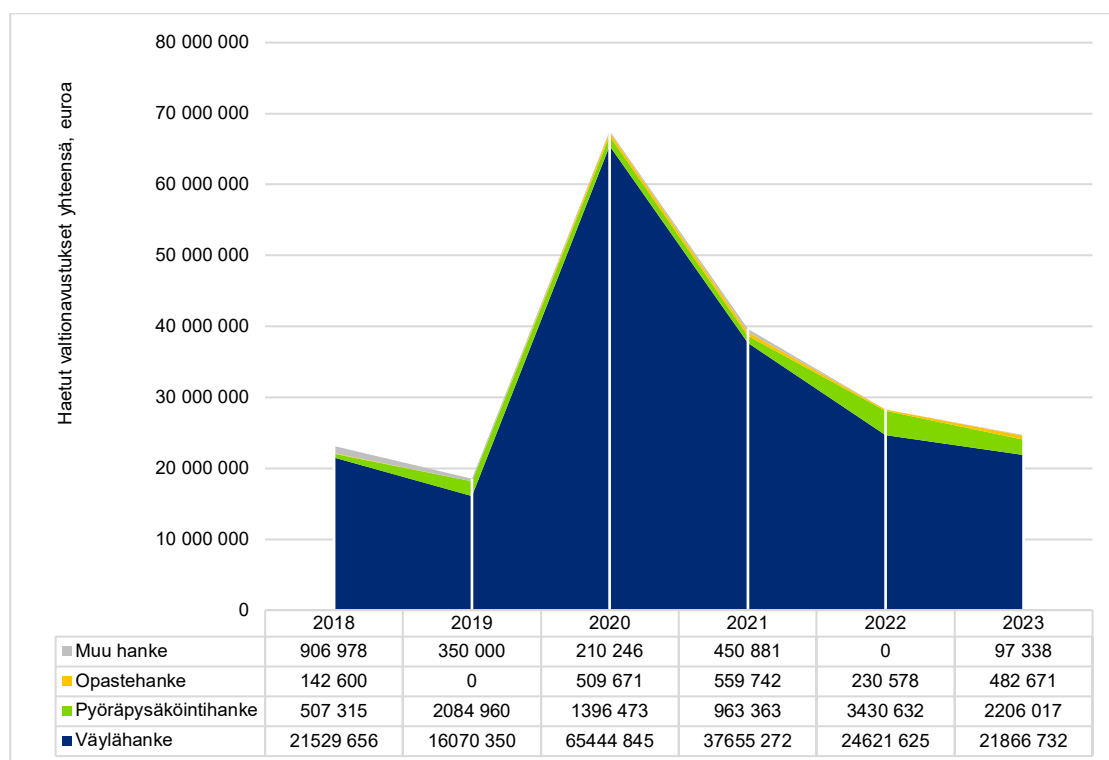
Hankkeet jaoteltiin arviointia varten neljään päätyyppiin: väylähankkeet, pyörä-pysäköintihankkeet, viitoitushankkeet ja muut hankkeet. Hankkeet luokiteltiin nii-den päätyypin mukaan. Väylähankkeet voivat sisältää myös pyöräpysäköintiä, vii-toitusta sekä muita toimenpiteitä. Pyöräpysäköintihankkeet voivat sisältää myös viitoitusta ja muita toimenpiteitä. Väylähankkeet muodostavat pääosan (437 kpl, 75 %) investointiohjelman haetuista hankkeista ja myönnettyistä avustuksista (78,4 M€, 93 %). Viitoitus- ja pyöräpysäköintihankkeita on avustettu hakemusten määrään suhteutettuna enemmän kuin väylähankkeita. (Taulukko 5.)

Taulukko 5. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksia hakeneiden ja saaneiden hankkeiden lukumäärä ja valtionavustusten summa ilman arvonlisäveroa (milj. euroa) hankkeen päätyypin mukaan vuosina 2018–2023.

		Väylä-hankkeet	Pyöräpysäköinti-hankkeet	Viitoitus-hankkeet	Muut hankkeet
Hankkeiden määrä, kpl	Haetut	437	106	22	14
	Myönnettyt	166	63	18	1
		38 %	59 %	82 %	7 %
Avustus-summa, M€	Haetut	187,19	10,59	1,93	2,02
	Myönnettyt	78,41	6,30	1,76	0,07
		42 %	60 %	92 %	3 %
Keskiarvo, € / hanke	Haetut	428 349	99 894	87 512	143 960
	Myönnettyt	472 345	100 073	98 042	67 148

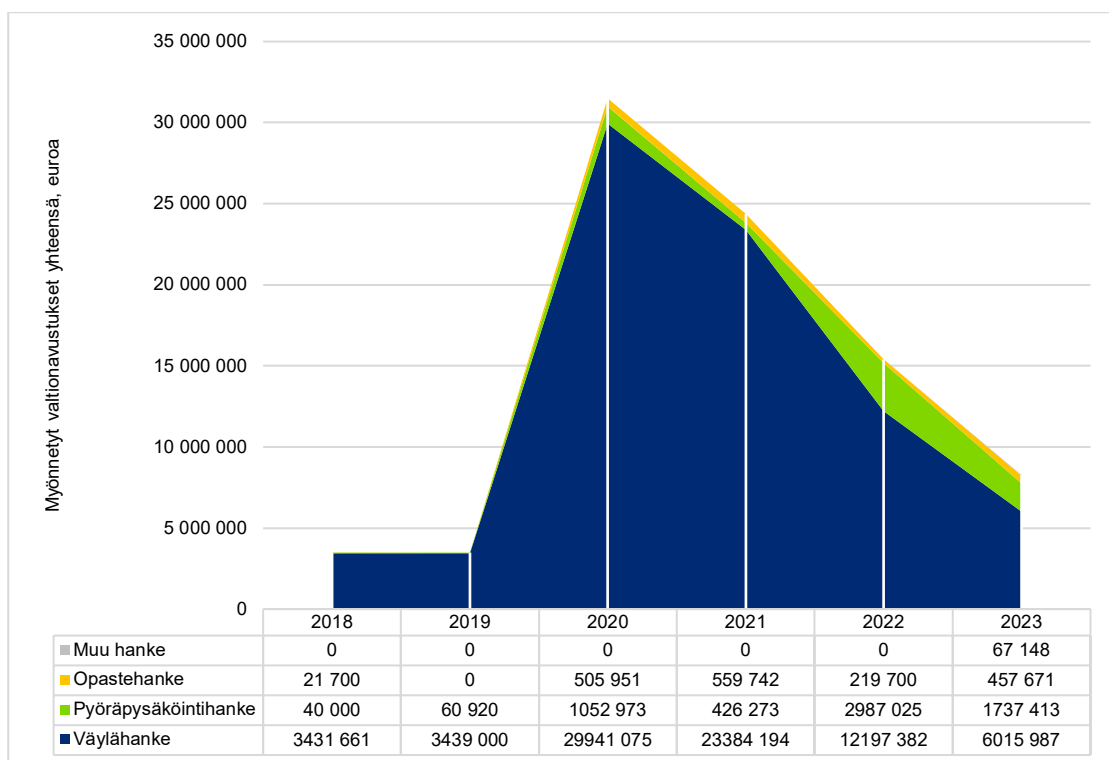
Avustetuista väylähankkeista pyöräpysäköintiä sisältyi hieman alle kuudesosaan hankkeista. Taitorakenteita⁴ (kuten siltoja tai tunneleita) sisältyi noin kymmenesosaan hankkeista. Hankkeista 48 prosenttia oli väylän parantamishankkeita ja 37 prosenttia kokonaan uusien väylien rakentamishankkeita. Hankkeista 15 prosenttiin sisältyi sekä väylän parantamista että uuden väylän rakentamista.

Investointiohjelman vuosina 2018–2023 avustusta saaneista hankkeista valtaosa on ollut väylähankkeita. Viitoitus- ja pyöräpysäköinti-hankkeiden osuus on kasvanut jonkin verran vuodesta 2020 alkaen (kuvat 7 ja 8).



Kuva 7. Haetut valtionavustukset (euroa) hanketyypeittäin vuosina 2018–2023.

⁴ Taitorakenteita ovat sellaiset rakenteet, joiden rakentamiseksi pitää laatia lujuuslaskelmiin perustuvat suunnitelmat ja joiden rakenteellinen vaurioituminen suunnittelu- tai rakennusvirheen seurauksena voi aiheuttaa ihmisille tai liikennejärjestelmälle vaaraa tai rakenteelle tai välittömälle ympäristölle merkittäviä korjauskustannuksia.



Kuva 8. Myönnetyt valtionavustukset (euroa) hanketyypeittäin vuosina 2018–2023.

Kielteiseen valtionavustuspäätökseen kirjataan päätöksen perustelut. Usein perusteluissa on useampia syitä kielteiseen päätökseen. Vuosina 2020–2023 yleisin perustelu on ollut, etteivät hankkeen laatu- ja palvelutasotekijät ole hakemuksen tietojen perusteella riittävät suhteessa valtionavustushaussa vaadittuun laatuun. Tätä perustelua on käytetty noin 40 prosentissa kielteisistä päätöksistä.

Seuraavaksi yleisimmät perustelut ovat olleet, ettei hankkeen laatu- tai palvelutasotekijöitä ole mahdollista arvioida hakemuksen perusteella (käytetty noin neljäsosassa kielteisistä päätöksistä) ja ettei hakemuksesta ilmene kunnan pitkäjänteinen ja tavoitteellinen sitoutuminen kävelyn ja pyöräliikenteen edistämiseen (käytetty noin viidesosassa kielteisistä päätöksistä). Muita enemmän käytettyjä (käytetty noin yli kuudesosassa kielteisistä päätöksistä) perusteluita olivat seuraavat:

- hakemuksen tietojen perusteella hankkeen vaikutus arvioitiin kunnan mitakaavassa vähäiseksi
- hakemuksen tietojen perusteella ei saatu riittävää varmuutta hankkeen vaikuttavuudesta
- hanke ei sijaitse kaikilta osin kunnan omistamilla maa-alueilla.

4.2 Tavoitteiden arviointi

4.2.1 Valtionavustusten päämäärät ja tavoitteet

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustus on tuotu valtion talousarvion kehykseen osana kansallisen energia- ja ilmastostrategian (Valtioneuvosto 2016) toteutusta.

Pyöräilyn edistäminen on ollut osana valtakunnallista liikennepolitiikkaa 1990-luvun alusta alkaen. Kävelyn edistäminen tuli rinnalle 2000-luvulla. Valtion liikennehallinnon konkreettiset keinot kävelyn ja pyöräilyn edistämiseksi olivat ennen vuoden 2018 edistämishjelmaa maanteiden pyörävylien rakentaminen ja kunnossapito ja liikkumisen ohjauksen valtionavustukset (vuodesta 2012 alkaen). Välikäytännössä valtio on lisäksi osallistunut kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämiseen suurilla kaupunkiseuduilla ensin liikennejärjestelmäsuunnitelmien ja MAL-suunnitelmien aiesopimusten ja sitten MAL-sopimusten neuvotteluissa.

Maaliskuussa 2018 julkaistu valtioneuvoston periaatepäätös kävelyn ja pyöräilyn edistämisestä oli ensimmäinen ja toistaiseksi ainoa kävelyn ja pyöräilyn edistämistä käsittelevä valtioneuvoston periaatepäätös⁵. Edistämishjelmaan sisältyvä valtion ja kuntien yhteinen investointiohjelma ja siihen kohdistuva valtionavustus oli vuonna 2018 ratkaisu, jonka avulla valtio alkoi osallistua kuntien kävely- ja pyöräilyolosuhteiden kehittämiseen katuverkolla. Valtionavustuksen saaminen valtion talousarvioon oli merkittävä edistys kävelyn ja pyöräilyn valtakunnalliselle edistämislle. Investointiohjelma kytkettiin vahvasti kansalliseen ilmastopolitiikkaan.

Valtionavustuslain mukaan valtionavustuksen kohteena on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä tarkoitus. Yhteiskunnallinen hyväksyttävyys perustuu valtionavustuslain perustelujen mukaan voimassa olevaan lainsäädäntöön sekä eduskunnan hyväksymään talousarvioon. Valtionapuviranomaisella ei ole valtionavustuslain perustelujen mukaan toimivaltaa arvioida eduskunnan talousarviopäätöksen yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. Tämän mukaan kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksen määräävä tavoite on ilmaistu valtion talousarviossa:

1. Osana valtioneuvoston hyväksymää kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelmaa toteutetaan valtion ja kuntien yhteinen investointiohjelma, jonka hankkeilla parannetaan kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita. Edistämishjelma on osa kansallisen ilmastopolitiikan toteuttamista.
2. Valtio voi myöntää avustusta kunnille, jotka toteuttavat ohjelman mukaisia toimenpiteitä. Kunnan tulee osallistua hankkeen kustannuksiin vähintään yhtä suurella panostuksella.
3. Kuntien lisäksi avustuksia kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen voidaan myöntää myös muille toimijoille.

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten määräävänä tavoitteena on toteuttaa kävelyn ja pyöräiliikenteen infrastruktuuria kuntien katuverkoilla. Tämän tavoitteen taustalla ovat kaikki kävelyn ja pyöräilyn edistämisen tavoitteet, kuten hyvinvointi, terveys ja toimintakyky, viihtyisät ja elinvoimaiset elinympäristöt, liikennejärjestelmän toimivuus ja turvallisuus, yhdenvertaisuus ja

⁵ Periaatepäätöksen voimassaolo lakkautettiin valtioneuvoston yleisistunnossa 21.3.2024.

tasa-arvo. Näillä perusteilla eduskunta on päättänyt osana talousarviota, että kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman toteuttaminen on valtionavustuksen yhteiskunnallisesti hyväksyttävä tarkoitus.

Taulukko 6. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten maininnat vuosina 2018–2023 voimassa olleissa valtionhallinnon asiakirjoissa.

Asiakirja	Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen ja tavoitteet asiakirjassa
Energia- ja ympäristöstrategia vuoteen 2030 (Valtioneuvosto 2016)	Liikenteen energiatehokkuuden parantamiseksi huolehditaan kävelyn, pyöräilyn toimintaedellytyksistä erityisesti kaupunkiseuduilla.
Keskipitkän aikavälin ilmasto- ja ympäristöstrategian suunnitelma KAISU vuoteen 2030 (YM 2017)	Ohjelman yhtenä toimenpiteenä on toteuttaa valtion ja kaupunkiseutujen yhteinen kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelma vuosina 2018–2022.
Kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelma 2018–2023 (LVM 2018)	Kävelyn ja pyöräilyn houkuttelevuutta parannetaan rakentamalla kaupunkialueilla laadukasta kävely- ja pyöräilyinfraa. Käynnistetään valtion ja kuntien yhteinen kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelma, jolla tuetaan kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden parantamista. Tarvittava rahoitus 30 M€ (valtio) + 30 M€ (kunnat) vuodessa.
Fossiilittoman liikenteen tiekartta vuoteen 2030 ja 2045 (LVM 2021)	Laadukas kävely- ja pyöräiliikenteen infrastruktuuri on yksi tärkeimmistä keinoista vaikuttaa kulkumuodon valintaan ja kasvattaa kävely- ja pyöräiliikennemääriä. Kävelyä ja pyöräiliikennettä lisäämällä saadaan aikaan merkittäviä vaikutuksia myös kansanterveyteen, liikennejärjestelmän toimivuuteen sekä kaupunkiympäristöjen viihtyisyyteen ja turvallisuuteen. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman hankkeilla parannetaan kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita ja houkuttelevuutta ja siten lisätään kävely- ja pyöräilymatkojen määrää ja kulkutapaosuutta.
Liikenne 12 -suunnitelma 2021–2032 (2021)	Valtio myöntää vuoteen 2032 asti valtionavustusta kunnille katuverkkoa koskeviin vaikuttaviin hankkeisiin, joilla parannetaan kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita ja houkuttelevuutta ja siten lisätään kävely- ja pyöräilymatkojen määrää ja kulkutapaosuutta. Valtion määrärahasoaa nostetaan 30,0 miljoonaan euroon vuodessa vuosina 2025–2032. MAL-seuduilla avustuksen käytöstä voidaan sopia osana MAL-sopimuksia. Hanke suunnitelman päivittämiseksi vuosille 2025–2036 aloitettiin 26.6.2023.
Keskipitkän aikavälin ilmasto- ja ympäristöstrategian suunnitelma KAISU, Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035 (YM 2022)	Jatketaan kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman toteuttamista ja kävely- ja pyöräilyolosuhteiden parantamista maanteiden varsilla ja liikenteen solmukohdissa.
Valtion talousarviot vuosille 2018–2023	Toteutetaan valtion ja kuntien yhteinen investointiohjelma, jonka hankkeilla parannetaan kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita. Edistämishjelma on osa kansallisen energia- ja ilmastostrategian toteuttamista.
Valtionavustuksen hakuilmoitukset 2018–2023	Avustusta myönnetään ensisijaisesti hankkeille, joilla pyritään lisäämään kävelen ja pyörällä tehtyjen matkojen kulkutapaosuutta parantamalla arkikävelyn ja -pyöräilyn olosuhteita sekä houkuttelevuutta.

4.2.2 Valtionavustuksen kytkennät muihin ohjelmiin

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelmalla ja valtionavustuksilla on ollut vahva asema Fossiilittoman liikenteen tiekartassa, joka esittelee liikennejärjestelmän keinoja parantaa liikennejärjestelmän tehokkuutta ja vähentää päästöjä.

Fossiilittoman liikenteen tiekartassa todetaan myös, että investointiohjelman toteuttamisella on huomattavan suuria hyötyjä kansanterveydelle. Liikuntapolitiikissa strategioissa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle osoitetut tavoitteet liikunnan edistämiseksi liittyvät fyysiseen aktiivisuuteen osana arkiliikkumista eli työ-, koulu- tai asiointimatkoilla.

Ilmasto- ja liikuntapolitiikan lisäksi kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelma kytkeytyy turvallisuuteen ja matkailustrategiaan. Liikenneturvallisuusstrategiassa (LVM 2022) on otettu suoraan kantaa vain maanteiden kävely- ja pyöräliikenteen olosuhteiden parantamiseen turvallisuuden parantamiseksi. Yleisesti on todettu, että pyöräliikenteen ja kävelyn infrastruktuurin parantamisella on suoria vaikutuksia liikenneturvallisuuteen. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisyn ohjelmassa (STM 2020) on todettu tarve tehdä valtion verkolla kävelyn ja pyöräliikenteen liikenneturvallisuutta parantavia toimenpiteitä, jotka parantavat myös yhteyksiä kuntien verkkoon sekä kävelyn ja pyöräliikenteen houkuttelevuutta.

4.2.3 Muut näkökulmat valtionavustuksen tavoitteisiin

Tavoitteiden muutokset investointiohjelman aikana

Valtion talousarviossa esitetty tavoite toteuttaa investointiohjelmaa yhdessä kuntien kanssa katuverkoilla ei ole muuttunut tarkastelujakson (2018–2023) aikana. Investointiohjelman taustalla olevat kävelyn ja pyöräilyn edistämisen tavoitteet sekä vahva kytkentä kansalliseen ilmastopolitiikkaan ovat pysyneet ennallaan. Kävelyn ja pyöräilyn edistämisen tarkoitus on niin ikään pysynyt ennallaan vuoden 2016 jälkeen tehdyissä energia- ja ilmastoasioiden strategioissa.

”Painopiste kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisessä on menossa ilmastonäkökulmasta terveyspuolelle – ei vain hallitusohjelmassa vaan myös kuntien kanssa keskustellessa. Vaikka on ilmastovaikutuksia niin terveysvaikutukset ovat merkittävät ja on loogista, että tätä nostetaan enemmän esiin. Ilmastovaikutukset jäävät pieniksi, kun matkat ovat lyhyitä, mutta terveydelliset vaikutukset ovat suuria kansanterveyteen.” (lainaus haastatteluista)

Kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelma ja investointiohjelma sen osana esiteltiin vuonna 2018. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma oli nk. strateginen hallitusohjelma, jossa ei ollut yksityiskohtaisia kirjauksia. Kävelyn ja pyöräilyn edistämistä ei mainita erikseen. Pääministeri Antti Rinteen ja pääministeri Sanna Marinin hallitusten ohjelmissa varattiin 41 miljoonaa euroa kävelyn ja pyöräliikenteen hankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen vuosina 2020–2022, ja tämä rahoitus myös toteutui. Kävelyn ja pyöräilyn edistämisen tavoitteissa viitattiin edistämishjelman tavoitteisiin. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa kävelyn ja pyöräilyn edistämisessä korostetaan liikenteen ilmastotavoitteiden ohella selvästi vahvemmin liikunnan lisäämistä ja liikkumisen turvallisuutta, etenkin päiväkotikoti- ja koulupäivien aikana ja matkoilla. Ohjelman mukaan kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelma päivitetään ja kävelyn ja pyöräilyn edistämisen rahoitusta pienennetään.

