

## **Fossiilittoman liikenteen tiekartta: Taustamuistio valtion joukkoliikennetuista**

Liikenne- ja viestintäministeriön johtamassa ja koordinoimassa Fossiilittoman liikenteen tiekarttatyössä pyritään tunnistamaan erilaisia keinoja liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä arvioimaan keinojen vaikuttavuutta. Tiekarttatyön työn tueksi Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Liikenne- ja viestintävirastolta tämän taustamuistion. Työ käsittelee ensisijaisesti CO<sub>2</sub>-päästövähennyspotentiaalia. Työ perustuu asiantuntija-arvioon.

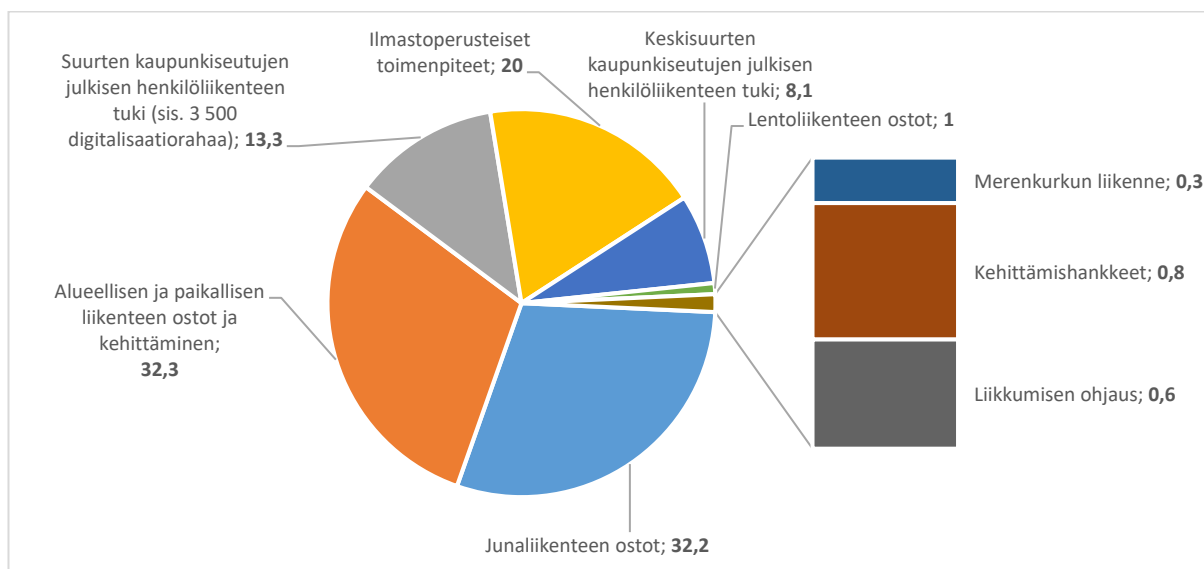
### **Toimenpiteen tausta ja tavoitteet**

Valtion talousarvion momentilta 31.20.55 (Julkisen liikenteen palveluiden ostot ja kehittäminen) kohdennetaan valtion määrärahaa joukkoliikenteeseen, liikkumisen ohjaukseen, lentoliikenteen ostoihin ja Merenkurkun yhteysalusliikenteeseen. Tässä tarkastelussa pääpaino on nimenomaisesti joukkoliikenteeseen kohdentuvalla valtion rahoituksella (jäljempänä tässä muistiossa "valtion joukkoliikennetuet"). Sillä tuetaan kaupunkiseutuja niiden joukkoliikenteen järjestämisessä ja kehittämisessä sekä varmistetaan junaliikenteessä ja ELY-alueilla peruspalvelutasoisen joukkoliikenteen olemassaolo niillä yhteyksillä ja alueilla, joissa palveluita ei muutoin syntyisi. Kaupunkialueilla vastuu joukkoliikenteen järjestämisestä kuuluu kaupungeille tai seudullisille joukkoliikenteen viranomaisille ja valtiolla on tuen myöntäjän rooli. Valtiontuen avulla pyritään edistämään kaupunkiseuduilla kestäviä liikkumismuotoja ja tätä kautta ilmastotavoitteita sekä tukemaan alueellisesti ja sosiaalisesti tasarvoisia liikkumismahdollisuuksia ja kestäväää liikennejärjestelmää.