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman hakuohjeissa on kaikkina vuosina kerrottu, että ensisijaisesti avustetaan hankkeita, joiden tarkoituksena on arkikävelyn ja -pyöräilyn olosuhteiden ja houkuttelevuuden parantaminen sekä kävely- ja pyörämatkojen kulkutapaosuuden lisääminen. Vuosina 2018–2022 mainittiin myös kävely- ja pyörämatkojen määrän lisääminen ja vuosina 2020–2022 myös liikenteen päästöjen vähentäminen.

Kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisen laajemmat tavoitteet

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelma on saanut paikan valtion talousarviossa ennen kaikkea positiivisena keinona parantaa liikennejärjestelmän energiatehokkuutta ja vähentää päästöjä. Kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisen

ympäristötavoitteet ja päämäärät lähtevät siitä, että matkoista entistä suurempi osa tehdään jalan tai pyörällä ja että tämän seurauksena autoliikenne vähenee. Aktiivisen liikkumisen lisääminen on kuitenkin tavoite sinänsä eikä sen edistäminen edellytä autoilun vähentämistä vaan ainoastaan sitä, että kansalaiset liikkuvat enemmän lihasvoimalla.

Silloin kun jonkin liikennejärjestelmän osan parantamista tai avustamista ajatellaan politiikkatoimena, arvioidaan sen tuloksellisuutta ja tehokkuutta viime kädessä sen perusteella, kuinka hyvin se saa aikaan tavoiteltua vaikutusta. Liikenne- ja ilmastopolitiikan näkökulmasta kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman onnistumista mitataan lopulta sillä, kuinka paljon liikenteen hiilidioksidipäästöt vähenivät (tonneina) ja kuinka paljon päästövähennemä tuli maksamaan (€/tonni). Tämä osoittaminen on lopulta täysin laskennallista, koska sitä ei voi mitata (ks. luku 4.3.3).

Liikennejärjestelmän ja liikenteen suunnittelua ei kuitenkaan tehdä ensisijaisesti siksi, että vähennettäisiin autoliikennettä ja liikenteen päästöjä. Näihin vaikuttavimmat keinot ovat muualla, kuten jakeluvelvoite, polttoaineiden ja ajoneuvojen verotus, päästökauppa, ajoneuvojen hankintatuet, vähäpäästöisten käyttövoimien jakelu sekä ruuhka- ja kilometrimaksut. Liikenneväyliä ja muuta infrastruktuuria suunnitellaan ja kehitetään liikkumismahdollisuuksien, liikkumisympäristön, liikkumisen palvelutason, liikenneturvallisuuden, elinympäristön laadun ja paikkojen saavutettavuuden parantamiseksi. Samalla pyritään minimoimaan infrastruktuurista ja liikenteestä aiheutuvia haittoja, kuten liikenteessä kuluva aika ja vaiva, onnettomuudet, melu, päästöt ja tilantarve. Lisäksi voidaan tavoitella erinäisiä ulkoisia hyötyjä, kuten asukkaille ja yrityksille houkuttelevien sijaintien syntymistä sekä väyliin, liikenteeseen ja matkailuun tukeutuvaa liiketoimintaa.

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustus kohdistuu kuntien katuverkolle, jonka suunnittelu, kunnossapito ja kehittäminen ovat kunnan tehtäviä, joista säädetään tarkemmin kuntalaissa (410/2015) sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999). Valtion osallistuminen kunnan päätösvallassa olevien tehtävien rahoittamiseen edellyttää yleistä etua palvelevan syyn. Investointiohjelman valtionavustuksen nykymuotoinen peruste toteuttaa kansallista ilmastostrategiaa on selvä yleistä etua palveleva syy. Jos investointiohjelmalla siirrytään enemmän perustelemaan yleisimmillä kunnan liikennejärjestelmään ja elinympäristöön kohdistuvilla tavoitteilla, herää myös kysymys siitä, mikä on yleistä etua palveleva syy valtion osallistumiselle kuntien tehtävien rahoitukseen. MAL-neuvotteluissa valtio ja MAL-seutujen kunnat sopivat yhdessä seudun liikennejärjestelmän ja maankäytön tavoitteista ja toimenpiteistä. Mahdollisuus hakea valtionavustusta kävelyn ja pyöräiliikenteen olosuhteiden parantamiseen on mainittu sopimuksissa.

Avustettavien hankkeiden laatuvaatimukset

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman hankkeissa tulee noudattaa voimassa olevia suunnitteluohjeita, joista tärkeimmät ovat *Jalankulun suunnittelu* (Väylävirasto 2022) ja *Pyöräiliikenteen suunnittelu* (Väylävirasto 2020). Suunnitteluohjeet ovat Väyläviraston laatimia ja julkaisemia, mutta niissä käsitellään kaupunkialueiden ratkaisuja ja ohjeet on laadittu soveltuviksi myös katuverkolla olevien hankkeiden suunnitteluun.

Vaatimuksen taustalla on tutkimukseen perustuva tieto siitä, että pyöräilyinfrastruktuurin laadulla on merkittävä vaikutus pyöräilyn määrään kaupungeissa (ks.

esim. Vaismaa 2014). Investointiohjelmassa on tämän takia ollut alusta asti kirjas ajatus siitä, että kävelyn ja pyöräliikenteen olosuhteiden ja houkuttelevuuden parantaminen on tehtävä laadukasta infrastruktuuria rakentamalla. Laatu tarkoittaa jalankululle muun muassa esteettömyyttä, turvallisuutta, viihtyisyyttä ja ympäristöä käytettävyyttä. Pyöräliikenteen infrastruktuurin laadun ominaisuuksia ovat näiden lisäksi kattava ja saumaton verkko, jolla ajaminen on turvallista, miellyttävää ja sujuvaa. Pyöräpysäköinnissä laatu tarkoittaa muun muassa onnistunutta pysäköinnin sijoittelua, riittävää väljyyttä, telineiden helppokäyttöisyyttä, suojarakenteita ja runkolukitusmahdollisuutta.

Tässä työssä tehdyn kyselyn perusteella jalankulun ja pyöräliikenteen suunnitteluohjeiden mitoitusvaatimuksia on pidetty haastavina ja paikoin jopa epätarkoituksenmukaisina katu ympäristöön. Osa vastaajista piti laatuvaatimuksia myös hyvinä ja tarkoituksenmukaisina laadukkaan kävelyn ja pyöräilyn infrastruktuurin edistämiseksi. Kehittämisehdotuksena esitettiin ehtojen ja arviointikriteerien skaalaamista eri kokoisille kunnille sekä joustoa laatuvaatimuksiin erityisesti pienemmille kunnille. Asiantuntijahaastatteluissa tuli esille, että kunnissa suunnittelun laatuvaatimukset on tulkittu paikoin liian joustamattomiksi, kun taas valtion suunnasta nähdään tärkeäksi tavoitella korkealaatuisia jalankulun ja pyöräliikenteen olosuhteita koko maassa.

Laatuvaatimukset vaikuttavat myös toteutuskustannuksiin ja siten asialla on vaikutus hankkeiden tehokkuuteen. Laadun suhteuttaminen esimerkiksi käyttäjämääriin on osin suunnitteluohjeissa ratkaistava asia, mutta aina myös hankekohdaisen suunnittelun kysymys.

Kunnilla ja kaupungeilla on omia suunnitteluohjeitaan ja -periaatteitaan, ja vaatimus valtion laatimien suunnitteluohjeiden noudattamisesta voidaan kokea puuttumisena kunnan itsemääräämisoikeuteen tässä asiassa. Toisaalta on selvää, että valtiolla on oikeus asettaa ehtoja ja tavoitteita valtionavustukselle. Avustettavia hankkeita on niin paljon, ettei niissä voida käydä hankekohtaisia neuvotteluja rahoitusosuuksista ja noudatettavista ehdoista. Siksi suunnitteluohjeiden noudattamisen on oltava valtionavustuksen yleinen vaatimus, joka koskee tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi kaikkia hakijoita.

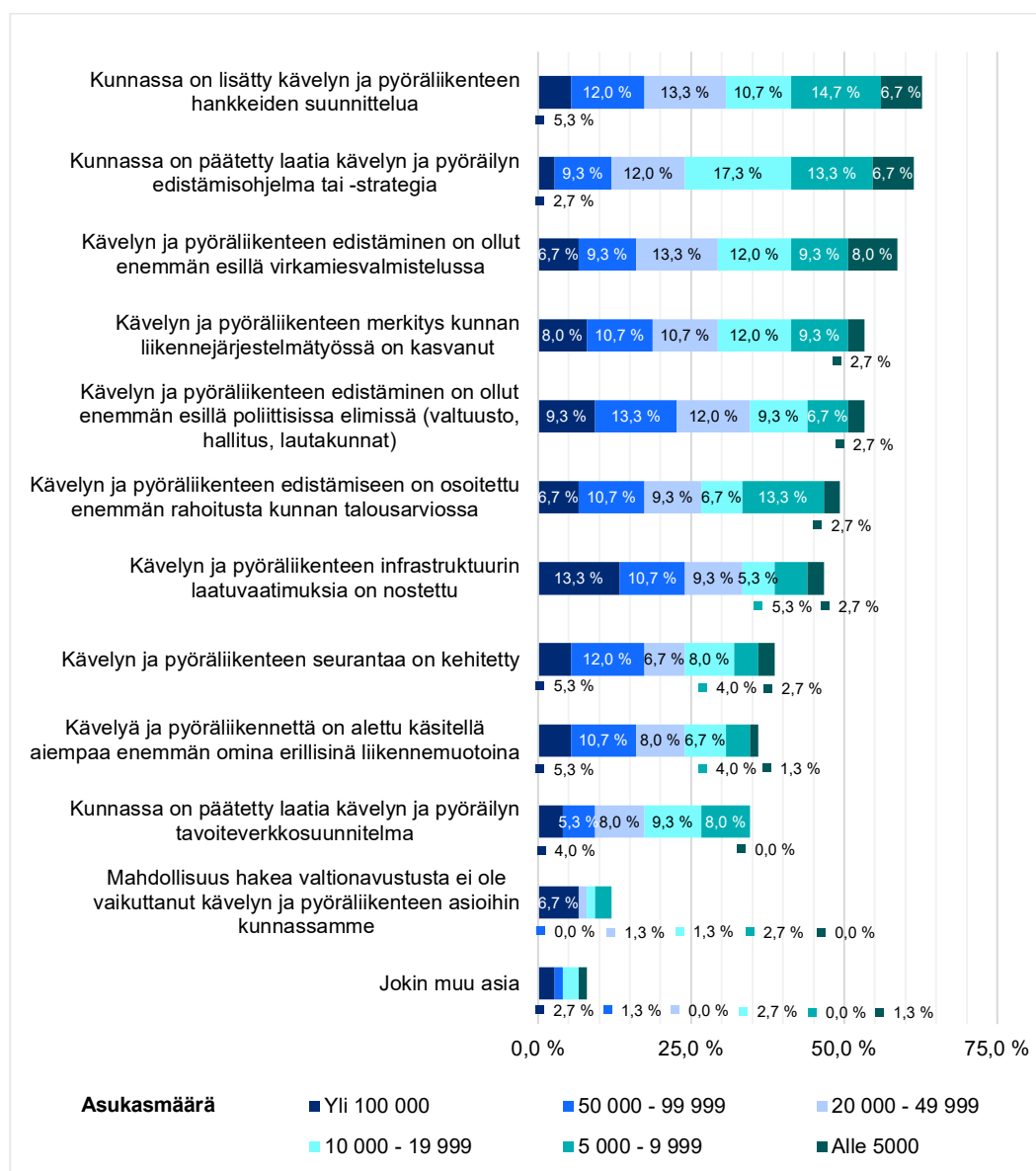
4.3 Vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi

4.3.1 Vaikutukset kävelyn ja pyöräliikenteen edistämiseen kunnissa

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksella voidaan todeta olevan tavoiteltuja vaikutuksia kuntien toimintaan. Ennen tätä arviointia on todettu, että investointiohjelman valtionavustukset lisäävät eri tavoin kävelyn ja pyöräilyn edistämistoimintaa kunnissa sekä nopeuttavat laadukkaan infrastruktuurin rakentamista jalankululle ja pyöräliikenteelle (VLN 2023, Mannola ym. 2021, JAMK 2023).

Tässä arvioinnissa tehdyn kyselyn perusteella jo mahdollisuus hakea kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusta on lisännyt kävelyn ja pyöräliikenteen infrahankkeiden suunnittelua kunnissa (62,7 %), johtanut kunnissa päätökseen laatia kävelyn ja pyöräliikenteen edistämishjelma tai -strategia (61,3 %) sekä tuonut kävelyn ja pyöräliikenteen edistämistä enemmän esille kuntien virkamiesvalmistelussa (58,7 %). (Kuva 9.)

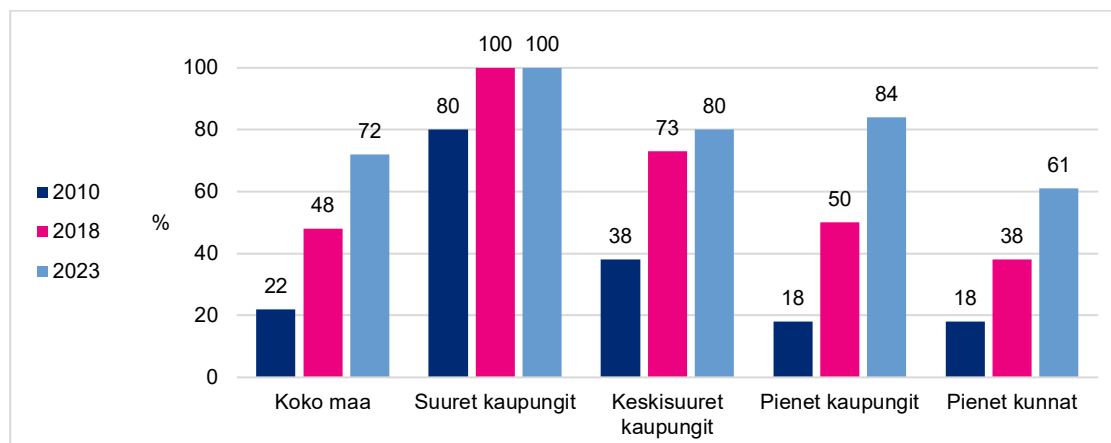
Kuvasta 9 havaitaan lisäksi, että mahdollisuus hakea valtionavustusta on kasvat-
tanut kävelyn ja pyöräliikenteen merkitystä kuntien liikennejärjestelmätöissä
(53,5 %) sekä lisännyt kävelyn ja pyöräliikenteen näkyvyyttä kuntien poliittisissa
elimissä (53,3 %). Yli 20 000 asukkaan kunnissa mahdollisuus hakea valtionavus-
tusta vaikutti kyselyn mukaan kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuurin laatu-
vaatimusten nostoon ja edistämisen esilläoloon poliittisessa päätöksenteossa. Alle
20 000 asukkaan kunnissa mahdollisuus hakea valtionavustusta vaikutti enemmän
edistämishjelmien ja -strategioiden sekä tavoiteverkkosuunnitelmien laadintaan.



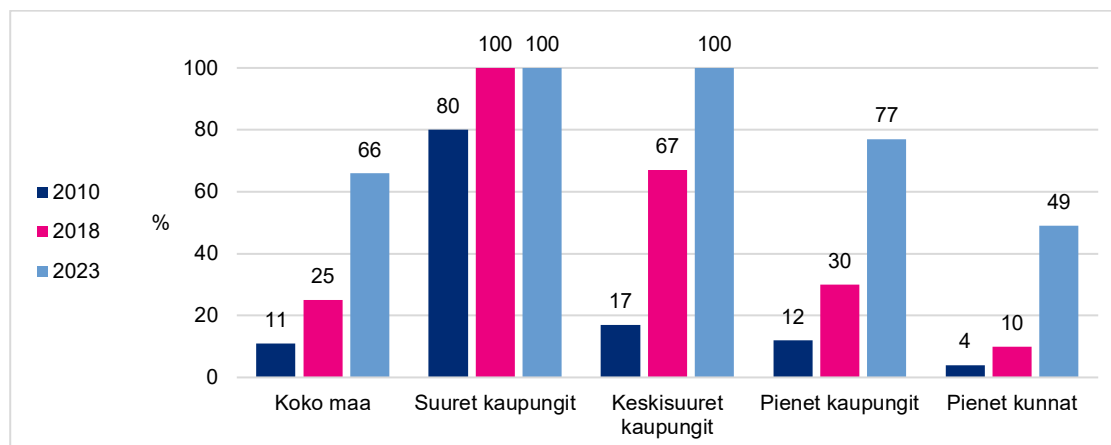
Kuva 9. Tämän työn kyselytutkimuksessa saadut kuntien vastaukset asioista, joihin mahdollisuus hakea kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusta on vaikuttanut (n=75, valittujen vastausten lukumäärä=386).

Pyöräilyn olosuhteet Suomen kunnissa -kyselytutkimuksen (JAMK 2023, ks. myös luku 2.5.3) tulosten perusteella sekä kävelyä ja pyöräilyä edistävät poliittiset päätökset (kuva 10) että pyöräilyn edistämishjelmien ja -strategioiden (kuva 11) ovat yleistyneet vuosien 2010 ja 2023 välisenä aikana. Tulosten analyysiosassa päätel-
lään, että poliittiset päätökset edeltävät edistämishjelmien laadintaa, ja tällä

perusteella edistämishjelmien laadinnan arvioidaan vielä yleistyvän pienemmissä kunnissa.



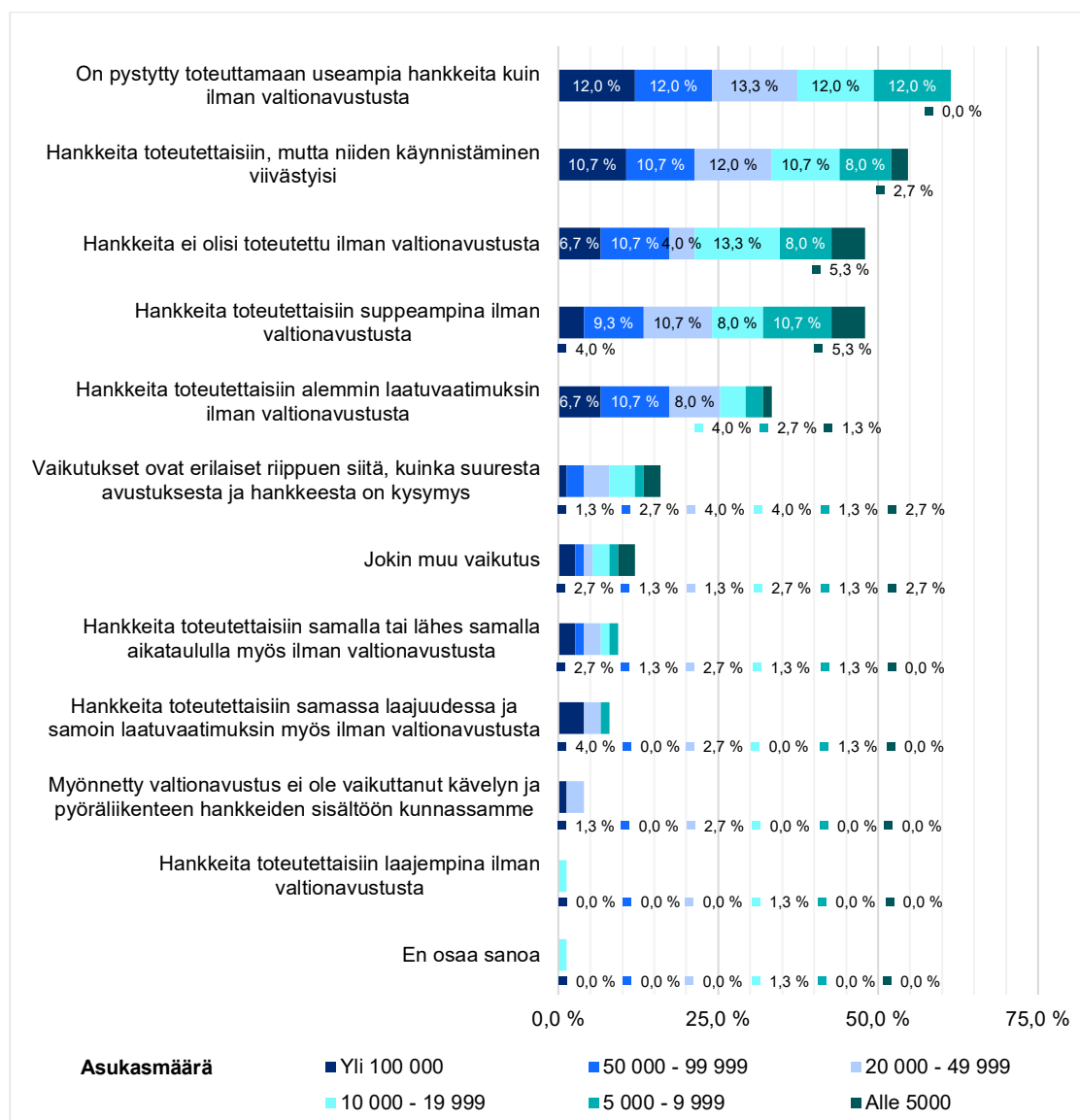
Kuva 10. Poliittisten päätösten tekeminen pyöräilyn edistämiseksi kyselyvuotta edeltävien viiden vuoden aikana ja kuntaluokittain vuosina 2010 (n = 138), 2018 (n = 147) ja 2023 (n = 127) (%) Pyöräilyn olosuhteet Suomen kunnissa -kyselytutkimuksessa (JAMK 2023).