Valtion joukkoliikennetukien osuus koko julkisen liikenteen rahoituksessa on kymmenisen prosenttia – julkisia varoja käytetään vuosittain vajaan miljardin euron edestä liikenteen palveluihin, joista valtion joukkoliikennetukien osuus on noin 108 miljoonaa euroa vuodessa. Julkiseen liikenteeseen lasketaan julkisen liikenteen suoritetilaston mukaan juna-, linja-auto-, metro-, raitiotie-, taksi- ja lentoliikenne. Kunnat ja kuntayhtymät rahoittavat liikenteen palveluja noin 880 miljoonalla, josta pääosa käytetään lakisääteisten henkilökuljetusten järjestämiseen ja rahoitukseen. Joukkoliikenteen järjestäminen ei ole minkään tahon lakisääteinen velvollisuus, mutta sitä halutaan tukea ja järjestää moninaisten yhteiskunnallisten hyötyjen vuoksi.

Valtion joukkoliikennetukien merkitys on melko vähäinen myös joukkoliikenteen kokonaisrahoituksessa, yhteensä noin 14 %. Valtiontuen osuus kokonaisrahoituksesta kuitenkin vaihtelee huomattavasti alue- ja liikennetyypeittäin: suurilla kaupunkiseuduilla (HSL, Turku, Tampere, Oulu) valtiontukien osuus on noin 5 % ja keskisuurilla noin 20 %. Junaliikenteen ostot ja ELY-keskusten alueellinen liikenne rahoitetaan kokonaan valtion määrärahoista. Valtaosa ELY-keskusten linja-autoliikenteen hankinnoista hoidetaan nykyisin kuitenkin yhteishankintoina kuntien kanssa. Lisäksi joukkoliikenteen ilmastotoimenpiteitä tuetaan kuluvasta vuodesta alkaen 20 miljoonalla eurolla vuosittain, mutta tuen kohdentamisesta eri alueille ei ole vielä päätöksiä.

Valtion talousarvion momentin 31.20.55 määräraha (yhteensä 108,5 miljoonaa €) kohdennetaan vuonna 2020 eri käyttökohteisiin seuraavasti:



Alueellisen ja paikallisen liikenteen ostot ja kehittäminen kanavoidaan ELY-keskuskille ja ne muodostavat noin kolmanneksen momentin rahoituksesta. Toinen kolmannes kohdennetaan junaliikenteen ostoihin ja noin 20 % kaupunkien joukkoliikenteen tukemiseen. Ilmastoperusteisten toimenpiteiden tarkemmasta kohdentamisesta ei ole toistaiseksi päätöksiä.

Henkilöliikenteen hiilidioksidipäästötarkastelussa korostuu henkilöautoliikenne suurimpana päästöjen aiheuttajana: kotimaan CO<sub>2</sub>-päästöistä valtaosa, 90 %, aiheutuu tällä hetkellä henkilöautoliikenteestä ja loput 10 % julkisesta liikenteestä. Joukkoliikenne aiheuttaa henkilöliikenteen CO<sub>2</sub>-päästöistä 6 % eli 374 000 CO<sub>2</sub> tonnia vuodessa. Joukkoliikenne luonnollisesti myös vähentää CO<sub>2</sub>-päästöjä korvaamalla henkilöautolla tehtäviä matkoja.

Vaikka siis rahoituksen kannalta joukkoliikenne muodostaa vain pienen osuuden julkisen liikenteen kokonaisuudesta (n. 10 %), CO<sub>2</sub>-päästöjen kannalta joukkoliikenteellä on huomattava merkitys. Joukkoliikenteen päästöt ovat noin 60 % julkisen liikenteen CO<sub>2</sub>-päästöistä. Tämä korostaa erityisesti joukkoliikenteen puhtaan kaluston ja käyttövoimien edistämisen merkitystä. (Lähde: Liikenne12-arviointiaineisto, liikennesuoritteet ja -päästöt)

Taksien osuus henkilöliikenteen CO<sub>2</sub>-päästöistä on tällä hetkellä 4 %. Taksien ostoliikenteen päästövähennykset tapahtuvat pääosin CVD:n eli puhtaan kaluston hankintadirektiivin kautta, joka koskee mm. lakisääteisesti hankittuja henkilökuljetuksia. Direktiiviä aletaan soveltaa myös linja-autoliikenteen hankinnoissa kansallisen lain tullessa voimaan.

Kuten todettu, valtion joukkoliikennetukien osuus liikennepalvelujen julkisesta rahoituksesta on vähäinen, mutta tuilla on selkeä toimintaa ja kehittämistä ohjaava rooli erityisesti pienemmillä kaupunkiseuduilla. ELY-liikenteessä ja junien ostoliikenteessä valtion joukkoliikennetukien rooli on luonnollisesti määräävä, mutta näitäkin liikenteitä olisi hyvä tarkastella osana koko liikennetarjonnan kokonaisuutta. Esimerkiksi junien ostoliikenteen tarkastelu yksistään erillään henkilöjunaliikennekokonaisuudesta saattaa vääristää kuvaa.

## Tarkastelu valtion joukkoliikennetukien kaksinkertaistamisesta

Tämän muistion lähtökohtana on teorettinen tarkastelu, jossa valtion joukkoliikennetuet kaksinkertaistetaan. Vaikutusten tarkastelu painottuu ilmastonäkökulmaan, mutta käsittää myös taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnin. Kaksinkertaistamisskenaarion tarkoituksena on selvittää vaikutusten suuntaa, ei niinkään ottaa kantaa tarkkoihin lukuarvoihin. Arvioinnissa on hyödynnetty Liikenne12-suunni-

telman ensimmäisen version (VE1) vaikutustenarviointeja ja näiden taustaksi laadittuja liikennesuorite- ja CO<sub>2</sub>-laskelmia. Hiilidioksidilaskentoja on myös tarkennettu tätä työtä varten momentin alakohdittain.

On hyvä huomata, että tarkastelu on monessa suhteessa teoreettinen, eikä vaikutuksia reaali maailmassa voi pitää varmoina. Kaupunkiseuduilla valtio tukee kaupunkien joukkoliikenteen järjestämistä varsin pienellä osuudella ja vastuu joukkoliikenteestä kaikkine yksityiskohtaisine päätöksineen kuuluu kaupungille. Valtiontuella ei voi, eikä ole syytä ohjata yksityiskohtaisissa toimenpiteissä. Valtiontuen edellytykseksi voi asettaa tiettyjä ehtoja ja suunnata rahoitusta tiettyntyyppiseen kehittämiseen (esim. puhdas kalusto ja lippu- ja maksujärjestelmien kehittäminen), mutta siltikin alueilla itsellään on paras tuntemus ja ymmärrys oman alueensa erityispiirteistä ja joukkoliikennetoimenpiteiden tehokkaimmasta kohdentamisesta. Joukkoliikenteen kehittämisen yleisistä linjauksista kuitenkin sovitaan valtiotahon kanssa suurilla kaupunkiseuduilla osana MAL-sopimusmenettelyä ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla erityisillä joukkoliikenteen aiesopimuksilla (osapuolina Traficom, kaupunki-seutu ja ELY-keskus).

Teoreettista lähestymistapaa on korostettava erityisesti junaliikenteen osalta. Todellisuudessa rahoituksen kohdentamiseen liittyy lukuisia joukko huomioitavia reunaehtoja kuten ratainfra mahdollistama kapasiteetti, kalustokysymykset, voimassa oleva liikennöintisopimus ja uutta sopimusta koskevat neuvottelut sekä vaikutukset markkinaehtoiseen linja-autoliikenteeseen.