Kuva 11. Kunnalliset tai seudulliset pyöräilyn edistämishjelmät, -strategiat tai muut vastaavat osuuksina kuntaluokittain vuosina 2010 (n = 138), 2018 (n = 147) ja 2023 (n = 127) (%) Pyöräilyn olosuhteet Suomen kunnissa -kyselytutkimuksessa (JAMK 2023).

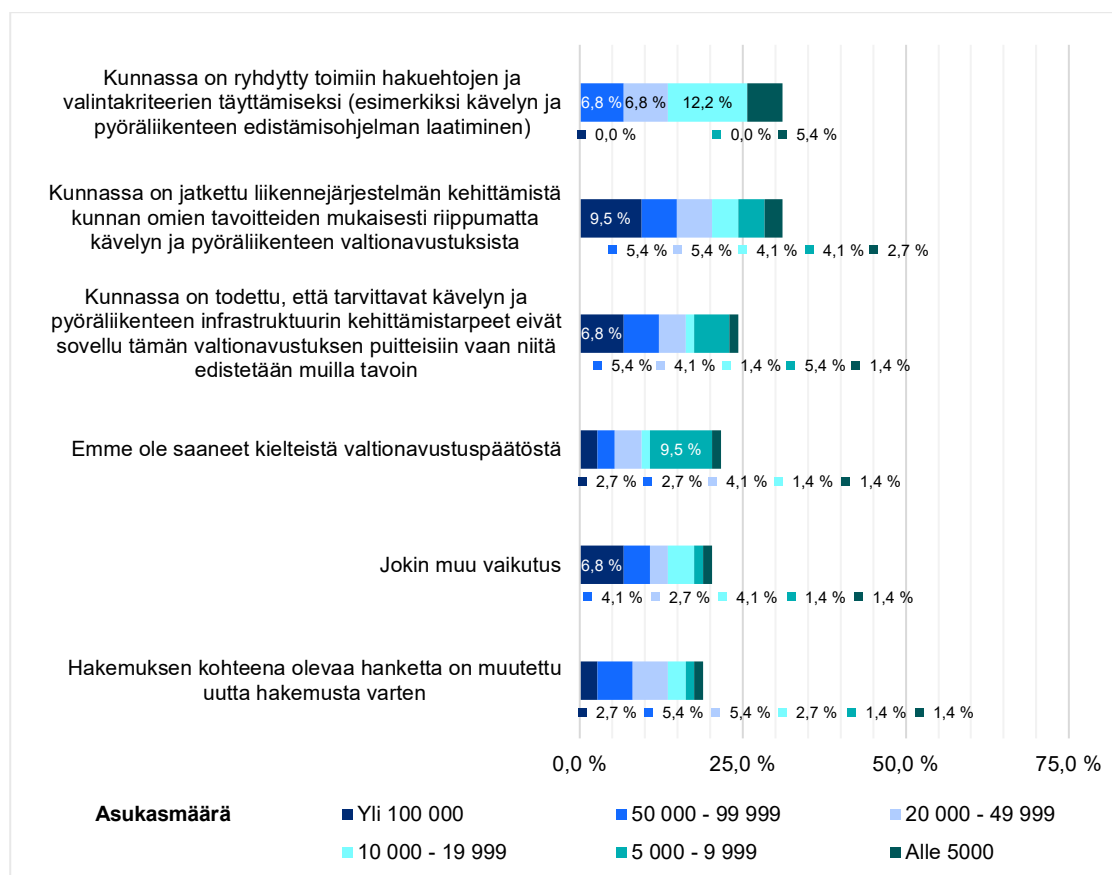
4.3.2 Vaikutukset kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuuriin

Kyselytutkimuksen mukaan kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustukset ovat mahdollistaneet useampien hankkeiden toteutumisen kunnissa (61,3 % vastaajista) sekä niiden nopeamman toteutusaikataulun (54,7 % vastaajista). Myönnetty valtionavustukset ovat monissa kunnissa mahdollistaneet hankkeiden toteutumisen ylipäättään (48,0 %) tai niiden toteuttamisen laajempina (48,0 %) kuin ilman avustusta. Suuremmissa kunnissa (yli 20 000 asukasta) kyselyn vastauksissa korostui pienempiin kuntiin (alle 20 000 asukasta) verrattuna kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman vaikutukset kävelyn ja pyöräliikenteen infran korkeampiin laatuvaatimuksiin. Pienemmissä kunnissa vastauksissa korostettiin kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman vaikutuksia siihen, että hankkeita saatiin ylipäättään toteutettua. (Kuva 12.)



Kuva 12. Tämän työn kyselytutkimuksessa kunnilta saadut vastaukset kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten vaikutuksista hankkeiden toteutumiseen ja sisältöön (n=75, valittujen vastausten lukumäärä=221).

Kielteisten valtionavustuspäätösten saaminen perusteluineen on johtanut kyselytutkimuksen perusteella kunnissa erilaisten toimien aloittamiseen hakuehtojen ja arviointikriteerien täyttämiseksi (31,3 %). Monissa kunnissa liikennejärjestelmän kehittämistä on jatkettu kunnan omien tavoitteiden mukaisesti riippumatta kävelyn ja pyöräliikenteen valtionavustuksista (31,1 %). Joissain kunnissa on myös todettu, että tunnistetut kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuurin kehittämistarpeet eivät sovellu tämän valtionavustuksen puitteisiin, vaan niitä edistetään muilla tavoin (24,3 %). (Kuva 13.)



Kuva 13. Tämän työn kyselytutkimuksessa saadut kuntien vastaukset kielteisen valtionavustuspäätöksen ja sen perusteluiden vaikutuksista kävelyn ja pyöräliikenteen edistämiseen kunnassa (n=74, valittujen vastausten lukumäärä=109).

Kyselytutkimuksesta saatiin kunnilta myös avoimia kommentteja sekä kehitysehdotuksia kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelmaan. Ylipäätään kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelmaa pidettiin hyvin merkityksellisenä kunnille ja ohjelman toivottiin jatkuvan pitkään. Asiantuntijahaastattelut vahvistivat investointiohjelman valtionavustustoiminnan tärkeyden ja vaikutukset kuntien toimintaan.

Valtionavustuksen ehtoihin ja arviointikriteereihin toivottiin joustoa ja tapauskohtaista harkintaa. Erityisesti jalankulun ja pyöräliikenteen suunnitteluohjeiden mitoitusvaatimuksia pidettiin haastavina ja jopa epätarkoituksenmukaisina katuymppäristöön. Kehittämisehdotuksena esitettiin ehtojen ja arviointikriteerien skaalaa- mista eri kokoisille kunnille sekä joustoa laatuvaatimuksiin erityisesti pienemmille kunnille.

Alle 20 000 asukkaan kunnat esittivät kehitysehdotuksina muun muassa avustusten laajentamisen myös valtion teiden varsien kävelyn ja pyöräliikenteen olosuh- teisiin. Yksittäisinä mainintoina kävelyn, paikallistason reittien ja liikenteen solmu- pisteiden toivottiin nousevan tulevaisuudessa paremmin esille kävelyn ja pyöräi- lyn investointiohjelman valtionavustuksissa.

Valtionavustusprosessia pidettiin kunnissa paljon resursseja vievänä, ja sen toi- vottiin keventyvän. Kehittämisehdotuksena hakuprosessiin esitettiin hanketyypeit- täin mukautuvaa hakulomaketta sekä karttakuvien mahdollistamista.

Kehittämisehdotuksena kaiken kokoiset kunnat esittivät keskustelun lisäämistä yhteydenottojen, tuen ja kattavamman palautteen muodossa. Tukimateriaaleja ja

yleistä tiedottamista pidettiin pääosin hyvinä, mutta prosessin toivottiin siirtyvän sähköiseen järjestelmään. Kehittämisehdotuksena esitettiin myös yhteen paikkaan koottua tietoa kaikista kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen kytkeytyvistä valtionavustuksista sekä prosessin yhtenäistämistä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä aluehallintovirastojen kanssa.

Valtionavustuksen hakemisen ja päätöstenteon aikataulu on toisille kunnille sopiva, toisille taas liian aikainen tai myöhäinen. Vastaajat toivoivat aikaisempaa tiedottamista sekä pidempää aikaa avustusta saaneiden hankkeiden toteuttamiseen. Avustuksiin käytettävissä olevan määrärahan toivottiin pysyvän vuodesta toiseen samalla tasolla tai ainakin olevan tiedossa hyvissä ajoin. Kokonaisuutena kunnat toivoivat lisää rahaa kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksiin.

4.3.3 Valtionavustuksen paikalliset, alueelliset ja sosiaaliset vaikutukset

Paikalliset ja alueelliset vaikutukset

Investointiohjelman valtionavustuksilla on rahoitettu kävelyn ja pyöräiliikenteen infrastruktuuria, joka on kaikkien kuntalaisten vapaassa käytössä. Valtionavustusten kohteet on valittu hakemusten perusteella koko maasta. Hakuehdot ja avustuskriteerit ovat olleet kaikille samat. Eri kokoisia ja eri puolilta maata olevia kuntia on kohdeltu yhdenvertaisesti. Valtionavustuksen merkitys on vaihdellut esimerkiksi kunnan koon mukaan, mutta niin on vaihdellut hankkeiden kokokin.

Suurissa kaupungeissa kunnan rahoitus kävelyn ja pyöräiliikenteen olosuhteiden parantamiseen on ollut moninkertainen suhteessa valtionavustukseen. Valtionavustus on vaikuttanut ensisijaisesti hankkeiden toteutusjärjestykseen, mutta sillä on ollut yleisempääkin merkitystä kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämiseksi kokonaisuutena. Pienissä kunnissa valtionavustus on voinut olla ratkaiseva tekijä sille, että kunta ylipäättään on parantanut kävelyn ja pyöräiliikenteen olosuhteita omalla alueellaan, kun suurin osa pyöräiliikenteen väylistä voi olla valtion verkolla.

Sosiaaliset vaikutukset

Avustuskohteiden toteutuksella on ollut merkitystä ainakin jalankulkijoille ja pyöräilijöille, jotka eivät kategorisesti edusta mitään yksittäistä väestöryhmää. Erityisiä hyötyjiä ovat olleet he, joille pyöräily tai kävely on arjen pääkulkutapa tai joiden käyttämien palvelujen (kuten koulu ja sote-palvelut) yhteyksiä hanke parantaa. Valtionavustusten kohteet voivat palvella myös joukkoliikenteen käyttäjiä liityntämatkoilla ja liityntäpysäköinnissä. Autoliikenne hyötyy kävelyn ja pyöräiliikenteen olosuhteiden kehittämisestä mm. parantuneen sujuvuuden ja liikenneturvallisuuden muodossa, kun hankkeissa toteutetaan eri kulkumuotojen tarpeet huomioivia selkeitä ja aiempaa paremmin jäsenneltäviä liikennejärjestelyitä. Selkeys ja jäsentely parantavat eri liikkujien toiminnan ennakointia ja sitä kautta edistävät sekä turvallisuutta että sujuvuutta.

4.3.4 Valtionavustuksen vaikutukset kilpailuun

Hankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa on käytetty suunnittelun ja rakentamisen kaupallisia palveluja, joiden hankinnasta vastaavat kunnat, joiden on noudatettava hankintalakia. Ei ole tietoa siitä, miten kunnat ovat noudattaneet hankintalakia investointiohjelman valtionavustuksella avustetuissa kohteissa ja onko näissä tapauksissa ollut esimerkiksi valtionavustuksen aikatauluista johtuneita

haasteita hankintalain noudattamiseen. Toisaalta kyselyssä, haastatteluissa tai muissa aineistoissa ei ole tullut esille, että valtionavustuksella olisi vaikutuksia hankintoihin.

4.3.5 Muut näkökulmat valtionavustuksen vaikutuksiin ja vaikuttavuuteen

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman tärkein mitattava vaikutus on ollut se, kuinka paljon jalan tai pyörällä tehtävien matkojen määrä lisääntyy avustettujen hankkeiden seurauksena. Tätä asiaa seurataan hankkeiden valmistuttua. Joistakin hankkeista seuranta on jo tehty. Hankekohteisiin sijoitetut laskentalaitteet ja liikennelaskennat tuottavat aikanaan tietoa jalankulkijoiden ja pyöräilijöiden määrän kehityksestä hankkeen kohdalla. Tämä onkin ainoa tieto, mitä infrastruktuurin vaikutuksista voidaan todentaa.

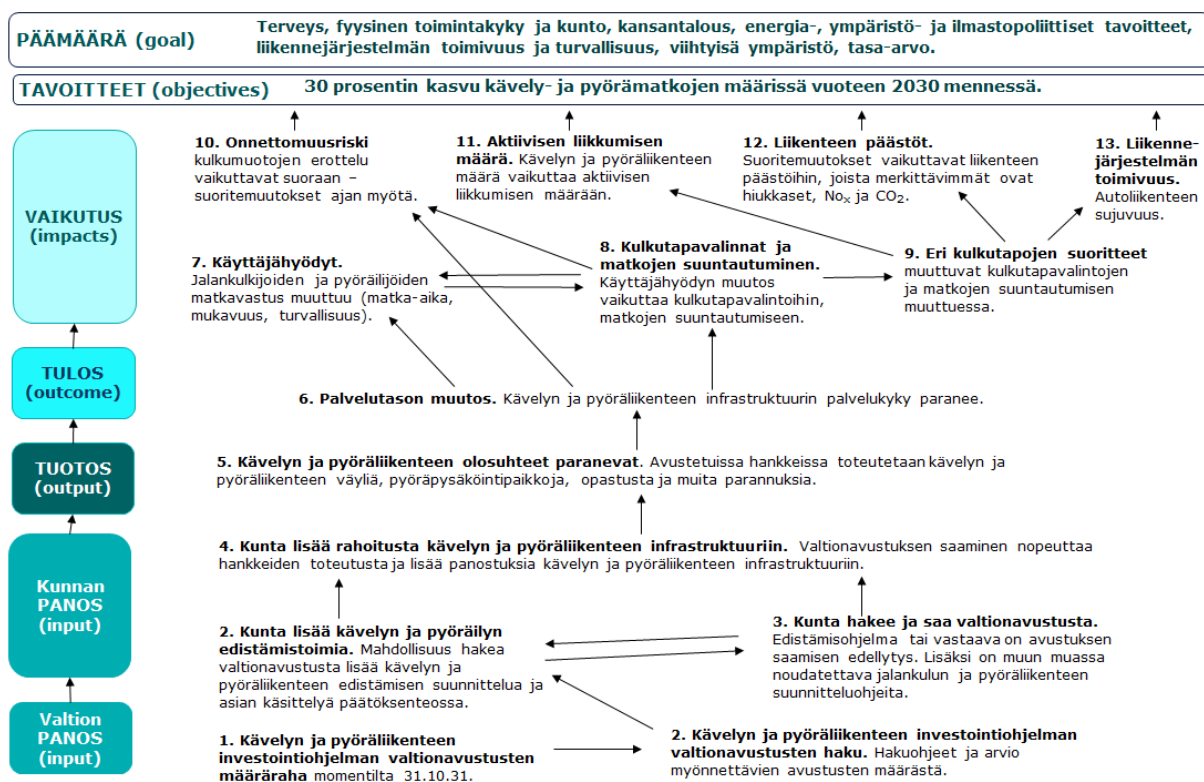
Kohteessa todettu käyttäjämäärä ei kuitenkaan kerro hankkeen vaikutuksesta, jos lähtötilanteen käyttäjämäärää ennen hanketta ei tunneta. Vaikka käyttäjämäärä ennen hanketta tunnettaisiinkin kohtuullisen hyvin, olisi käyttäjämäärä kohteessa voinut muuttua myös hankkeesta riippumatta. Hanke on toisaalta voinut siirtää jalankulkijoita ja pyöräilijöitä toisilta reiteiltä, ja ilman tietoa näistä siirtymistä, ei voida arvioida hankkeen kokonaisvaikutusta kävelyn ja pyöräiliikenteen määriin.

Varsinaisia tavoiteltuja vaikutuksia liikenteen päästöihin, aktiivisen liikkumisen määrän ja niistä seuraaviin kansantaloudellisiin hyötyihin ei pysty todentamaan, mutta niitä voi yrittää arvioida laskennallisesti. Laskennassa tarvitaan tietoa siitä, kuinka paljon hankkeen synnyttämästä lisäkysynnästä on autoliikenteestä siirtyneitä tai kokonaan uusia matkoja. Toiseksi tarvitaan tietoa siitä, kuinka paljon hankkeen seurauksena lisääntynyt kävely tai pyöräily lisää yksilötasolla aktiivisen liikkumisen kokonaismäärää. Liikenteellisiin vaikutuksiin voi päästä kiinni Suomessa tehtyjen liikennetutkimusten ja ennen kaikkea liikennetutkimusten perusteella muodostettujen mallien avulla. Lisäksi voi hyödyntää muissa maissa tehtyjä tutkimuksia ja arviointiohjeita. Aktiivisen liikkumisen muutoksen arviointiin ei ole kansallista tietopohjaa, mutta muissa maissa asiasta on tutkimustietoa.

4.3.6 Investointiohjelman valtionavustuksen vaikutusketju

Edellä kuvattujen vaikutusten ja vaikuttavuuden perusteella voidaan muodostaa kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksen vaikutusketju (kuva 14).

Syiden ja seurausten looginen kokonaisuus lähtee valtion talousarviossa tälle valtionavustukselle myönnettyistä määrärahoista (1). Niiden puitteissa valtionapuviranomainen Traficom suunnittelee ja toteuttaa valtionavustusten haun (2). Tieto hakumahdollisuudesta vaikuttaa kuntien toimintaan kävelyn ja pyöräilyn edistämisessä (3). Kunta hakee valtionavustusta. Jos hakemus täyttää vaatimukset ja määrärahat riittävät, avustus myönnetään ja vaikutusketju jatkuu (4). Valtionavustus käytetään kävelyn ja pyöräiliikenteen olosuhteita parantavaan infraraken- tamiseen (5), jonka seurauksena kävelyn ja pyöräiliikenteen infrastruktuurin palvelukyky paranee (6). Tästä on hyötyä jalankulkijoille ja pyöräilijöille, jotka käyttävät uutta infraa (7). Osa käyttäjistä on siirtynyt muista kulkumuodoista tai te- kee kokonaan uusia matkoja paremman infran takia (8). Näiden muutosten seu- rauksena eri kulkutapojen suoritteet muuttuvat (9). Infrastruktuurin laadun ja lii- kenteellisten muutosten seurauksena onnettomuusriski muuttuu (10), aktiivisen liikkumisen määrä muuttuu (11), liikenteen päästöt muuttuvat (12) ja liikennejär- jestelmän toimivuus kokonaisuudessaan muuttuu (13). Muutokset 7 – 13 ovat avustetuilla hankkeilla aikaan saatuja vaikutuksia, joita tarkastellaan tulokselli- suuden arvioinnissa suhteessa tavoitteisiin ja päämääriin. Valtionavustuksen vai- kuttavuuden tarkastelu on jo ketjun alkupäässä, jossa valtionavustuksen haku- mahdollisuus (2) ja avustuksen saaminen (4) vaikuttavat kunnan toimintaan kä- velyn ja pyöräiliikenteen edistämisessä (3).



Kuva 14. Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksen vaikutusketju.