Reaali maailmassa valtion joukkoliikennetukien lisäämiseen liittyy myös valtionavustusmenettelyyn liittyviä kysymyksiä. Valtion joukkoliikennetuet myönnetään liikenteen palvelujen valtionavustuksen mukaan, joka mahdollistaa avustamisen maksimissaan 50 %:lla. Kuten edellä on todettu, tällä hetkellä valtionosuus kaupungeissa on melko vähäinen ja jää kauas 50 %:sta. Kaupunkien joukkoliikenteen valtiontuen lisäys voitaisiin toteuttaa joko pelkästään valtionosuutta kasvattamalla tai siten, että myös kaupunki kasvattaa omaa panostustaan. Vain jälkimmäisellä keinolla olisi mahdollista lisätä tosiasiallisesti kaupunkien joukkoliikennepalvelun tasoa ja se on otettu arvioinnissa lähtökohdaksi. Mikäli kaupunkien joukkoliikennetukien lisärahoitus kohdennetaan valtionosuuden kasvattamiseen, ei saavutettaisi tässä arvioinnissa kuvattuja vaikutuksia, koska tarjonnan ja palvelun taso pysyisi nykyisellään. Lähtökohta palvelutason yhteisrahoitteisesta parantamisesta voi olla kuitenkin kaupunkien kannalta haasteellinen etenkin koronaepidemian aiheuttamaan kassakriisin johdosta, joka uhkaa rapauttaa joukkoliikenteen nykyistäkin palvelutasoa. Käytännössä kaupunkien joukkoliikenteen kehittäminen tässä tilanteessa voi olla vaikeaa.

Arviointi laadittiin Fossiilittoman liikenteen tiekartta –arviointitaulukkoon seuraavasti:

- arvioitaviksi kohteiksi valittiin momentin 31.20.55 (Julkisen liikenteen palveluiden ostot ja kehittäminen) alakohdat:
  - alueellinen liikenne (ns. ELY-liikenne)
  - suuret kaupungit
  - keskisuuret kaupungit
  - lentoliikenne ja
  - junaliikenne. Junaliikenteessä tarkasteltiin kahta vaihtoehtoa: VEA lisärahoitus kohdennettaisiin lippujen hinnanalennuksiin ja VEB tarjonnan lisäykseen
- kunkin kohteen vaikutustenarviointi tehtiin oletuksella, että nykyinen valtiontukeen käytetty euromäärä kaksinkertaistettaisiin
- ajallisesti tarkasteltiin nykytilannetta, jossa myös rahoitus vastaa nykyistä rahoitusta sekä vuotta 2030, jossa tuen määrä on kaksinkertaistettu. (Arviointiin ei sisälly ns. 0-vaihtoehdon tarkastelu, jossa arviointiin tilannetta 2030 oletuksella, että mitään muutoksia nykyiseen rahoitukseen ei tehtäisi.)

Arvioinnin CO<sub>2</sub>-laskelmiin liittyy lukuisa joukko lähtötietoja ja taustaoletuksia, jotka on kuvattu yksityiskohtaisemmin Fossiilittoman liikenteen tiekartta –työn joukkoliikenteen arviointitaulukossa. Esimerkiksi ns. ELY-liikenteen, suurten ja keskisuurten kaupunkien osalta arvioitiin, missä suhteessa lisärahoitus käytettäisiin tarjonnan lisäykseen, lipunhintojen alennuksiin ja markkinointiin. Tämä arviointi tehtiin syksyllä 2019 valmistuneen ilmastorahaselvityksen tulosten pohjalta, mutta on huomioitava, että todellisuudessa asiasta päättäisivät alueet itse.