4.4 Yleisen edun ja tuloksellisuuden arviointi

4.4.1 Valtionavustuksen mahdollisuudet toteuttaa tavoitteitaan

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman vaikutuksille ei ole olemassa valtakunnallisella tasolla määrällisiä tavoitteita. Kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelman 2018–2023 määrällistä tavoitetta 30 prosentin kasvusta kävely- ja pyörämatkojen määrissä vuoteen 2030 mennessä ei ollut jyvitetty toimenpiteittäin. Investointiohjelma todettiin keskeiseksi edistämishjelman toimenpiteeksi, joten sille voitaneen tulkita suuri vastuu kysynnän lisäämistavoitteesta.

Investointiohjelman tuotoksille eli avustetun infrastruktuurin määrälle, kohteiden tyypeille tai alueelliselle kohdentumiselle ei myöskään ole määrällistä tavoitetta. Investointiohjelman rahoitukselle on esitetty esimerkiksi Fossiilittoman liikenteen tiekartassa tavoite 60 miljoonan euron vuotuisesta rahoituksesta, josta 30 miljoonaa euroa on valtion avustusta ja 30 miljoonaa euroa avustuksen vaikutusta kuntien rahoitukseen. Valtion talousarviosta myönnettyt määrärahat (ks. luku 2.2.2) ovat olleet varsinaisessa talousarviossa lähellä tavoitetta vuosina 2020 ja 2021, mutta pääasiassa paljon vähäisemmät.

Edistämishjelmassa ollut kokonaistavoite 30 prosentin kävelyn ja pyöräliikenteen matkojen määrän lisäyksistä tarkoittaa noin 35 miljoonan matkan lisäystä vuosittain. Valtionavustusten kohteista ei ole toistaiseksi sellaista seurantatietoa, josta voisi päätellä avustettujen kohteiden vaikutusta kysyntään. Varsinaisesti tavoittelua kokonaisvaikutusta (ottaen huomioon esimerkiksi reittisiirtymät) ei käytännössä voi edes todentaa hankekohtaisesti. Ruotsalaisten arviointiohjeiden mukaan baanatasoinen uusi pyöräliikenneväylä synnyttää noin 8 prosentin nettolisäyksen käyttäjämäärään (ks. esim. Metsäranta ym. 2024). Jos avustettu kohde vaikuttaa noin 2 000 päivittäiseen pyörällä tehtyyn matkaan, niin baanatasoisen uuden väylän rakentaminen lisäisi pyöräliikenteen määrää noin 160 matkalla päivässä ja noin 40 000 matkalla vuodessa. Tällaisia hankkeita tarvittaisiin vuosittain noin 875 kappaletta.

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten määräraha on ollut vuosina 2018–2023 pääsääntöisesti liian pieni suhteessa tavoiteltuun rahoitustasoon. Liikenne 12 -suunnitelmassa vuosille 2021–2032 esitettiin tavoitteen mukaista 30 miljoonan euron vuotuisia määrärahasoia näille valtionavustuksille vuodesta 2025 alkaen. Liikenne 12 -suunnitelman päivityksessä vuosille 2025–2036 kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman rahoitus jää lokakuussa 2024 käytävissä olevien tietojen mukaan aiempaa tavoitetta pienemmäksi. Suunnitelman rahoitusohjelmaa sovitetaan yhteen julkisen talouden kehyksen kanssa vuosien 2025–2028 osalta.

4.4.2 Valtionavustuksen yhteiskunnallinen merkitys

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustukset ovat olleet liikenne- ja ilmastopolitiikan keinovalikoimassa keinona lisätä kestävien kulkutapojen osuutta ja siten parantaa liikenteen energiatehokkuutta. Valtiolla ei ole ennen tämän avustuksen momenttia ollut keinoja vaikuttaa kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuurin rakentamiseen kuntien katuverkoilla muuta kuin sanallisesti. Investointiohjelman valtionavustuksella on ollut suuri merkitys kävelyn ja pyöräliikenteen valtakunnalliselle edistämiselle. Liikennejärjestelmätasolla investointiohjelman valtionavustus rinnastuu kaupunkien raitiotiehankkeiden valtionavustuksiin

sekä suurten ja keskisuurten kaupunkien joukkoliikenteen valtionavustuksiin. Näillä kaikilla tavoitellaan muun muassa liikenteen energiatehokkuuden lisäämistä ja päästöjen vähenemistä.

Ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta kestävän liikenteen edistämisen merkitys on pieni verrattuna käyttövoimiin ja liikenteen hinnoitteluun sekä verotukseen kohdistuviin keinoihin. Infrahankkeilla voidaan vaikuttaa suoraan vain hankkeen liikennekäytävässä tehtäviin matkoihin, jolloin vaikutukset jäävät paikalliseksi ja siten koko maan kattavissa tarkasteluissa suhteellisen vähäisiksi. Jos ihmisiä kuitenkin ohjataan muilla päästöihin vaikuttavilla keinoilla (mm. verotus ja hinnoittelu) kestäviin kulkutapoihin, liikenneinvestoinneilla voidaan tukea ja vahvistaa tätä vaikutusta varmistamalla riittävä kapasiteetti.

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelmaa ei ole mainittu suoraan toimenpiteenä muissa kuin liikenne- ja ilmastopolitiikan strategioissa ja ohjelmissa. Kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden kehittäminen sekä kävelyn ja pyöräilyn edistäminen yleisemmin on tunnistettu keskeisiksi liikuntapolitiikassa, koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisyssä, iäkkäiden henkilöiden liikkumismahdollisuuksissa, matkailussa ja luonnon virkistyskäytössä.

Voidaan todeta, että kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelmalla on ollut merkitystä ja myönteisiä vaikutuksia useiden hallinnonalojen tavoitteiden edistämisessä.

4.4.3 Valtionavustuksen käytön tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus

On tiedossa, että kävelyn ja pyöräiliikenteen infrastruktuurin laadun ja määrän lisääminen lisää kysyntää, ja että se siten on yleensä vaikuttava keino. Jos investointiohjelman tavoite pelkistetään valtion talousarvion kirjaukseen kävelyn ja pyöräiliikenteen olosuhteiden parantamiseen kuntien katuverkolla, on valtionavustus ollut valtion ainoa suora keino vaikuttaa asiaan. Tässä tarkasteltavien valtionavustusten lisäksi valtio voi edistää kävelyn ja pyöräiliikenteen olosuhteiden kehittämistä muussa yhteistyössä kuntien kanssa (esimerkiksi MAL-sopimukset sekä maanteiden jalankulun ja pyöräiliikenteen yhteyksien parantamishankkeet).

Jos investointiohjelman valtionavustusten tehokkuutta arvioidaan sen perusteella, kuinka paljon avustuksilla saadaan aikaan kysynnän lisäystä, olisi avustuksia luultavasti ollut järkevintä keskittää suurien kaupunkien suuriin liikennevirtoihin tai keskisuurille kaupunkiseuduille, missä liikenteen määrät ovat suurehkoja, mutta joukkoliikennepalvelut heikommat kuin suurilla kaupunkiseuduilla. Investointiohjelmassa on kuitenkin tavoiteltu kävelyn ja pyöräiliikenteen olosuhteiden parantamista koko maassa. Pienissä kunnissa avustettujen hankkeiden koko on ollut pienempi kuin suurissa kaupungeissa. Näin ollen tehokkuus mitattuna esimerkiksi uusien pyörämatkojen määränä avustussummaa kohden on voinut olla hyvä yhtä lailla pienien kuntien pienissä hankkeissa kuin suurten kaupunkien suurissa hankkeissa.

Kävelyn ja pyöräiliikenteen infrastruktuurin kehittämisen tehokkuuden arviointia voitaisiin tehdä liikenneinvestointien hankearvioinnin menetelmin, jos keskeiset lähtötiedot liikenteen määrästä, sen ennustetusta määrästä ja investoinnin vaikutuksesta kysyntään voitaisiin määrittää riittävän vertailukelpoisesti. Hankekohtaisesti kiinnostava kysymys voisi olla esimerkiksi se, voidaanko suunnitteluohjeista poikkeavilla ratkaisuilla saavuttaa tehokkaammin tavoiteltu kysynnänlisäys kuin suunnitteluohjeen mukaisella ratkaisulla. Riskinä on kuitenkin, että

suunnitteluohjeiden vastaiset ratkaisut voivat esimerkiksi heikentää liikenneturvallisuutta tai esteettömyyttä tai vaikeuttaa kunnossapitoa. Toistaiseksi hankekohtaisten kannattavuusarviointien tekeminen, saati edellyttäminen ei ole tarkoituksenmukaista, koska arvioinnit perustuisivat liian suurelta osin hankekohtaisiin arvionvaraisiin lähtöarvoihin.

Yhteenvedona edellä sanotusta voidaan todeta, että kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustustoiminta on ollut tehokasta ja tarkoituksenmukaista sille asetettujen tavoitteiden puitteissa. Asian arvioinnin tekisi jatkossa läpinäkyvämmäksi se, että kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelmalla olisi konkreettisempia tavoitteita, joiden edistymistä olisi mahdollista todentaa.

4.4.4 Valtionavustuksen kielteiset, päällekkäiset tai vastakkaiset vaikutukset

Tässä arvioinnissa ei tullut esille, että investointiohjelmasta avustetuilla hankkeilla olisi ollut erityisiä kielteisiä tai muiden tukimuotojen kanssa vastakkaisia vaikutuksia. Avustettujen hankkeiden toteutuksella on kuitenkin voinut olla työnaikaisia haittoja liikenteelle, elinympäristölle ja luonnonympäristölle. Valmiit hankkeet voivat niin ikään muodostaa esimerkiksi maisemallisen haitan. Kunnat huolehtivat hankkeista vastaavina viranomaisina, että kaikki merkitykselliset ympäristövaikutukset otetaan huomioon hankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa.

Samansuuntaisia vaikutuksia on voinut olla liikunnan tai matkailun edistämiseen kohdistettujen tukien kanssa. Vaikka kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksissa korostetaan arjen säännöllisiä matkoja, palvelee avustettu infrastruktuuri myös vapaa-ajan kävelyä, pyöräilyä ja pyörämatkailua. Kuntien katuverkon kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuurin rakentamiseen ei suoraan ole toista valtionavustusta, eikä tästä valtionavustuksesta rahoiteta (pelkästään) liikuntaa tai pyörämatkailua palvelevia kohteita. Suoria päällekkäisyyksiä ei siten ole ollut.

4.5 Kokonaisarviointi

4.5.1 Valtionavustuksen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuus

Investointiohjelman valtionavustuksilla on toteutettu valtion ja kuntien yhteistä investointiohjelmaa osana vuosina 2018–2023 voimassa ollutta kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelmaa. Avustetuilla hankkeilla on parannettu kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita, ja tällä tiedetään olevan yleisen edun mukaisia yhteiskunnallisesti hyväksyttäviä ja tavoiteltavia vaikutuksia. Edistämishjelman osana investointiohjelman valtionavustukset ovat olleet osa kansallisen ilmastopolitiikan toteuttamista, ja lisäksi niillä arvioidaan olleen myönteisiä vaikutuksia terveyteen ja hyvinvointiin, liikenneturvallisuuteen sekä liikkumismahdollisuuksiin. Investointiohjelman valtionavustuksilla on ollut myös yleisempi tarkoitus kannustaa kuntia tekemään laaja-alaista, pitkäjänteistä ja tavoitteellista kävelyn ja pyöräliikenteen edistämistyötä. Nämä tavoitteet ovat olleet tarkoituksenmukaisia.

Investointiohjelman toteutukselle ja sitä kautta valtionavustukselle olisi myös ollut mahdollista asettaa konkreettisempia, pitkän aikavälin määrällisiä tavoitteita ohjelmassa toteutetun infrastruktuurin määrälle (laatu on sisäänrakennettu vaatimus) ja alueelliselle jakautumiselle.

4.5.2 Valtionavustuksen vaikutukset avustuksen saajiin ja tavoitteiden edistämiseen

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksella on ollut tavoiteltuja vaikutuksia kuntien toimintaan. Mahdollisuus hakea kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusta on lisännyt kävelyn ja pyöräiliikenteen infrahankkeiden suunnittelua kunnissa, johtanut kunnissa päätöksiin laatia kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämishjelma tai -strategia sekä tuonut kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämistä enemmän esille kuntien virkamiesvalmistelussa. Lisäksi haku-mahdollisuus on lisännyt yleisesti kävelyn ja pyöräiliikenteen esilläoloa liikennejärjestelmätyössä ja poliittisessa valmistelussa. Vaikutukset kuntien toimintaan ovat painottuneet eri tavoin kunnan koon mukaan. Suurissa kaupungeissa kävelyn ja pyöräiliikenteen edistäminen on jo ollut pitkään suunnitelmallista, ja valtionavustuksen vaikutukset ovat kohdistuneet laatuvaatimusten huomioon ottamiseen. Pienemmissä kunnissa on laajemmin ollut esillä tarve laatia kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämishjelmia ja -suunnitelmia, joihin investointiohjelman on vaikuttanut olemassaolollaan. Lisäksi osana valtakunnallista kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämistyötä kunnille on myönnetty myös valtionavustuksia edistämishjelmien laadintaan.

Investointiohjelman valtionavustukset ovat lisänneet kävelyn ja pyöräiliikenteen infrastruktuurin määrää ja laatua kunnissa. Valtionavustuksen seurauksena monet kunnat ovat voineet toteuttaa useampia hankkeita, ja hankkeet ovat edenneet ja valmistuneet nopeammin kuin ilman valtionavustusta. Suuremmissa kunnissa valtionavustus on vaikuttanut ennen muuta kävelyn ja pyöräiliikenteen infrastruktuurin laatuun, pienemmissä kunnissa infrastruktuurin määrään.

Valtionavustuksen vaikutuksia kävelyn ja pyöräiliikenteen määrään ja siitä edelleen johtuvia laajempia vaikutuksia ei ole todennettu. Voidaan kuitenkin todeta, että näiden vaikutusten syntyminen edellytykset ovat parantuneet valtionavustuksen seurauksena: Valtionavustus on lisännyt kävelyn ja pyöräiliikenteen infrastruktuurin määrää ja laatua sekä johtanut hankkeiden nopeampaan valmistumiseen ja käyttöönottoon.

4.5.3 Valtionavustuksen tuloksellisuus ja yhteiskunnallinen merkitys

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustustoiminta on arvioinnin perusteella ollut tuloksellista ja tarkoituksenmukaista sille asetettujen tavoitteiden puitteissa. Asian arviointia hankaloittaa se, että keskeisesti tavoiteltuja vaikutuksia kävelyn ja pyöräiliikenteen määrään ja siitä seuraaviin hyötyihin on vaikeaa tai mahdotonta todentaa. Itse investointiohjelman on toistaiseksi vain tämän valtionavustustoiminnan otsikko ilman tarkempaa määrittelyä siitä, kuinka paljon ja millaista infrastruktuuria tai sen muutosta halutaan saada aikaan eri alueilla ja millaisella aikataululla.

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman on ollut suoraan toimenpiteenä liikenne- ja ilmastopolitiikan strategioissa ja ohjelmissa, jossa sen päätavoitteena on lisätä kävellen ja pyörällä tehtyjen matkojen määrää. Ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta kävelyn ja pyöräilyn edistämisen merkitys on ollut pieni. Investointiohjelman valtionavustus on kuitenkin ollut ainoa tiedossa oleva valtion keino vaikuttaa kävelyn ja pyöräiliikenteen olosuhteisiin kuntien katuverkolla.

Haastattelujen perusteella valtionavustuksen merkitys on ollut erittäin suuri. Valtakunnallisesti kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuuria olisi vähemmän ja se olisi laadultaan heikompaa. Ilman valtionavustusta suunnitteluvarantoa ei olisi nykyisessä määrin eikä hankkeita olisi siten vietävissä eteenpäin päätöksentekoon ja toteutukseen. Valtionavustukset ovat myös selvästi kehittäneet kävelyn ja pyöräilyn edistämistä ja kehittämistä kunnissa muun muassa siksi, että on ollut vaatimus edistämishjelmista. Näin kävelyn ja pyöräliikenteen suunnittelu ja edistäminen ovat tulleet systemaattisemmalle ja strategiselle tasolle. Valtakunnan tasolla investointiohjelma on tuonut kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisen osaksi liikennepolitiikkaa, mikä näkyy muun muassa Liikenne 12 -suunnitelmassa 2021–2032.

4.5.4 Valtionavustuksen tarpeeseen ja määrään nähtävissä olevat muutokset

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman rahoitustarpeeksi arvioitiin *Kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelmassa* yhteensä 60 miljoonaa euroa vuodessa, josta puolet olisi valtionavustusta ja puolet kuntien rahoitusta.

Toinen valtionavustuksen tarvetta kuvaava mittari on ollut haettujen hankkeiden määrä ja avustussumma. Haettavissa oleva määräraha vaikuttaa hakemusten ja haettujen avustusten määrään. Vuosina 2018–2023 haettu avustussumma on ollut vuosittain 18,5–67,6 miljoonaa euroa ja myönnetty avustussumma 3,5–31,5 miljoonaa euroa. Jokaisella hakukierroksella haettujen avustusten määrä on ollut 2–5-kertainen myönnettyihin verrattuna.

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman määrärahat ovat yksi liikenneverkkoihin kohdistuvien säästötoimien kohteista julkisen talouden sopeuttamisessa. Liikenne 12 -suunnitelmassa vuosille 2021–2032 tarkoitukseen esitetty 30 miljoonan euron vuotuinen rahoitus on poistumassa suunnitelman päivityksen yhteydessä. Vuosien 2025–2036 suunnitelmaluonnos ottaa rahoituskehityksessään huomioon hallitusohjelman sopeuttamistoimet.

4.5.5 Valtionavustuksen hallinnoinnin ja prosessin kehittämistarpeet

Tässä arvioinnissa ei tehty arviointia investointiohjelman valtionavustusten hallinnoinnista. Kyselyssä oli kuitenkin mahdollista antaa asiaan kommentteja ja kehitysehdotuksia (ks. tarkemmin liite 2). Vastauksista tunnistetaan seuraavat valtionavustusprosessiin kohdistuvat kehittämis ehdotukset:

- Valtionavustuksen ehtojen ja arviointikriteerien skaalaaminen kunnan koon mukaan.
- Hanketyypeittäin mukautuva hakulomake ja karttakuvien lisäämisen mahdollisuus.
- Kaiken kokoiset kunnat esittivät kyselyssä keskustelun lisäämistä.
- Lisää yhteydenottoja, tukea ja kattavampaa palautetta. Lisää opastusta ja neuvontaa etenkin suunnitteluohjeiden soveltamiseen.
- Hakuprosessin siirtäminen sähköiseen järjestelmään ja yhteen muiden valtionavustusten kanssa.
- Aikaisempi tiedottaminen hakukierroksista ja määrärahoista sekä pidempi aika avustusta saaneiden hankkeiden toteuttamiseen.

5. Päätelmät ja kehittämisehdotukset

5.1 Investointiohjelman tavoitteiden ja kriteerien kehittäminen

Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman varsinaiset yhteiskunnalliset tavoitteet ovat olleet melko etäällä siitä, mitä yksittäisellä hankkeella tai investointiohjelman hankkeilla yhteensäkään voidaan todentaa. Investointiohjelma on ollut tiukasti ilmastopoliittisten tavoitteiden keino. Kuitenkin kysymys on laajemmin kävelyn ja pyöräiliikenteen olosuhteiden parantamisesta siksi, että näiden liikennemuotojen väylien palvelutaso olisi oikealla tasolla turvaamaan liikennejärjestelmän toimivuutta, turvallisuutta ja mahdollisimman pieniä ympäristöhaittoja.

Kävelyn ja pyöräilyn edistämisen yhteiskunnalliset tavoitteet olisivat perustelua operationalisoida investointiohjelman puitteissa aikaansaataviksi ja mitattaviksi tavoitteiksi. Tässä arvioinnissa ja esimerkiksi *Pyöräilyn olosuhteet Suomen kunnissa* -kyselytutkimuksessa on tullut esille esimerkkejä siitä, mitä mitattavat tavoitteet voisivat käsitellä:

- Kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämishojelmien ja vastaavien kattavuus (% kunnista, % väestöstä)
- Valtionavustuksia saaneilla hankkeilla toteutettu infrastruktuurin määrä (absoluuttisesti ja suhteessa tavoitteeseen)
- Valtionavustuksia saaneiden hankkeiden käyttäjämäärä (arvioitu, todennettu).