## Keskeiset tulokset

### Ekologiset vaikutukset

#### CO<sub>2</sub>-vaikutukset

Joukkoliikenteen CO<sub>2</sub>-vaikutusten arvioinnista voidaan todeta, että joukkoliikenteen itsensä aiheuttamat päästöt ovat melko hyvin arvioitavissa mm. päivitettyjen LIPASTO-tietojen ja tuoreen liikenne-ennusteen pohjalta. Haasteellisempaa on sen sijaan arvioida, missä määrin joukkoliikenteen parantaminen vähentää henkilöautosuoritetta eli arvioida joukkoliikenteen CO<sub>2</sub>-päästöjä vähentävää vaikutusta. Tässä arvioinnissa asiaa lähestyttiin laskemalla ensin minkälaista joukkoliikenteen käytön lisäystä tukien kaksinkertaistaminen aiheuttaisi. Tätä varten on olemassa tieteelliseen tutkimukseen nojaavia, yleisesti käytettyjä joustokerroinlaskelmia. Tämän arvioinnin joustokertoimina on käytetty yleisesti käytettyjä kertoimia, jotka on kuvattu arviointitaulukossa yksityiskohtaisemmin. Eri liikennetyypeille, tarjonta- ja hintajoustolle sekä kulkutapasiirtymiä kuvaaville ristijoustoille on tapana määritellä omat kertoimensa. Laskelman toisessa vaiheessa arvioitiin mikä osuus saavutetusta joukkoliikenteen käytön lisäyksestä tapahtuisi siirtymänä henkilöautoliikenteestä.

Ristijoustokertoimien mukaan joukkoliikennetarjonnan lisäys tai lipunalennukset vaikuttavat henkilöautoiluun vähän (esim. tarkasteltaessa ristijoustojen keskiarvoja, 10 % alennus joukkoliikenteen hinnoissa tai nopeutus matka-ajoissa tuottaa korkeintaan 0,6 % vähennyksen henkilöautosuoritteeseen). Ristijoustokertoimien määrittely onkin perustunut enemmän tapaustason tutkimuksiin ja on kyseenalaista, voiko niitä ylipäättään soveltaa suuriin liikennejärjestelmätason muutoksiin kuten merkittäviin lisäyksiin joukkoliikenteessä.

Koko joukkoliikenteen (ml. kuntien ja valtion rahoittama joukkoliikenne) itsensä aiheuttamat päästöt ovat kuluvana vuonna n. 374 000 CO<sub>2</sub>-tonnia (Liikenne12-arviointiaineistot). Koko joukkoliikenteen päästöjä vähentävä vaikutus ei sen sijaan ole suoraan laskettavissa.

Ns. ilmastorahaselvityksen mukaan valtion joukkoliikennetuet vähentävät nykytilanteessa CO<sub>2</sub>-päästöjä ilman 20 miljoonan euron ilmastorahaa noin 25 000 CO<sub>2</sub> tonnia vuodessa. Ilmastorahan käyttökohteista riippuen mainittu vähennys voi olla hieman tai jonkun verran tätä suurempi. Selvityksen mukaan valtiontuilla tuettu joukkoliikenne aiheuttaa tällä hetkellä päästöjä 44 500 CO<sub>2</sub> tonnia ja vähentää 69 600 CO<sub>2</sub> tonnia henkilöautoliikenteestä. Oletuksena ilmastorahaselvityksen laskelmassa oli, että jos rahoitus poistettaisiin, valtaosa suoritteesta siirtyisi henkilöautoiluun. Oletuksena oli siis ristijoustokertoimia huomattavasti suuremmat siirtymät joukko- ja henkilöliikenteen välillä, joten ilmastorahaselvityksen ja tämän arvioinnin tuloksia ei voi verrata suoraan toisiinsa.

**Tässä tarkastelussa arvioitiin, että valtion joukkoliikennetukien kaksinkertaistaminen nykytasosta vähentäisi CO<sub>2</sub>-päästöjä n. 10 000 CO<sub>2</sub> tonnia vuodessa.** Kaksinkertaistamisen jälkeen valtion joukkoliikennetuet vähentäisivät siten päästöjä yhteensä noin 35 000 CO<sub>2</sub> tonnilla. Tämän lisäksi saataisiin 20 miljoonan euron ilmastorahasta saavutettavat päästövähennykset, joita ei ole laskelmassa otettu huomioon, koska niiden kohdentamisesta ei ole tällä hetkellä tietoa. Tukimäärän kaksinkertaistaminen ei siis kaksinkertaistaisi saavutettavaa

päästövähennystä, vaan lisäys tapahtuu käytettyjen joustokertoimien mukaisesti (esim. tarjonnan lisäys 10 %:lla merkitsee kysynnän kasvua vain 7 %:lla). Toinen syy suhteellisen vähäiseen päästövähennyksen lisäykseen on se, että kaikki uusi matkustus ei tule henkilöautoliikenteestä, vaan myös kevyestä liikenteestä tai toisesta joukkoliikennemuodosta (esim. siirtymät bussista junaan) ja osin myös nykyisten joukkoliikennematkustajien lisääntyneenä matkustamisena. Lisäksi henkilöautojen (ennustettu) kalusto- ja käyttövoimakehityksellä saavutettava merkittävä CO<sub>2</sub>-vähenemä vuoteen 2030 mennessä parantaa huomattavasti henkilöautoilun suhteellista asemaa joukkoliikenteeseen nähden.

On huomattava, että päästövaikutukset momentin eri alakohdissa poikkeavat toisistaan. Muutamassa käyttökohteessa tuen kaksinkertaistaminen saattaisi jopa lisätä CO<sub>2</sub>-päästöjä: lentoliikenteessä ja junien ostoliikenteen tarjontaa lisättäessä. Junien ostoliikenteessä tarjonnan lisääminen näyttäytyy tässä laskelmassa päästöjä lisäävänä siksä, että ostoliikenne kohdentuu heikoimman kysynnän alueille, joissa täyttöasteet jäävät pieniksi ja vaikutukset henkilöautoiluun vähäisiksi. Lisäksi junaliikenteen lisäämisessä on otettu huomioon sähkön tuotannosta tulevat päästöt. Ostojunaliikenteen hinnanalennukset sen sijaan vähentäisivät CO<sub>2</sub>-päästöjä.

CO<sub>2</sub>-laskelmien yksityiskohtiin on syytä suhtautua varauksella tarkastelun teoreettisen luonteen ja laskelmiin sisältyvien useiden oletusten johdosta. Yksityiskohtien sijaan kannattaa huomioida kiinnittää kokonaisuuteen, jossa valtion joukkoliikennetukien CO<sub>2</sub>-vaikutukset ovat kuitenkin melko vähäisiä kun verrataan niitä henkilöliikenteen päästövähennystavoitteisiin. Valtion joukkoliikennetukien kaksinkertaistamisen jälkeen voitaisiin saavuttaa arviolta yhteensä noin 35 000 CO<sub>2</sub> tonnin päästövähennys, jota lisäksi ilmastoraha kasvattaa jonkun verran. Ainoastaan CO<sub>2</sub>-vaikutusten kannalta joukkoliikennetukien lisääminen ei siis näyttäydä erityisen tehokkaana toimenpiteenä, mutta positiiviset vaikutukset tulevat esiin muita vaikutuksia arvioitaessa.

#### Muut ekologiset vaikutukset

Suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa melulle altistuminen ja lähipäästöt vähenevät jonkin verran henkilöautosuoritteiden vähenemisen myötä. Puhtaamman kaluston (CVD) myötä lisääntyvän joukkoliikenteen lähipäästöt ja melutaso eivät kasva merkittävästi.

ELY-liikenteessä tarjonnan lisääntyminen toteutettaisiin perinteisellä kalustolla (CVD ei koske kaukoliikenteen linja-autoja), mikä lisää päästöjä ja melua jonkin verran. ELY-liikenteessä toimenpide lisää vähäisessä määrin liikennejärjestelmän tuottamaa hyvinvointia keskeisimpien yhteysvälien vaikutusalueella.

Junaliikenteen ostojen kaksinkertaistaminen vähentäisi henkilöautoliikenteen suoritteita, mikä vähentäisi jonkin verran melulle altistumista ja päästöjä. Mikäli valtionavustuksen lisäys kohdistettaisiin lippujen hintojen alentamiseen, ei lisäys synnytä uusia melu- tai värinähaittoja tai negatiivisia vaikutuksia ilmanlaatuun.