Lisäksi voidaan tunnistaa joukko seurattavia tunnuslukuja, joiden avulla voidaan tehdä yleisen tason havaintoja siitä, onko kehitys tavoitteiden suuntainen:

- Jalankulkijoiden ja pyöräilijöiden onnettomuudet valtionavustusta saaneilla alueilla
- Kävelyn ja pyöräiliikenteen määrä ja kulkutapaosuus valtionavustusta saaneilla alueilla (HLT:n mahdollistamassa tarkkuudessa)
- Kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämispäätökset kunnan poliittisissa elimissä (Pyöräilyn olosuhteet Suomen kunnissa)
- Kävelyn ja pyöräiliikenteen edistämisen rahoitus kunnissa
- Jalankulku- ja pyöräväylien investoinnit kunnissa
- Kuntalaisten tyytyväisyys jalankulun ja pyöräilyn olosuhteisiin.

Osa tunnistetuista seurantakohteista edellyttäisi tietopohjan kehittämistä ja erillisiä tutkimuksia ja selvityksiä. Kävelyn ja pyöräilyn edistämisen perusteiden siirtymää ilmastopolitiikasta liikennepoliitiikkaan ovat perustelleet sekä liikennepoliittikan tavoitteet että liikennejärjestelmän perustehtävät, kuten saavutettavuuden, palvelutason ja turvallisuuden varmistaminen. Kävelyn ja pyöräilyn edistämällä perimmäisesti tavoiteltuja vaikutuksia (päästöt, kansanterveys) on vaikea kohdentaa avustuksiin, mutta sen sijaan voidaan osoittaa, että laadukas infra vaikuttaa yleensä tavoitteiden suuntaan.

5.2 Investointiohjelman valtionavustusten tuloksellisuuden kehittäminen

Arvioinnissa tuli esille muutamia mahdollisuuksia parantaa investointiohjelman valtionavustuksen tuloksellisuutta ja tehokkuutta. Esillä olleita keinoja ei ole tässä työssä tarkasteltu lähemmin eikä niiden toteuttamismahdollisuuksia tai vaikutuksia ole arvioitu. Ehdotukset esitetään tässä mahdollisina jatkoselvittelyn kohteina:

- Painotetaan hakemusten arvioinnissa verkollisten ja alueellisten kokonaisuuksien kehittämistä. Tämä edellyttäisi nykyistä korkeampaa määrärahas- tasoa ja määrärahan parempaa ennakoitavuutta. Voidaan olettaa, että kä- velyn ja pyöräliikenteen olosuhteiden parantamisen vaikutukset näkyvät kunnolla vasta sitten, kun väylistä muodostuu verkollisia kokonaisuuksia.
- Hakujen sisältöä muutetaan käytettävissä olevan määrärahan mukaan. Niukkaa määrärahaa kannattaa mahdollisesti painottaa edistämishjelmien ja vastaavien laadintaan ja tällä tavalla laajentaa hakukelpoisten kuntien määrää tulevia suuremman määrärahan kierroksia ajatellen. Kun määrära- ha on käytettävissä paljon, voidaan haussa painottaa esimerkiksi vähän suurempia hankekokonaisuuksia ja monivuotisia avustuksia (edellyttäisi myös määrärahan parempaa ennakoitavuutta) tai toisaalta yrittää lisätä avustusten valtakunnallista kattavuutta.
- Jalankulun olosuhteiden parantamiseksi tehtävien hankkeiden hakemuksia ja myönnettyjä avustuksia on ollut vähän. Tähän on monia syitä. Useim- mat avustetut hankkeet parantavat myös jalankulun palvelutasoa ja tur- vallisuutta, vaikka hankkeen nimessä ja hakemuksessa korostuukin pyörä- liikenteen olosuhteiden kehittäminen. Toiseksi jalankulun liikkumisympäris- töt ovat moninaiset eivätkä samalla tavalla väyläverkostoa kuin pyörälii- kenteessä. Kehittämiskohteina voivat olla esimerkiksi kävelykadut ja kau- pungin aukiot ja muut tilat, jotka palvelevat jalankulun ohella oleskelua ja kysymys on muutenkin kaupunkitilojen kehittämisestä. Valtionavustuksen tavoite vaikuttaa liikenteen määrään ja kulkutapaosuuteen jää tällaisissa tapauksissa jo taustalle samoin kuin valtion rooli kaupunkitilojen kehittä- misessä.

5.3 Valtionavustustoiminnan hallinnoinnin ja prosessien kehittä- minen

Yleisesti ottaen hakijat ovat olleet tyytyväisiä kävelyn ja pyöräilyn investointioh- jelman hakuprosessiin, avustettujen hankkeiden ohjaukseen ja Traficom in toimin- taan. Joitakin kehittämisajatuksia on tullut esille:

- Suunnitteluohjeiden ja laatukriteerien tarkoitus ja soveltaminen eri ympä- ristöihin tarvitsee opastusta ja koulutusta hakijoille. Ohjeiden mukaan to- teutettuja kohteita ja niistä saatuja kokemuksia on jo kertynyt. Esimerkki- kohteiden ja suunnitelmien ohjauksen tai vuorovaikutuksen kautta saatuja kokemuksia olisi perusteltua viestiä mahdollisimman laajasti, mikä lisäisi ymmärrystä laatuvaatimusten merkityksestä ja antaisi eväitä niiden sovel- tamiseen.
- Hankkeiden raportointi ja erityisesti kustannusraportointi maksatushake- muksen yhteydessä on osoittautunut hankalaksi ja työlääksi monelle

kunnalle. Raportoinnin opastus esimerkkien kautta voisi olla tässäkin tuloksellinen tapa vastata kuntien tarpeisiin.

- Valtionavustuksen ehtojen ja arviointikriteerien skaalaaminen kunnan koon mukaan. Erityisesti kaivataan joustoa infran laatuvaatimuksiin pienten kuntien hakemuksissa.
- Hakuprosessin siirtäminen sähköiseen järjestelmään. Hakulomakkeen kehittäminen hanketyypin mukaan mukautuvaksi.
- Lisää yhteydenottoja, tukea ja kattavampaa palautetta avustettujen hankkeiden toimijoille. Lisää opastusta ja neuvontaa etenkin suunnitteluohjeiden soveltamiseen.
- Aikaisempi tiedottaminen hakukierroksista ja määrärahoista sekä pidempi aika avustusta saaneiden hankkeiden toteuttamiseen.

5.4 Tietopohjan parantaminen

Kävelyn ja pyöräliikenteen edistämistoimien vaikutusten arvioinnissa törmätään edelleen samaan ongelmaan kuin JALOIN-hankkeessa vuosituhannen alussa. Kaikki arviointi lähtee kysyntätiedoista: Mikä on kävelyn ja pyöräliikenteen määrä nykytilanteessa ennen hanketta, miten kysyntä muuttuu ajan kuluessa ja miten hanke vaikuttaa kysyntään. Kysyntätietojen parantamiseksi on ollut ja on käynnissä useita hankkeita, ja asia vähitellen etenee. Laskuritietojen keruu ja niiden avaaminen avoimiin rajapintoihin edistäisi seurantatietojen hyödyntämistä.

Pyöräilyn olosuhteet Suomen kunnissa -kyselytutkimus tuottaa hyvää tietoa, jonka perusteella voi arvioida kehityksen suuntaa. Investointiohjelman kannalta tärkeä tieto olisi se, kuinka paljon kunnat käyttävät rahoitusta kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen ja etenkin infrastruktuuriin. Kustannusten erottelu on kuitenkin hyvin vaikeaa, koska katuhankkeet esimerkiksi ovat laajoja kokonaisuuksia, joista on vaikea erottaa tietyn liikkujaryhmän olosuhteisiin vaikuttavia kustannusosuuksia. Infrakustannusten seurantaa on joka tapauksessa pyritty kehittämään (WSP 2023), ja tätä työtä tulisi jatkaa ja laajentaa. Valtion tehtävänä ei ole edellyttää kunnilta kustannusten seurantaa, mutta se voi tukea seurantajärjestelmän kehittämistä tai selvittää asiaa ajoittain kyselytutkimuksilla.

Investointiohjelman materiaaleissa on paljon tietoa hankkeiden arvioiduista vaikutuksista ja vähitellen tietoa alkaa kertyä hankkeiden seurannasta. Vaikka hakemuksissa ja hankkeiden raporteissa esitetyt arviot liikenteen kysynnästä ja vaikutuksista ovat hankekohtaisia ja perusteiltaan vaihtelevia, ne olisivat aiheellista koota ja taulukoida osaksi valtionavustuksen vaikutusten tietopohjaa.

Valtakunnallisen henkilöliikennetutkimuksen aineistoista olisi mahdollisesti tuotettavissa investointiohjelman kannalta kiinnostavia analyysejä pohjustamaan ainakin ohjelman tavoitteiden asetantaa.

Alueellinen vaihtelu turvallisen kävelyn ja pyöräilyn mahdollisuuksista (esimerkiksi jalankulun ja pyöräliikenteen erottelu) on suurta. Asiasta olisi tarpeellista saada lisää tietoa ja mahdollisesti yhdistää tämä tieto onnettomuustilastoihin. Tämän tiedon pohjalta voi miettiä, onko sillä vaikutusta investointiohjelman tavoitteisiin.

Investointiohjelman valtionavustusten sosiaalisista vaikutuksista ei ole kovin hyvää käsitystä tai ymmärrystä. Avustuksilla voidaan vaikuttaa eri väestöryhmiin, ja vaikuttamisen tavoitteet voivat ovat erilaisia eri väestöryhmissä, esimerkiksi:

- Lasten ja nuorten turvalliset koulumatkat
- Työikäiset, siirtymä henkilöautoilusta, päästöjen vähentäminen, kansanterveys
- Iäkkäät, liikkumaan kannustaminen, liikkumisen turvallisuus ja virikkeellisyys, kansanterveys
- Perheet, yhdessä liikkuminen kävellen ja pyöräillen.

6. Lähdeluettelo

EU (2023). INTEGRATED REPORTING ON GREENHOUSE GAS POLICIES AND MEASURES AND ON PROJECTIONS under article 18 of Regulation (EU) No 2018/1999 of the European parliament and of the Council Decision on the Governance of the Energy Union and Climate Action. FINLAND. EU/566/2023. 15 March 2023.

Heliskoski, J., Humala, H., Kopola, R., Tonteri, A., Tykkyläinen, S. (2018). Vaikutavuuden askelmerkit. Työkaluja ja esimerkkejä palveluntuottajille. Sitran selvityksiä 130. Maaliskuu 2018.

JAMK (2023). Pyöräilyn olosuhteet Suomen kunnissa 2023. Marianne Turunen (Toim). Jyväskylän ammattikorkeakoulu Likes, Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja 332.

LVM (2018). Kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelma. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 5/2018.

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

LVM (2022). Liikenneturvallisuusstrategia 2022–2026. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2022:3.

LVM (2024). Liikenne 12 -suunnitelmaluonnos. Rahoitustaulu 30.8.2024. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM029:00/2023> [haettu 2.10.2024].

Mannola, M., Aavajoki, S., Koramo, M., Lamuela, C., Päivänen, J. (2021). Kävelyn ja pyöräilyn edistämisen mahdollisuudet ja esteet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:53.

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.

Metsäranta, H., Somerpalo, S., Lampinen, S. (2024). Kävely ja pyöräiliikenne liikenneinvestointien hankearvioinnissa. Väyläviraston julkaisuja 4/2024.

OKM (2023). Liikuntapolitiikan koordinaatioelin (LIPOKO) 2020–2023. Toimikauden raportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2023:31.

Riess, B. (2010). Corporate Citizenship planen und messen mit der iooi-Methode Ein Leitfaden für das gesellschaftliche Engagement von Unternehmen. Bertelsmann Stiftung.

Sanastokeskus (2024). TEPA-termipankki. Erikoisalojen sanastojen ja sanakirjojen kokoelma. Sanastokeskus. Saatavilla: <https://termipankki.fi/tepa/fi/> [haettu 26.9.2024].

STM (2020a). Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2020–2023. Tavoitteena ikäystävällinen Suomi. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2020:29.

STM (2020b). Turvallisesti kaiken ikää. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisyn ohjelma 2021–2030 sekä selvitys kustannuksista. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2020:33.

TEM (2017) Taustaraportti kansalliselle energia- ja ilmastostrategialle vuoteen 2030.

TEM (2022a) Hiilineutraali Suomi 2035 – kansallinen energia- ja ilmastostrategia Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:53.

TEM (2022b) Yhdessä enemmän – kestävä kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun. Suomen matkailustrategia 2022–2028 ja toimenpiteet 2022–2023. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 51/2022.

Vaismaa, K. (2014). Aloittelijasta mestariksi. Pyöräilyn kasvuun vaikuttavat toimenpiteet eurooppalaisissa kaupungeissa. Tampereen teknillinen yliopisto. Julkaisu 1205.

Valtioneuvosto (2016). Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030.

Valtioneuvosto (2018). Valtioneuvoston selonteko liikuntapolitiikasta.

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

Valtioneuvosto (2022). Kansallinen luonnon virkistyskäytön strategia 2030. Valtioneuvoston periaatepäätös. Ympäristöministeriö. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:13.

VLN (2023). Valtionhallinto liikunnan ja liikkumisen edistäjänä 2019–2023: liikenne- ja viestintäministeriö. Valtion liikuntaneuvosto 2023:4.

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

VM (2023a). Valtionavustustoiminnan sanasto 2. laajennettu laitos. Hallintopolitiikka. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:33.

VM (2023b). Valtionavustusten hallinnoinnin perusteita ja hyviä käytäntöjä. Opas valtionapuviranomaisten tueksi. Hallintopolitiikka. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:62.

VM (2024a) Valtion talousarvioesitykset. Saatavilla: <https://budjetti.vm.fi/index/index.jsp> [haettu 23.8.2024]

VM (2024b). Valtionavustustoiminnan tietojohdaminen ja vaikuttavuus. Toimintamalliopas valtionapuviranomaisten tueksi. Hallintopolitiikka. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2024:6.

VM (2024c). Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2025–2028. Talouspolitiikka. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2024:29.

Väylävirasto (2020a). Pyöräliikenteen viitoituksen suunnittelu. Väyläviraston ohjeita 16/2020.

Väylävirasto (2020b). Pyöräliikenteen suunnittelu. Väyläviraston ohjeita 18/2020.

Väylävirasto (2022). Jalankulun suunnittelu. Väyläviraston ohjeita 34/2022.

WSP (2023). Selvitys pyöräliikenteen infrakustannusten seurannasta. Pyöräilykuntien verkosto, Helsingin, Oulun, Tampereen ja Turun kaupungit. 19.1.2023.

YM (2017). Valtioneuvoston selonteko keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuoteen 2030. Kohti ilmastoviisasta arkea. Ympäristöministeriön raportteja 21/2017.

Liite 1 Arviointikysymykset

1 Tavoitteiden arviointi	Arviointikysymykset
• Valtionavustuksen päämäärän ja tavoitteiden sisällöt, painotukset ja merkitykset • Valtionavustuksen rooli liikenteen hallinnonalan strategioissa ja ohjelmissa • Valtionavustuksen rooli muiden hallinnonalojen strategioissa ja ohjelmissa • Muut näkökulmat valtionavustuksella tavoiteltaviin asioihin	• Mihin kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksilla pyritään/on pyritty (toiminnan päämäärä ja tavoitteet)? • Ovatko tavoitteet muuttuneet ja muuttaneet valtionavustusta eri vuosina? • Miten kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustukset on tunnistettu keskeisissä liikennepoliittisissa ohjelmissa tai strategioissa toimenpiteeksi? • Mitä muita ohjelmia tai strategioita kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustus tukee (eri hallinnonaloilla)? • Onko kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman toteutukseen muita valtionavustuksia (eri hallinnonaloilla)? • Mitä kriteerejä ja mittareita on nimetty tai voidaan tunnistaa valtionavustukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen todentamiseen? • Miten valtionavustuksia on kohdennettu vaihtelevilla määrärahasoilla sekä eri strategioissa, suunnitelmissa ja sopimuksissa esitetyt tavoitteet huomioiden? • Miten valtionavustusten vaikutuksia arvioidaan/seurataan paikallisesti ja ohjelmatasolla?

2 Vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi	Arviointikysymykset
• Valtionavustusten määrä ja kohdentuminen • Vaikutukset ja vaikuttavuus valtionavustuksen saajan toimintaan • Vaikutukset valtionavustuksen kohteisiin • Valtionavustuksen paikalliset, alueelliset ja sosiaaliset vaikutukset • Valtionavustuksen ympäristö- ja muut vaikutukset • Muut näkökulmat valtionavustuksen vaikutuksiin ja vaikuttavuuteen	• Mihin kuntiin ja minkälaisiin hankkeisiin kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksia on kohdennettu? • Miten kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksen hakemisen mahdollisuus on vaikuttanut kunnissa? • Minkälaisia tuloksia ja vaikutuksia kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman avustuksilla on saatu aikaan? • Ovatko vaikutukset erilaisia avustettavan hankkeen tyypistä ja kunnan ominaisuuksista tai muista syistä johtuen? • Miten kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten merkitys ja vaikutukset vaihtelevat kunnittain? • Onko avustuksilla vaikutuksia kilpailutilanteeseen, eri väestöryhmien asemaan tai ympäristöön (valtionavustuslaki 36§)? • Millaisia vaikutuksia kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten määrärahojen lisäämisellä tai vähentämisellä olisi? • Miten kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten määrärahojen vuotuinen vaihtelu ja sen ennakoitavuus vaikuttavat?

3 Yleisen edun ja tuloksellisuuden arviointi	Arviointikysymykset
• Valtionavustuksen mahdollisuudet toteuttaa tavoitteita • Valtionavustuksen käytön tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus • Valtionavustuksen kielteiset, päällekkäiset tai vastakkaiset vaikutukset	• Onko avustusten suuruus oikeassa suhteessa tavoiteltuihin vaikutuksiin? • Voitaisiko avustuksilla saada tehokkaammin ja parempaa tuloksellisuutta, jos ne kohdennettaisiin eri tavoin kuin on tehty? • Millaisia vaikutuksia kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksilla on mahdollista saada aikaan (vallitsevassa toiminta- ja lainsäädäntöympäristössä)? • Miten valtionavustustoiminta on edistänyt kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelman (ja muiden strategioiden) valtakunnallisia tavoitteita? • Onko hankeavustus tarkoituksenmukaisin tapa edistää näitä tavoitteita? Mitä vaihtoehtoja sille olisi?

4 Kokonaisarviointi	Arviointikysymykset
• Valtionavustuksen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuus • Valtionavustuksen vaikutavuus avustuksen saajan toimintaan ja tavoitteiden edistämiseen • Valtionavustuksen ja yhteiskunnallinen merkitys • Valtionavustuksen tarpeeseen ja määrään nähtävissä olevat muutokset • Valtionavustuksen hallinnoinnin ja prosessin kehittämistarpeet	• Ovatko kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustukselle asetetut tavoitteet tarkoituksenmukaiset suhteessa avustuksen kokoon ja sen käyttöä ohjaaviin määräyksiin? • Millainen rooli kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman avustuksilla on kestävä liikenteen edistämässä? • Millaisia toimintaympäristön muutostekijöitä on nähtävissä? Miten ne saattavat vaikuttaa kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman toteutukseen? • Miten kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustustoiminnan prosesseja ja sisältöjä olisi mahdollista kehittää? • Miten kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman avustusten vaikuttavuutta olisi mahdollista parantaa? • Miten kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman avustusten vaikuttavuuden seuranta olisi mahdollista kehittää? • Miten ja mihin valtionavustuksia tulisi kohdentaa ja valtionavustustoimintaa suunnitella ja kehittää, jotta kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksilla voidaan vastata entistä paremmin yhteiskunnan tarpeisiin eri määrärahatasoilla?

Liite 2 Webropol-kyselyn tulokset

KÄVELYN JA PYÖRÄILYN INVESTOINTIOHJELMA, kyselytutkimus valtionavustusta hakeneille

Valtionavustusten hakijatahoille kohdistettiin kysely, joka toteutettiin Webropol-ohjelmalla. Kyselytutkimuksella pyrittiin selvittämään tukien hakemiseen osallistuneiden henkilöiden näkemyksiä kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten vaikutuksista sekä hakumenettelyn toimivuudesta. Kyselytutkimus lähetettiin kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelmaan saatujen avustushakemusten lähettäneille sekä hakemuslomakkeille kirjatuille hankeyhteyshenkilöille. Kysely toteutettiin ajalla 13.-29.5.2024 suomeksi ja ruotsiksi. Kokonaisvastaajamäärä (n) oli 76 kappaletta kyselyn aukioloaikana.