Lentoliikenteen ostojen kaksinkertaistamisen vaikutukset ilmanlaatuun ja meluun ovat vähäiset.

#### **Taloudelliset vaikutukset**

Valtion talousarvion 87 miljoonaa euroa kaksinkertaistettaisiin 174 miljoonaan euroon (ns. ilmastorahoitusta ei huomioitu). Suurten ja keskisuurten joukkoliikennetuen osalta valtionavustuksen laskelmien lähtökohtana on kunnan osallistuminen vähintään saman suuruusella rahallisella panostuksella. Kunnille oletus tarkoittaa noin 21 miljoonan euron lisämenoja. On mahdollista, että rahoituksen lisääminen nostaa valtion rahoitusosuutta eikä kuntien rahallinen panostus kasva samassa suuruudessa.

## Sosiaaliset vaikutukset

Valtion joukkoliikennetukien kaksinkertaistamisella olisi selkeän positiiviset sosiaaliset vaikutukset ja toimenpide lisäisi kaikilla alueilla ihmisten liikkumisen mahdollisuuksia nykyisestä. Joukkoliikenneviranomaisten itsensä päätettävissä on, missä määrin rahoitus kohdentuisi tarjonnan parantamiseen ja missä määrin lippujen alennuksiin. Näillä kummallakin on positiivinen vaikutus liikkumisen mahdollisuuksiin.

Valtion joukkoliikennetukien lisääminen parantaisi erityisesti henkilöautottomien väestöryhmien liikkumisen mahdollisuuksia ja vähentäisi liikenneköyhyyden määrää. Alempien tuloluokkien ryhmät hyötyisivät etenkin lipunhintojen alenemisesta. Erityisryhmien liikkumisen edellytykset paranisivat koko joukkoliikenteessä valtiontukia lisättäessä, mutta erityisesti junaliikenteen ostoja lisäämällä, koska junaliikenne on yleisesti ottaen esteettömämpi kulkumuoto. Lippujen hinnanalennukset kohdistettuna ainoastaan valtion junaliikenteen ostoihin aiheuttaisivat kuitenkin epätasa-arvoa muihin junamatkustajiin nähden.

Tarkasteltaessa toimenpiteen oikeudenmukaisuutta eri alueiden kannalta, tulee huomioida, että joukkoliikennetuet kohdentuvat nykyisen jakotavan mukaan eri aluetyypeille epätasaisesti johtuen tuen perinteisestä käyttötarkoituksesta peruspalvelutasoisen liikenteen varmistamiseen. Valtiontuki kaupunkiseuduille on nykytilanteessa vähäinen verrattaessa muihin aluetyyppeihin, eikä kaupunkien tuen kaksinkertaistaminen muuttaisi tilannetta juurikaan (esimerkiksi suurilla kaupunkiseuduilla on 80 % koko maan joukkoliikennematkustajista ja ne saavat kuitenkin vain runsaat 10 % joukkoliikenteen valtiontuista). Mikäli valtion lentoliikenteen ostojen määräraha kaksinkertaistettaisiin, kohdentuisi tuki korkeintaan muutamalle yhteysvälille, jotka olisivat muita alueita paremmassa asemassa.

## Johtopäätökset ja luotettavuus

Valtion joukkoliikennetukien kaksinkertaistaminen edistäisi valtion ilmastotavoitteiden saavuttamista vähentämällä Suomen CO<sub>2</sub>-päästöjä kaikkiaan noin 35 000 CO<sub>2</sub> tonnilla vuodessa. Tästä valtion nykyisten joukkoliikennetukien osuus on noin 25 000 CO<sub>2</sub> tonnia ja kaksinkertaistamisen vaikutus on noin 10 000 CO<sub>2</sub> tonnia. Tämän lisäksi 20 miljoonan euron ilmastorahalla saavutetaan jonkin verran lisävähennyksiä, joiden suuruus riippuu olennaisesti tuen käyttökohteista. Huomioitaessa myös kuntien rahoittaman joukkoliikenteen osuus, ovat joukkoliikenteen CO<sub>2</sub>-vaikutukset luonnollisesti merkittävämmät.