Hieman yli puolet vastaajista (52,6 %) edustivat suurempia kuntia (asukasmäärä yli 20 000). Vastaajat edustivat 59 eri kuntaa. Kysely lähetettiin 151 kuntaan. Kahdeksan vastaajaa ei nimenneet edustamaansa kuntaa. Vastaajista puolet (50,7 %) olivat osallistuneet 2–4 valtionavustushakemukseen. Vastaajista pienempiä kuntia (asukasmäärä alle 20 000) edustaneet olivat pääosin olleet mukana 0–4 avustushakemuksessa. Yli 5 avustushakemuksessa mukana olleet vastaajat edustivat pääosin suurempia kuntia (asukasmäärä yli 20 000).

Yli puolet vastaajista kertoivat mahdollisuuden hakea kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusta lisänneen kävelyn ja pyöräilyn hankkeiden suunnittelua kunnassa (62,7 %), johtanut päätökseen laatia kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelma tai -strategia (61,3 %) sekä tuonut kävelyn ja pyöräilyn edistämistä enemmän esille virkamiesvalmistelussa (58,7 %). Yli puolet vastaajista kertoivat myös kävelyn ja pyöräiliikenteen merkityksen kunnan liikennejärjestelmätyössä kasvaneen (53,3 %) sekä kävelyn ja pyöräilyn edistämisen olleen enemmän esillä kunnan poliittisissa elimissä (53,3 %) hakemisen mahdollisuuden myötä. Vain 12 % vastaajista kertoi, ettei mahdollisuus hakea ole vaikuttanut kunnassa kävelyn ja pyöräiliikenteen asioihin. Suurempien kuntien vastauksissa korostui pienempiin kuntiin verrattuna laatuvaatimusten nosto ja poliittisessa päätöksenteossa esilläolo, kun taas pienemmillä kunnilla korostuivat edistämishjelmien ja -strategioiden sekä tavoiteverkkosuunnitelmien laadinta.

Myönnettyjen valtionavustusten merkittävimmät vaikutukset kävelyn ja pyöräiliikenteen olosuhteita parantavien hankkeiden toteutumiseen ja sisältöön olivat vastaajien mukaan useampien hankkeiden toteutuminen (61,3 %) sekä hankkeiden toteuttamisen aikataulu: ilman valtionavustusta hankkeiden käynnistyminen viivästyisi (54,7 %). Hieman alle puolet vastaajista kertoivat, ettei hankkeita olisi toteutettu (48,0 %) tai niitä toteutettaisiin suppeampina (48,0 %) ilman valtionavustusta. Suurempien kuntien vastauksissa korostui pienempiin kuntiin verrattuna hieman enemmän vaikutukset laatuvaatimukseen, kun taas pienemmillä kunnilla korostui hieman enemmän riippuvaisuus hankkeen toteutumiseen ylipäättään.

Kielteiset valtionavustuspäätökset ja niiden perustelut ovat johtaneet kunnissa erilaisten toimien aloittamiseen hakuehtojen ja arviointikriteerien täyttämiseksi (31,3 %) sekä toteamiseen, että tarvittavat kävelyn ja pyöräiliikenteen infrastruktuurin kehittämistarpeet eivät sovellu tämän valtionavustuksen puitteisiin, vaan niitä edistetään muilla tavoin (24,3 %). Merkittävä osa vastaajista myös kertoi, että kunnissa liikennejärjestelmän kehittämistä on jatkettu kunnan omien

tavoitteiden mukaisesti riippumatta kävelyn ja pyöräliikenteen valtionavustuksista (31,1 %).

Vastaajat jättivät useita avoimia kommentteja ja kehitysehdotuksia. Ylipäättään kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelmaa pidettiin hyvin merkityksellisenä sekä vaikuttavana kunnille ja ohjelman toivottiin jatkuvan pitkään (10 mainintaa).

Valtionavustuksen ehtoihin ja valintaperusteisiin toivottiin selkeästi eniten joustoa ja tapauskohtaista harkintaa kaiken kokoisissa kunnissa (14 mainintaa). Erityisesti suunnitteluohjeen mitoitusvaatimuksia pidettiin haastavina ja suuremmissa kunnissa (yli 20 000 asukasta) epätarkoituksenmukaisina katu ympäristöön. Kehittämisehdotuksena esitettiin ehtojen ja valintaperusteiden skaalaamista eri kokoisille kunnille sekä joustoa laatuvaatimuksiin ylipäättään erityisesti pienemmille kunnille. Osa vastaajista kuitenkin piti laatuvaatimuksia hyvinä ja tarkoituksenmukaisina laadukkaan kävelyn ja pyöräilyn infrastruktuurin edistämiseksi.

Ehtoihin ja valintaperusteisiin pienemmät kunnat (asukasmäärä alle 20 000) esittivät kehitysehdotuksina muun muassa avustusten laajentamisen myös valtion teiden varsien kävelyn ja pyöräilyn olosuhteisiin (5 mainintaa). Yksittäisinä mainintoina kävelyn, paikallistason reittien ja liikenteen solmupisteiden toivottiin nousevan tulevaisuudessa paremmin esille ehdoissa.

Valtionavustusprosessia pidettiin kunnissa paljon resursseja vievänä ja sen toivottiin keventyvän (10 mainintaa). Kehittämisehdotuksena hakuprosessiin esitettiin hanketyypeittäin mukautuvaa hakulomaketta sekä karttakuvien mahdollistamista.

Kehittämisehdotuksena kaiken kokoiset kunnat esittivät keskustelun lisäämistä yhteydenottojen, tuen ja kattavamman palautteen muodossa (8 mainintaa). Tuki materiaaleja ja yleistä tiedottamista pidettiin pääosin hyvinä, mutta prosessin toivottiin siirtyvän sähköiseen järjestelmään. Kehittämisehdotuksena esitettiin myös suunnitteluohjeiden koulutustilaisuuksien järjestämistä sekä yhteen paikkaan koottua tietoa kaikista avustuksista sekä prosessin yhtenäistämistä OKM:n ja AVI:n kanssa.

Prosessin aikataulu on toisille kunnille sopiva, toisille taas liian aikainen tai myöhäinen (6 mainintaa sopivasta aikataulusta, 5 ehdotusta aikataulun siirrosta). Aikataulun vakiinnuttaminen olisi kunnille hyvä ennakoinnin helpottamiseksi. Hankkeen toteutukseen esitettiin yhtä lisävuotta aikataulupaineen helpottamiseksi. Ennakointia helpottamaan toivottiin myös määrärahan vakiinnuttamista sekä tiedottamisen aikaistamista. Ylipäättään kunnat toivoivat määrärahan kasvua.

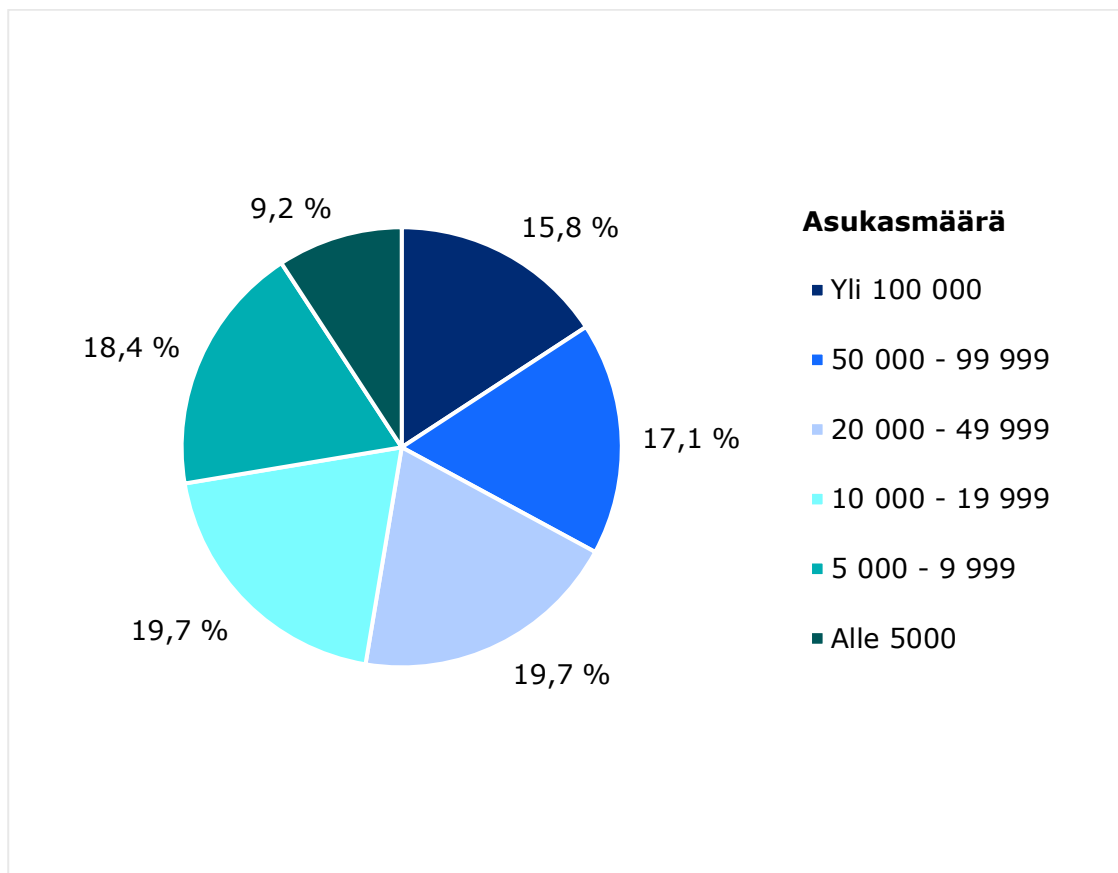
1. Mitä kuntaa vastauksenne koskee? n=68

Vastauksissa nimettyjä kuntia: 59

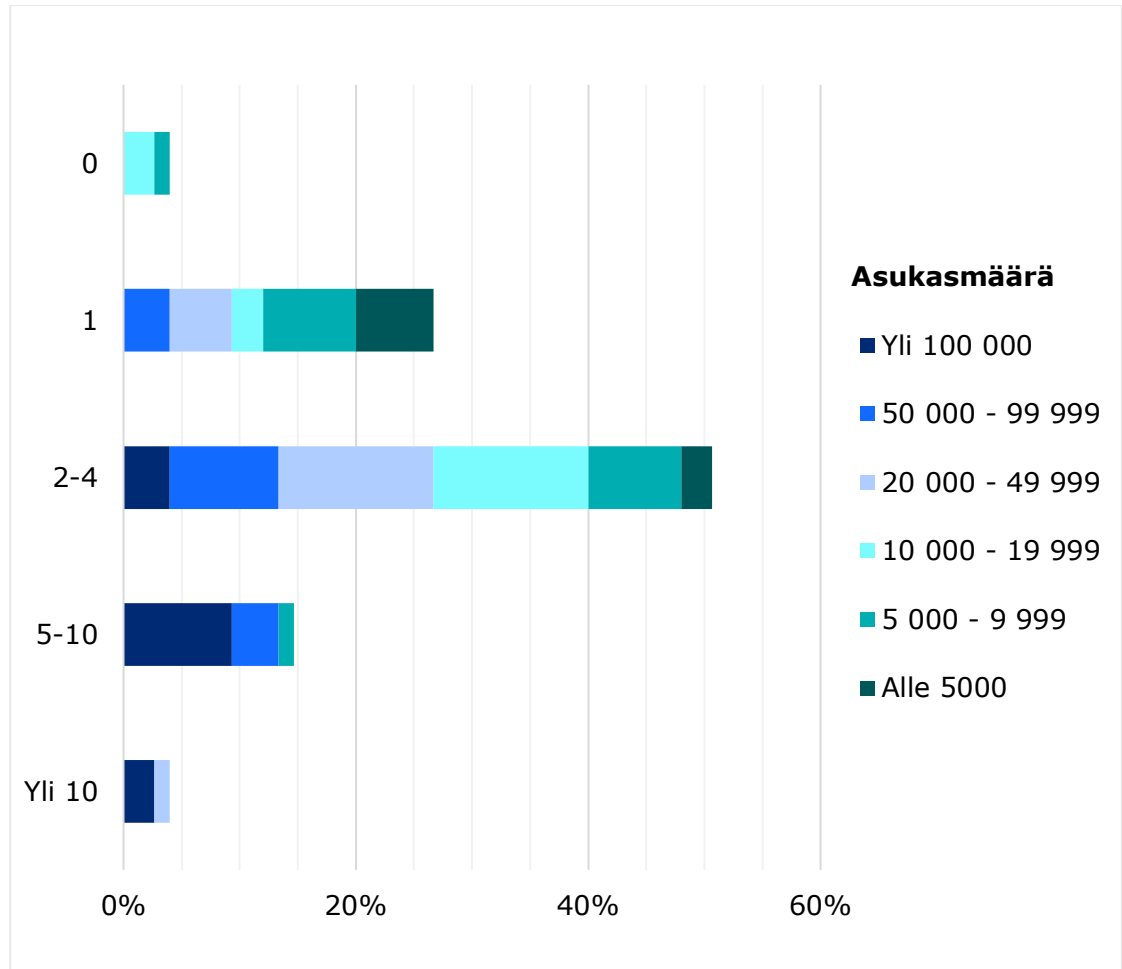
- Kunnasta saatiin yksi vastaus: 52
- Kunnasta saatiin kaksi vastausta: 5
- Kunnasta saatiin kolme vastausta: 2

Vastaaja ei halunnut nimetä kuntaa: 8

2. Paljonko edustamassanne kunnassa on asukkaita? (tieto pyydetään kyselyvastausten automaattista luokittelua varten) n=76

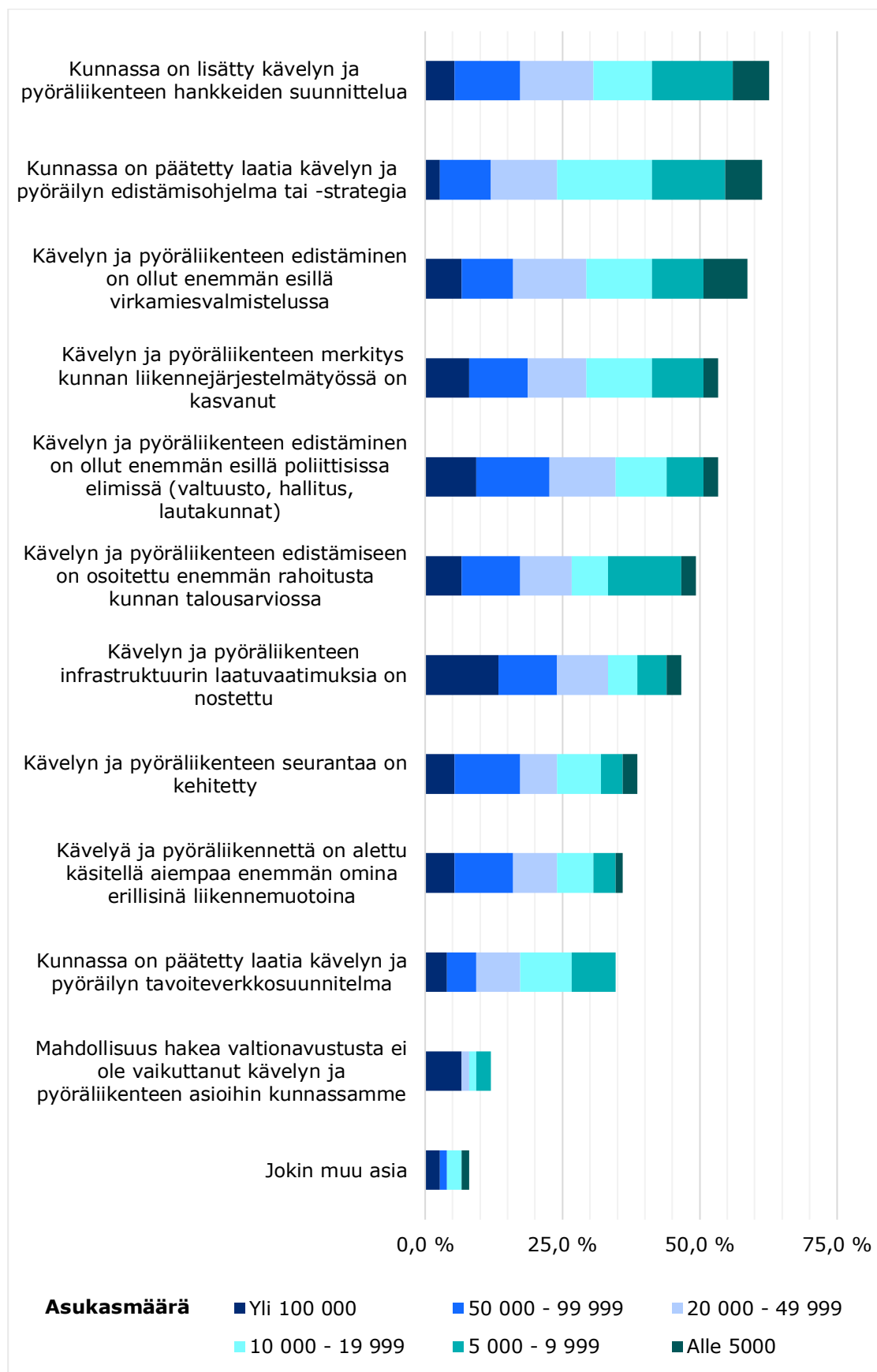


3. Kuinka monessa kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustushakemuksessa olette itse vuosina 2018–2023 ollut mukana yhteyshenkilönä tai muussa roolissa? n=75



	Yli 100 000	50 000 – 99 999	20 000 – 49 999	10 000 – 19 999	5 000 – 9 999	Alle 5000	Yhteensä
0	0,0 %	0,0 %	0,0 %	2,7 %	1,3 %	0,0 %	4,0 %
1	0,0 %	4,0 %	5,3 %	2,7 %	8,0 %	6,7 %	26,7 %
2-4	4,0 %	9,3 %	13,3 %	13,3 %	8,0 %	2,7 %	50,7 %
5-10	9,3 %	4,0 %	0,0 %	0,0 %	1,3 %	0,0 %	14,7 %
Yli 10	2,7 %	0,0 %	1,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	4,0 %

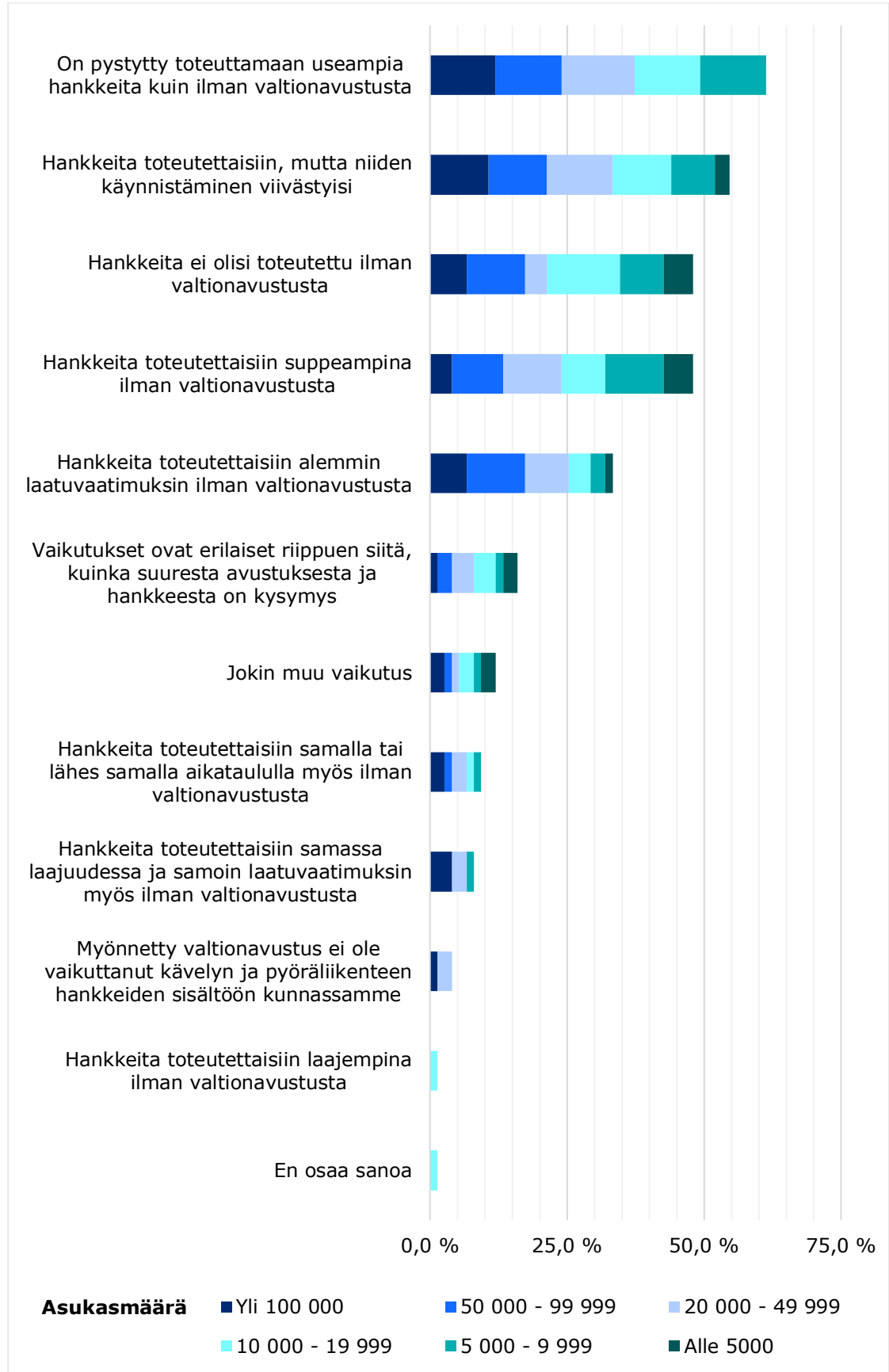
4. Mihin seuraavista asioista mahdollisuus hakea kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusta on kunnassanne vaikuttanut? (Tämä on monivalintakysymys, jossa voitte valita useita kohtia) n=75, valittujen vastausten lukumäärä=386



	Yli 100 000	50 000 – 99 999	20 000 – 49 999	10 000 – 19 999	5 000 – 9 999	Alle 5000	Yhteensä
Kunnassa on lisätty kävelyn ja pyöräliikenteen hankkeiden suunnittelua	5,3 %	12,0 %	13,3 %	10,7 %	14,7 %	6,7 %	62,7 %
Kunnassa on päätetty laatia kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelma tai -strategia	2,7 %	9,3 %	12,0 %	17,3 %	13,3 %	6,7 %	61,3 %
Kävelyn ja pyöräliikenteen edistäminen on ollut enemmän esillä virkamiesvalmistelussa	6,7 %	9,3 %	13,3 %	12,0 %	9,3 %	8,0 %	58,7 %
Kävelyn ja pyöräliikenteen merkitys kunnan liikennejärjestelmätöissä on kasvanut	8,0 %	10,7 %	10,7 %	12,0 %	9,3 %	2,7 %	53,3 %
Kävelyn ja pyöräliikenteen edistäminen on ollut enemmän esillä poliittisissa elimissä (valtuusto, hallitus, lautakunnat)	9,3 %	13,3 %	12,0 %	9,3 %	6,7 %	2,7 %	53,3 %
Kävelyn ja pyöräliikenteen edistämiseen on osoitettu enemmän rahoitusta kunnan talousarviossa	6,7 %	10,7 %	9,3 %	6,7 %	13,3 %	2,7 %	49,3 %
Kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuurin laatuvaatimuksia on nostettu	13,3 %	10,7 %	9,3 %	5,3 %	5,3 %	2,7 %	46,7 %
Kävelyn ja pyöräliikenteen seurantaa on kehitetty	5,3 %	12,0 %	6,7 %	8,0 %	4,0 %	2,7 %	38,7 %
Kävelyä ja pyöräliikennettä on alettu käsitellä aiempaa enemmän omina erillisinä liikenne- muotoina	5,3 %	10,7 %	8,0 %	6,7 %	4,0 %	1,3 %	36,0 %
Kunnassa on päätetty laatia kävelyn ja pyöräilyn tavoiteverkko- suunnitelma	4,0 %	5,3 %	8,0 %	9,3 %	8,0 %	0,0 %	34,7 %
Mahdollisuus hakea valtionavus- tusta ei ole vaikuttanut kävelyn ja pyöräliikenteen asioihin kun- nassamme	6,7 %	0,0 %	1,3 %	1,3 %	2,7 %	0,0 %	12,0 %
Jokin muu asia	2,7 %	1,3 %	0,0 %	2,7 %	0,0 %	1,3 %	8,0 %

Vastaukset kohdassa "Jokin muu asia, kirjoittakaa tähän mikä": Kävelyn ja pyöräilyn seudullisen edistämishjelman laadinta; On kehitetty asukasysteistyötä; Edesauttanut jo aiemmin päätetyn kävelyn ja pyöräliikenteen investointibudjetin säilymistä sovitulla tavoitteellisella tasolla; Myös kävelyä ja pyöräily sivuavat asiat on huomioitu paremmin: koulut/koulumatkat, luontoliikunta, pyörämatkailu, matkakaketjut, jne.; Olemme voineet todeta, että kunnan pitkäaikainen liikenneturvallisuustyöskentely on ollut oikeasuuntaista ja parantanut pyöräilyn ja kävelyn edellytyksiä kunnassa; Hankkeiden toteutumiseen ulkopuolisen rahoituksen myötä.

5. Miten arvioisitte, että myönnettyt valtionavustukset ovat vaikuttaneet tai vaikuttavat kävelyn ja pyöräliikenteen olosuhteita parantavien hankkeiden toteutumiseen ja sisältöön? (Tämä on monivalintakysymys, jossa voitte valita useita kohtia) n=75, valittujen vastausten lukumäärä=221



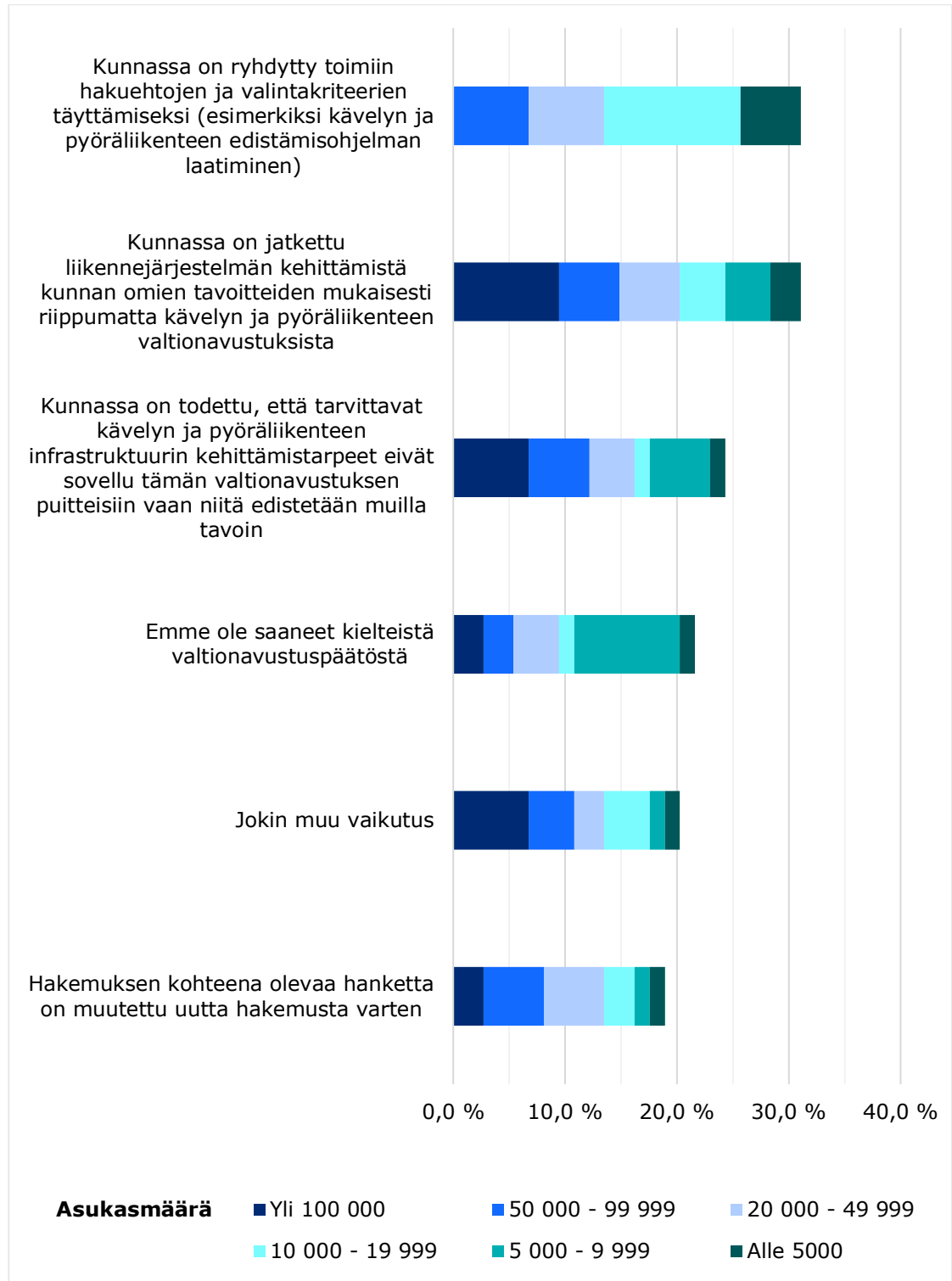
	Yli 100 000	50 000 – 99 999	20 000 – 49 999	10 000 – 19 999	5 000 – 9 999	Alle 5000	Yhteensä
On pystytty toteuttamaan use- ampia hankkeita kuin ilman val- tionavustusta	12,0 %	12,0 %	13,3 %	12,0 %	12,0 %	0,0 %	61,3 %
Hankkeita toteutettaisiin, mutta niiden käynnistäminen viivästyisi	10,7 %	10,7 %	12,0 %	10,7 %	8,0 %	2,7 %	54,7 %
Hankkeita ei olisi toteutettu il- man valtionavustusta	6,7 %	10,7 %	4,0 %	13,3 %	8,0 %	5,3 %	48,0 %
Hankkeita toteutettaisiin suppe- ampina ilman valtionavustusta	4,0 %	9,3 %	10,7 %	8,0 %	10,7 %	5,3 %	48,0 %
Hankkeita toteutettaisiin alem- min laatuvaatimuksin ilman val- tionavustusta	6,7 %	10,7 %	8,0 %	4,0 %	2,7 %	1,3 %	33,3 %
Edellä kysytyt vaikutukset ovat erilaiset riippuen siitä, kuinka suuresta avustuksesta ja hank- keesta on kysymys	1,3 %	2,7 %	4,0 %	4,0 %	1,3 %	2,7 %	16,0 %
Jokin muu vaikutus	2,7 %	1,3 %	1,3 %	2,7 %	1,3 %	2,7 %	12,0 %
Hankkeita toteutettaisiin samalla tai lähes samalla aikataululla myös ilman valtionavustusta	2,7 %	1,3 %	2,7 %	1,3 %	1,3 %	0,0 %	9,3 %
Hankkeita toteutettaisiin sa- massa laajuudessa ja samoin laatuvaatimuksin myös ilman valtionavustusta	4,0 %	0,0 %	2,7 %	0,0 %	1,3 %	0,0 %	8,0 %
Myönnetty valtionavustus ei ole vaikuttanut kävelyn ja pyörälii- kenteen hankkeiden sisältöön kunnassamme	1,3 %	0,0 %	2,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	4,0 %
Hankkeita toteutettaisiin laajem- pina ilman valtionavustusta	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,3 %	0,0 %	0,0 %	1,3 %
En osaa sanoa	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,3 %	0,0 %	0,0 %	1,3 %

Vastaukset kohdassa "Jokin muu vaikutus, kirjoittakaa tähän mikä?": Hankkeiden laatuvaatimuksiin on kiinnitetty tukiprosessien myötä enemmän huomiota myös poliittisessa päätöksenteossa. Korkeat laatuvaatimukset ohjaavat myös muiden kuin tukikohteiden suunnittelua. Vaatimus viestintäsuunnitelman laatimisesta ja toteuttamisesta on ollut ratkaiseva kannustin, jotta rakennuttajat ovat ryhtyneet miettimään hankkeiden viestintää muustakin näkökulmasta kuin rakentamisen aiheuttama haitta liikenteelle. Viestintä on kehittynyt myös muiden kuin tukikohteiden osalta.; Hankkeiden suunnittelun ja toteuttamisen aikataulua on kiritty ja hankkeet ovat toteutuneet nopeammin kuin ilman valtionavustusta; Valtionavustus on vaikuttanut merkittävästi käpy-väylien suunnitteluun ja rakentamiseen kunnassamme; Pyöräily on lisääntynyt selvästi; Hanke jäi toteutumatta, kun avustusta ei saatu; Ulkopuo- lisella rahoituksella on ollut erittäin iso merkitys; Valtionavustukset vaikeuttavat hankkeiden toteutu- mista ylimitoitettun ja turhan byrokratian takia.

5.1. Täsmentäkää, miten vaikutukset eroavat eri suuruksissa hankkeissa? n=9

Neljä vastaajista kirjoitti, että kustannuksiltaan suuremmille hankkeille valtion- avustuksen saamisella on suurempi vaikutus. Kustannuksiltaan pienempiä hank- keita pystytään useammin toteuttamaan kunnan omalla rahoituksella, kun taas kustannuksiltaan suuremmat hankkeet voivat jäädä toteuttamatta ilman valtion- avustusta. Yhden vastaajan mukaan suuremmissa hankkeissa pyritään paremmin suunnitteluohjeiden mukaisiin ja käyttäjäystävällisiin ratkaisuihin. Toisen vastaa- jan mukaan ilman avustuksia ainoastaan kävelyä ja pyöräilyä edistäviä hankkeita ei toteutettaisi kunnassa ollenkaan vaan ainoastaan muiden hankkeiden yhtey- dessä ja alemmin laatuvaatimuksin.

6. Miten arvioisitte, että kielteinen valtionavustuspäätös ja sen perustelut ovat vaikuttaneet kävelyn ja pyöräliikenteen edistämiseen kunnassanne? (Tämä on monivalintakysymys, jossa voitte valita useita kohtia) n=74, valittujen vastausten lukumäärä=109



	Yli 100 000	50 000 – 99 999	20 000 – 49 999	10 000 – 19 999	5 000 – 9 999	Alle 5000	Yhteensä
Kunnassa on ryhdytty toimiin hakuehtojen ja arviointikriteerien täyttämiseksi (esimerkiksi kävelyn ja pyöräliikenteen edistämishankkeen laatiminen)	0,0 %	6,8 %	6,8 %	12,2 %	0,0 %	5,4 %	31,1 %
Kunnassa on jatkettu liikennejärjestelmän kehittämistä kunnan omien tavoitteiden mukaisesti riippumatta kävelyn ja pyöräliikenteen valtionavustuksista	9,5 %	5,4 %	5,4 %	4,1 %	4,1 %	2,7 %	31,1 %
Kunnassa on todettu, että tarvittavat kävelyn ja pyöräliikenteen infrastruktuurin kehittämistarpeet eivät sovellu tämän valtionavustuksen puitteisiin vaan niitä edistetään muilla tavoin	6,8 %	5,4 %	4,1 %	1,4 %	5,4 %	1,4 %	24,3 %
Emme ole saaneet kielteistä valtionavustuspäätöstä	2,7 %	2,7 %	4,1 %	1,4 %	9,5 %	1,4 %	21,6 %
Jokin muu vaikutus	6,8 %	4,1 %	2,7 %	4,1 %	1,4 %	1,4 %	20,3 %
Hakemuksen kohteena olevaa hanketta on muutettu uutta hakemusta varten	2,7 %	5,4 %	5,4 %	2,7 %	1,4 %	1,4 %	18,9 %

Vastaukset kohdassa "Jokin muu vaikutus, kirjoittakaa tähän mikä?": Poistettu talousarvion toteutustilasta; Hanketta ei ole saatu liikkeelle; Hanke ei ole toteutunut; Haetaan rahoitusta kohteille, jotka täyttävät paremmin haun vaatimukset; Aikataulu lykkääntyy suunnitellusta, kun määrärahoja ei ole; Olemme ymmärtäneet jo suunnitteluvaiheessa, onko mahdollista edes saada avustusta. Joka paikkaan ei ole mahdollista toteuttaa suunnitteluohjeen mukaisia ratkaisuja. Minusta edistetään esim. pyöräilyä jo pelkillä infran parantamisella ja esim. 0,25 m ohjetta kapeampi poikkileikkaus ei pitäisi vaikuttaa avustukseen.; Edistäminen jatkuu, hanke tippuu pois tavoitteista; Emme ole edistäneet usein hankkeita ilman saatuja avustuksia; Kielteisen päätöksen perustelut on pääasiassa ymmärretty, mutta osin niiden taustoja on ihmetelty; Uudet kohteet on suunniteltu ja valmisteltu siten, että ne vastaavat laatuvaatimuksia; Tiedossani ei ole aikaisempia valtionavustuspäätöksiä. Nyt haussa olevissa se on toteuttamisen kynnyskysymys, koska pienellä kunnalla ei ole varaa toteuttaa kovinkaan paljoa muuta kuin ihan pakollista infraa.; Hakemusta ei ole uusittu hylätyn päätöksen saaneelle kohteelle, mutta vaatimukset on otettu huomioon toisessa hankkeessa, jossa saatiin myönteinen päätös; Pyörätietä ei toteutettu; Joitakin hankkeita on jäänyt toteuttamatta tai niiden aikataulua on siirretty, mikäli rahoitusta ei ole myönnetty; Aiheuttanut täysin turhaa työtä johon pienissä kunnissa ei ole resursseja.

6.1. Täsmentäkää, miten hankkeen sisältöä on muutettu? n=10

Kahdeksan vastaajista kertoi, että hanketta on suunniteltu uudelleen huomioiden suunnitteluohjeet ja avustuskriteeristö paremmin. Kahden vastaajan mukaan hankkeen laajuutta on muutettu niin, että hanke vastaa paremmin hakuehtoja tai on kustannuksiltaan alhaisempi.

7. Mahdolliset kehittämissuhteet ja muut kommentit liittyen valtionavustuksen ehtoihin ja valintaperusteisiin? n=39

Vastaukset on jaoteltu ja koottu tiivistäen kunnan koon mukaan kuuteen ryhmään.

Asukasmäärä yli 100 000, n=9

Kahden vastaajan mukaan korkean laatutason vaatiminen on hyvä ja laatuksittain edistävät laadukkaiden kävelyn ja pyöräliikenteen olosuhteiden toteuttamista.

Kolme vastaajaa toi ilmi, että Väyläviraston suunnitteluohjeiden noudattaminen on kunnan näkökulmasta haastavaa ja epätarkoituksenmukaista. Yksi vastaaja mainitsi suunnitteluohjeiden mukaisten laatuksittain olevan melko korkeat väyläliikenteisillä alueilla. Kaksi vastaajista toivoi lisää joustoa ja tapauskohtaista harkintaa.

Kaksi vastaajaa koki, että suunnitteluohjeista poikkeamiseen suhtaudutaan hyvin kriittisesti. On välttämätöntä, että poikkeuksia voidaan tehdä paikallisesti perustelluin syin. Nykyisellään kunnissa joudutaan etsimään väyliä, joita voidaan kehittää valtionavustusehtojen mukaisesti sen sijaan, että etsittäisiin kehitettävissä väyliä tarve- ja vaikuttavuusperusteilla. Yhden vastaajan mukaan hakuohjeistuksissa tulisi määritellä, kuinka merkittävistä poikkeamista on ilmoitettava hakuvaiheessa.

Kahden vastaajan mukaan kielteisiin päätöksiin ei ole saatu riittävän kattavia perusteluja tai perustelut ovat jääneet epäselviksi. Toisen vastaajista kunnassa kielteinen päätös oli johtanut koko hankkeen kaatumiseen.

Yksittäisinä mainintoina vastaajat kommentoivat seuraavia asioita:

- Hakuprosessi on liian työläs ja vaatii liikaa selvityksiä ja raportointia.
- Hankkeita pitäisi jakaa tasaisemmin eri kunnille eikä avustaa samalta kunnalta useampia hankkeita.
- Ehto hankkeen valmistumisesta kokonaisuudessaan määräaikaan mennessä on liian tiukka, sillä kaupunkiympäristössä voi tulla hakijasta riippumattomia viivästyksiä rakentamiseen. Olisi hyvä, että myönnetyn tuen maksatusta olisi mahdollista hakea alkuperäisesti sovitulla aikataululla ja toteutuneiden kustannusten osalta sovitulla summalla ja osuuksilla hankkeen kokonaisuuteen nähden pienemmistä puutteista huolimatta.
- Rahoituksen kohdentaminen katu ympäristössä kävelyn ja pyöräliikenteen olosuhteiden parantamiseen on haastavaa, sillä usein kävelyn ja pyöräliikenteen väylän leventäminen vaatii ajoradan kaventamista ja siten koko kadun saneerauksen. Kaupungin kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden parantamiseen varattua investointirahoitusta ei kyetä rahoittamaan koko kadun saneeraamista ja katujen saneerauksen rahoitus on melko vähäistä. Valtion tuen kohdentaminen katujen saneeraushankkeisiin kokonaisuudessaan olisi ensiarvoisen tärkeää, jotta saneeraus saataisiin käynnistettyä. Tämä olisi perusteltua myös siksi, että ajoradan kohdan toimenpiteitä ei tehtäisi ilman reunoilla olevien väylien lisätilantarvetta tai tarvetta lyhentää ajorataa ylittäviä suojateitä.

Kokonaisvaltaisen saneerauksen yhteydessä on mahdollista kehittää katuvihreän ratkaisuja ja toteuttaa sekä viihtyisämpää kävelyn ja pyöräilyn ympäristöä että kuivatuksen ja keväisin sulamisvesien aiheuttaman jäätymisen osalta turvallisempia ja toimivampia väyliä. Näiden kustannuksia on haastavaa kohdentaa erikseen kävelyn ja pyöräiliikenteen infrastruktuuriin.

- Valtion kiinteistöille sijoittuvien liityntäpyöräpysäköintien osalta edellytettäisiin sopimusta joko ennen hanketta tai määräaikaan mennessä, jotta voidaan myöntää tukea.

Asukasmäärä 50 000–99 999, n=7

Kolmen vastaajan mielestä investointiohjelman laatuvaatimukset ovat vaativia ja niihin tarvittaisiin joustoa. Väyläviraston suunnitteluohjeiden noudattaminen koetaan liian vaativaksi tämän kokoisissa kunnissa pienillä liikkujamäärillä. Pienellä joustolla mahdollistettaisiin useampien väylien toteutus. Yhden vastaajan mukaan korkeat laatuvaatimukset aiheuttavat vastustusta myös poliittisessa päätöksenteossa.

Yksittäisinä mainintoina vastaajat kommentoivat seuraavia asioita:

- Hakuprosessi on melko työläs ja vaatii paljon liitteitä ja arviointeja.
- Hakulomakkeet ovat kehittyneet paremmiksi.
- Useampien mukaan avustussumman tulisi olla korkeampi ja avustuksia tulisi jakaa useampiin kuntiin. Vastaajat kokevat, että suuremmat kaupungit saavat enemmän hankkeita läpi.
- Avustuksen pitäisi olla automaatio ehtojen täytyessä.
- Seurantatietojen kerääminen ja tulevaisuuden ennusteiden laatiminen on haastavaa eikä resursseja näihin ole.

Asukasmäärä 20 000–49 999, n=5

Kolmen vastaajan mukaan Väyläviraston suunnitteluohjeiden noudattaminen on kunnan näkökulmasta epätarkoituksenmukaista ja haastavaa erityisesti katuymäristössä. Väylien leveysvaatimukset koetaan haastaviksi toteuttaa.

Yksittäisinä mainintoina vastaajat kommentoivat seuraavia asioita:

- Valtionavustushaun ehdot ja valintaperusteet tulisi olla jatkossakin olla teemoittain jaoteltuja (väylähankkeet, opastus, pyöräpysäköinti, muut hankkeet). Näin valtionavustusta voidaan myöntää selkeästi kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita kehittäville hankkeille vuosittaisten määrärahojen mukaan.
- Arvioinnissa tulisi huomioida kuntien välinen tasa-arvoisuus.
- MAL-seuduilla tulisi olla oma osuus määrärahasta.

Asukasmäärä 10 000–19 999, n=7

Neljä vastaajaa toivoi, että avustuksia myönnettäisiin myös valtion teiden varsien kävelyn ja pyöräliikenteen olosuhteiden edistämiseen. Yksittäisinä mainintoina vastaajat kommentoivat seuraavia asioita:

- Hakuprosessi on liian byrokraattinen. Maksatusehtoja tulisi kehittää.
- Katuympäristössä Väyläviraston suunnitteluohjeiden noudattaminen on haastavaa.
- Maakunnalliset kävely- ja pyöräilyverkostojen tavoitteet ja strategiat tulisi huomioida.
- Paikallistason reiteille tulisi antaa suurempi merkitys arvioinnissa.

Asukasmäärä 5 000–9 999, n=9

Yksittäisinä mainintoina vastaajat kommentoivat seuraavia asioita:

- Haku- ja raportointiprosessit ovat liian byrokraattisia.
- Hyvä, että haku siirrettiin keväälle.
- Laatuvaatimukset ovat liian vaativia, joten hankkeiden suunnittelu veisi liikaa rahaa ja resursseja. Hankkeita ei edes tämän vuoksi haeta, jotta raha jää muuhun toteuttamiseen. Pienemmiltä kunnilta tulisi riittää idea-asteinen suunnitelma.
- Kävelyhankkeita ja liikennemääriä lisääviä hankkeita tulisi painottaa enemmän.
- Väylän leventäminen ei lisää liikennemääriä.
- Seurantatietojen kerääminen ja tulevaisuuden ennusteiden laatiminen on haastavaa eikä resursseja näihin ole.
- Avustuksia kaivattaisiin myös valtion teiden varsien kävelyn ja pyöräliikenteen olosuhteiden edistämiseen kunnassa.
- Pienempien kuntien hankkeilla on pienempi käyttäjäpotentiaali ja niiden koetaan jäävän suurten kaupunkien hankkeiden jalkoihin.
- Hyvä, että yhä pienemmillä kunnilla on sama mahdollisuus hakea avustuksia kuin suuremmilla kunnilla.
- Tieto kaikista valtionavustuksista tulisi koota yhteen paikkaan (ml. ELY-keskukset ja maaseuturahoitukset).

Aukasmäärä alle 5000, n=2

Yksittäisinä mainintoina vastaajat kommentoivat seuraavia asioita:

- Hakuehdot ja valintaperusteet (ml. hakemukseen tarvittavat liitteet ja suunnitelmat) suosivat suuria kuntia, joilla on enemmän resursseja valmistella hakemuksia. Hakukriteerit tulisi suhteuttaa kunnan koon mukaan.
- Hakulomakkeen tulisi olla sähköinen.

8. Mahdolliset kehittämis ehdotukset ja muut kommentit liittyen valtion-avustusprosessiin? n=35

Vastaukset on jaoteltu ja koottu tiivistäen kunnan koon mukaan kuuteen ryhmään.

Asukasmäärä yli 100 000, n=9

Kolmen vastaajan mielestä investointiohjelman avustusten haun aikaistaminen on hyvä asia. Aikataulun vaihtelu on aiheuttanut haasteita. Hakua voitaisiin edelleen aikaistaa yhden vastaajan mielestä. Aikataulun vakiinnuttaminen helpottaisi hakemusten valmistelua.

Kaksi vastaajaa kommentoi, että avustussummat ovat vaihdelleet paljon ja tieto ei ole tullut riittävän ajoissa. Tämä on vaikeuttanut hakemusten valmistelua. Tieto avustussummasta auttaisi kuntia priorisoimaan haettavia hankkeitaan.

Kahden vastaajan mukaan hankkeiden seurantaprosessi on liian työläs. Toinen vastaajista koki, että liikennemääristä tulisi riittää yksi otos.

Yksittäisinä mainintoina vastaajat kommentoivat seuraavia asioita:

- Hakuprosessin tulisi olla keskustelelevampi.
- Hakulomaketta on kehitetty selkeämmäksi ja helpommin täytettäväksi. Lomake on kuitenkin yhä työläs täyttää eikä mukaudu haettavan hankkeen mukaan. Eri hanketyyppejä varten olisi hyvä olla mukautuva hakemuslomake. Hakemuslomakkeen osa kohdista olisi myös helpompi esittää kartoilla tai kuvilla.
- Hakemuksen liitteiden toimituksen mahdollistaminen zip-tiedostona on hyvä. Sähköpostitse liitteiden toimittaminen on haastavaa.
- Haettavaa avustusta ei tulisi rajoittaa maksimisummalla.
- Avustusta tulisi myöntää pidemmälle aikavälille, jotta mahdollistettaisiin suurempien hankkeiden avustaminen.
- Hankkeiden ratkaisuihin tulisi sallia enemmän poikkeuksia ja joustoa. Kunnissa on paljon ammattitaitoa, johon tulisi luottaa enemmän.
- Liityntäpyöräpysäköinnissä tulee mahdollistaa myös sähköpyörien turvallinen säilyttäminen.

Asukasmäärä 50 000–99 999, n=7

Kahden vastaajan mielestä avustusta tulisi myöntää pidemmälle aikavälille – esimerkiksi vuoden pidemmälle ajalle. Keskeisillä paikoilla olevien kohteiden suunnittelu vie paljon aikaa.

Yksittäisinä mainintoina vastaajat kommentoivat seuraavia asioita:

- Hakuprosessi on siirtynyt liian aikaiseen ajankohtaan. Hankkeiden suunnitelmat ja kustannusarviot eivät ehdi valmistumaan ajoissa.
- Hakijan on haastavaa tuoda hakuvaiheessa esiin hankkeidensa priorisointia, mikäli he ovat hakeneet avustuksia useammalle eri hankkeelle.
- Hakulomakkeen täyttö on liian haastavaa ja aikaa vievää.
- Avustuksen pitäisi olla automaatio ehtojen täytyessä.
- Hankkeiden laatuvaatimukset ovat pienemmille kunnille liian vaativia.

Asukasmäärä 20 000–49 999, n=4

Kaksi vastaajaa oli tyytyväisiä hakuprosessin aikatauluun. Yksittäisinä mainintoina vastaajat kommentoivat seuraavia asioita:

- Hakemiseen tarvittaisiin sähköinen järjestelmä. Hakulomakkeen täyttämisen tueksi tarvittaisiin esimerkkejä, erityisesti kustannusten osalta.
- Valtionavustusprosessi on kokonaisuudeltaan hyvin selkeä ja oikeudenmukainen.
- Jälkiraportoinnin osuus ennen avustuksen maksatusta nähdään myös tärkeänä, jotta hankkeiden toteutumisesta voidaan varmistua.
- Viestintäsuunnitelman toimittamisajankohta on epäselvä hakijalle.

Asukasmäärä 10 000–19 999, n=7

Kaksi hakijaa kehui hakuprosessista saatua informaatiota ja prosessin aikaista tukea. Yksittäisinä mainintoina vastaajat kommentoivat seuraavia asioita:

- Hakemisprosessi on hyvä.
- Hakulomaketta tulisi kehittää niin, että hakijan omat tekstit erottuvat selkeämmin.
- Hakuaika ei saa olla kesälomien aikana.
- Hakuprosessin aikataulu on haastava kunnan talousarvion suhteen.
- Käsittelyajat maksatuksessa ovat liian pitkät.
- Avustuksen aikatauluun tarvittaisiin lisää aikaa, sillä rakentaminen haluttaisiin jakaa kahdelle kesälle. Kahden vuoden toteutusaika on jo hyvä.
- Avustuksia tulee jakaa tasaisesti eri kokoisille hankkeille.

Asukasmäärä 5 000–9 999, n=6

Kolmen vastaajan mielestä hakuprosessi on sujuva ja toimiva. Yksittäisinä mainintoina vastaajat kommentoivat seuraavia asioita:

- Liikenteen solmupisteet ja niiden palvelutason kehittäminen tulisi huomioida paremmin arvioinnissa.
- Hakemiseen tarvittaisiin sähköinen järjestelmä suurten liitteiden vuoksi.

Asukasmäärä alle 5000, n=1

Yhden vastaajan mielestä hakuprosessin aikataulua tulisi vuosittain aikaistaa, jotta hankkeet ehdittäisiin toteuttaa samana vuonna.

9. Mahdolliset aihepiiriin liittyvät muut kehittämisajatukset tai kommentit? n=29

Vastaukset on jaoteltu ja koottu kunnan koon mukaan kuuteen ryhmään. Alle 5000 asukkaan kunnista ei vastattu tähän kysymykseen.

Asukasmäärä yli 100 000, n=7

Kolmen vastaajan mukaan määrärahataso pitäisi pyrkiä pitämään samalla tasolla tai kasvattaa. Kolme vastaajaa myös piti kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksia erittäin hyvinä ja vaikuttavina. Kahden vastaajan mielestä valtion tulisi investoida omalle väyläverkolleen avustusten sijaan.

Yksittäisinä mainintoina vastaajat kommentoivat seuraavia asioita:

- Kielteisten päätösten perustelut eivät ole olleet hakijoille tarpeeksi selkeitä.
- Suuria hankkeita ei uskalleta valmistella, kun avustuksen määrärahataso on epävarma.
- On ymmärrettävää, että avustuksille asetetaan maksimisumma, mutta tämä johtaa suurempien ja vaikuttavimpien hankkeiden pilkkomiseen.

Asukasmäärä 50 000–99 999, n=6

Kahden vastaajan mukaan määrärahataso pitäisi pyrkiä pitämään samalla tasolla tai kasvattaa. Yksittäisinä mainintoina vastaajat kommentoivat seuraavia asioita:

- Kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustus on erittäin hyvä ja vaikuttava.
- Investointiohjelman avustuksia voisi myöntää myös liikenneturvallisuuden ja esteettömyyden parantamiseen.
- Traficomin tarjoama tuki on ollut kiitettävää.
- Hakuprosessi on kehittynyt vuosien aikana. Ohjeistus on tarkentunut ja parantunut.

Asukasmäärä 20 000–49 999, n=5

Kolmen vastaajan mukaan määrärahataso pitäisi pyrkiä pitämään samalla tasolla tai kasvattaa. Kaksi vastaajaa piti kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksia erittäin hyvinä ja vaikuttavina.

Yksittäisinä mainintoina vastaajat kommentoivat seuraavia asioita:

- Hakuprosessin informaatiot ja tukimateriaalit ovat olleet kattavia.
- Hakijoille voisi olla yleisiä koulutustilaisuuksia, joissa annettaisiin vinkkejä suunnittelun ohjaamiseen ja käytäisiin läpi ajankohtaisia suunnittelutrendejä.

Asukasmäärä 10 000–19 999, n=6

Kolmen vastaajan mukaan määrärahataso pitäisi pyrkiä pitämään samalla tasolla tai kasvattaa. Kaksi vastaajaa piti kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valti-onavustuksia erittäin hyvinä ja vaikuttavina.

Yksittäisinä mainintoina vastaajat kommentoivat seuraavia asioita:

- Hakuprosessi pitäisi yhdenmukaistaa OKM:n ja AVI:n kanssa.
- Arvioinnissa olisi huomioitava paremmin pohjoisen syrjäinen sijainti, jossa verkostot eivät ole niin tiheitä ja matkailu on merkittävämmässä roolissa liik-kumisessa.
- Yhteistyö Traficomin kanssa on ollut joustavaa ja helppoa.
- On hyvä, että hankkeen voi jakaa kahdelle vuodelle.

Asukasmäärä 5 000–9 999, n=4

Yksittäisinä mainintoina vastaajat kommentoivat seuraavia asioita:

- Hakuprosessin tulisi olla keskustelevampi.
- Valtion avustusosuus hankkeista voitaisiin pudottaa 30 %. Tämä toimisi yhä kannustimena.
- Arvioinnissa tulisi lisätä koululaisliikenteen merkitystä.

Liite 3 Asiantuntijahaastattelujen teemat

Liikenne- ja viestintäministeriö

- Mitkä ovat kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten päämäärä, tavoitteet ja merkitys liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla?
- Mikä on kävelyn ja pyöräliikenteen olosuhteiden kehittämisen rooli valtakunnallisessa liikennejärjestelmässä?
- Miten päämäärä, tavoitteet ja merkitys ovat muuttuneet avustuksen valmistelun ajoista nykyhetkeen?
- Miten kävelyn ja pyöräliikenteen infran laatuvaatimukset ovat olleet esillä tavoitteiden määrittelyssä?
- Miten nykyinen hallitusohjelma vaikuttaa kävelyn ja pyöräliikenteen investointiohjelman valtionavustuksiin (muuta kuin määrärahan muutokset) mm. L12:ssa ja MAL-neuvotteluissa?
- Onko mahdollista kehittää MAL-seutujen kävelyn ja pyöräliikenteen valtionrahoitusta pitkäjänteisemmäksi (monivuotisuus, laajemmat verkolliset kokonaisuudet)?
- Mitä tällä hetkellä ajatellaan avustuksen säädösperustan vahvistamisesta aseuksella?
- Mitkä ovat tämän avustukset tärkeimmät yhteydet muiden hallinnonalojen strategioihin, tavoitteisiin, toimenpideohjelmiin?
- Onko muita ajatuksia kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisen valtionavustusten arvioinnissa huomioon otettavaksi?

Väylävirasto

- Miten kävelyn ja pyöräilyn edistämisen eri tavoitteet painottuivat investointiohjelman valmistelussa ja alkuvaiheessa?
 - Kävelyn ja pyöräilyn kulkutapaosuuden kasvattaminen
 - Liikenteen khk-päästöjen vähentäminen
 - Aktiivisen liikkumisen terveyshyödyt
 - Liikenteen turvallisuuden parantaminen
 - Muu (mikä)
- Oliko valmisteluvaiheessa esillä vaihtoehtoja sille, että investointiohjelma kohdennetaan päivittäisiä matkoja palvelevan kävely ja pyöräliikenteen laadukkaan infrastruktuurin avustamiseen (eikä mennä OKM:n ja TEM:in tonteille)?
- Miten päädyttiin tekemään pyöräliikenteen ja jalankulun suunnitteluohjeet Väyläviraston ohjeina (vaikka merkittävä osa ohjeista koskee kaupunkien katuverkon ratkaisuja)? Onko ollut esillä ajatus kaupunkien ohjeiden erottelusta (Traficomin ohjeeksi)?
- Miten koordinointi maanteiden pyöräväylien ja katujen jalankulku- ja pyöräväylien välillä on ollut esillä käpy-investointiohjelman valmistelussa ja toteutuksessa?

- Onko muita ajatuksia kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisen valtionavustusten arvioinnissa huomioon otettavaksi? Miten kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksia olisi mahdollisesti tarpeen kehittää?

Kuntaliitto

- Miten näette kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten merkityksen Liikenne 12:ssa (valtakunnallisessa liikennepolitiikassa)?
- Miten näette kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten merkityksen kunnissa ja miten se vaihtelee esimerkiksi kunnan koon (tai muun ominaisuuden) mukaan?
- Ovatko kunnat ovat olleet yhteydessä Kuntaliittoon kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksista? Millaisissa asioissa?
- Millaisia ajatuksia tässä työssä tehdyn kuntakyselyn tulokset herättävät?
- Näetkö, että kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksilla tulisi olla rooli MAL-neuvotteluissa?
- Miten kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksia olisi mahdollisesti tarpeen kehittää?
- Onko muita ajatuksia kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten arvioinnissa huomioon otettavaksi? Mitä tällä hetkellä ajatellaan avustuksen säädösperustan vahvistamisesta asetuksella?

Pyöräilykuntien verkosto

- Miten näette kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten merkityksen kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisessä valtakunnallisesti?
- Miten näette kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten merkityksen kunnissa ja miten se vaihtelee esimerkiksi kunnan koon ja muiden ominaisuuksien mukaan?
- Ovatko kunnat ovat olleet yhteydessä Pyöräilykuntien verkostoon kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksista? Millaisissa asioissa?
- Millaisia ajatuksia tässä työssä tehdyn kuntakyselyn tulokset herättävät?
- Näettekö, että kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustuksilla tulisi olla rooli MAL-neuvotteluissa?
- Miten kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustustoimintaa olisi mahdollisesti tarpeen kehittää?
- Onko muita ajatuksia kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten arvioinnissa huomioon otettavaksi?

Tampereen kaupunki

- Miten näette kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten merkityksen kävelyn ja pyöräliikenteen edistämisessä osana kävelyn ja pyöräliikenteen edistämistä / laajemmin osana liikennejärjestelmän kehittämistä Tampereella?
- Mikä on kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten merkitys Tampereen seudulla? Miten merkitykset ovat erilaisia seudun eri kunnissa?
- Millaisia ajatuksia tässä työssä tehdyn kuntakyselyn tulokset herättävät?

- Tulisiko kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman painopistettä kohdistaa enemmän kävelyn edistämiseen? Millaisilla hankkeilla esimerkiksi?
- Miten kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustustoimintaa olisi mahdollisesti tarpeen kehittää?
- Onko muita ajatuksia kävelyn ja pyöräilyn investointiohjelman valtionavustusten arvioinnissa huomioon otettavaksi?

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom

PL 320, 00059 TRAFICOM

p. 029 534 5000

traficom.fi

ISBN 978-952-311-000-0

ISSN 2669-8781 (verkkojulkaisu)

TRAFICOM
Liikenne- ja viestintävirasto