Yksin joukkoliikenteen CO<sub>2</sub>-vaikutukset ovat henkilöliikenteen CO<sub>2</sub>-kokonaiskuorman nähden kuitenkin melko vähäisessä roolissa ja merkittävää vaikutusta kasvihuonepäästöihin saavutetaan vasta yhdistämällä joukkoliikenteen kehittämistä esim. henkilöautoilun käyttövoimamuutoksiin, henkilöautosuoritteiden vähennyksiin sekä erilaisiin muihin liikennejärjestelmätason toimenpiteisiin (mm. maankäytön suunnittelu, liikkumisen ohjaus, kävelyn ja pyöräilyn edistäminen). Henkilöautosuoritteiden vähennyksiin tähtäävissä toimenpidekokonaisuuksissa joukkoliikennetarjonnan lisäämisellä on oma, hyvinkin merkittävä osansa, jotta siirtymä henkilöautolusta kestävämpiin kulkumuotoihin on myös käytännössä mahdollinen (kasvava käyttäjämäärä vaatii myös kapasiteetin lisäystä, jotta kulkutapa säilyy houkuttelevana).

Valtion joukkoliikennetukien kaksinkertaistamisella arvioidaan olevan kuitenkin positiiviset vaikutukset muiden ekologisten ja sosiaalisten vaikutusten kannalta ja toimenpide edistäisikin monin tavoin ekologisesti kestävää sekä alueellisesti ja sosiaalisesti tasa-arvoista liikennejärjestelmää. Liikkumisen mahdollisuudet lisääntyisivät ja liikenneköyhyyden määrä vähenisi. Erityisesti alempien tuloluokkien liikkumisen mahdollisuudet paranisivat. Erityisryhmien liikkumisen edellytykset paranisivat erityisesti junaliikenteen tukea lisäämällä. Lisäksi on huomioitava, että muut liikkumi-

sen palvelut tukeutuvat joukkoliikenteeseen, joten joukkoliikenteen toimintaedellytysten parantaminen ja kehittäminen tukisi myös liikennemarkkinoiden monipuolisuudesta ja palveluistuvaa liikkumista.

Toimenpiteen myötä altistuminen melulle ja lähipäästöille kokonaisuutena vähentyisi hieman, etenkin suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa. Lisäksi toimenpide tuottaisi pieniä positiivisia vaikutuksia ihmisten terveyteen ja elinoloihin. Valtion menot kasvaisivat, mutta työllistävyyden ja elinkeinotoiminnan osalta saataisiin myös paikallisia lievän positiivisia vaikutuksia.

Tämän arvioinnin luotettavuuteen vaikuttavat olennaisesti seuraavat, aiemmin tarkemmin kuvatut seikat:

- tarkastelu on monessa suhteessa teoreettinen erityisesti siksi, että valtiontukien vaikutusten osuutta koko joukkoliikenteen vaikutuksista on vaikea erotella
- erityisesti junaliikenteessä rahoituksen kohdentamiseen liittyy lukuisa joukko muita huomioitavia reunaehtoja, esimerkiksi ratakapasiteetin riittävydestä ja hintojen alentamisen mahdollisesta kohdentamisesta
- kuntien osallistuminen joukkoliikenteen lisäpanostuksiin tulisi selvittää. Koronatilanne vaikeuttanee kuntien osallistumista kehittämiseen kun voimavarat menevät tällä hetkellä nykyisen palvelutason ylläpitämiseen
- CO<sub>2</sub>-laskelmiin liittyy lukuisa joukko lähtötietoja ja taustaoletuksia sekä epävarmuuksia erityisesti kulkumuotosiirtymien osalta

## Muuta huomioitavaa

Toimeksiannon sisältönä oli tarkastella nykyisten valtion joukkoliikennetukien lisäämisen vaikutuksia. On huomattava, että yhtä merkittävä vaikutus kuin tuen lisäämisellä on myös sillä, kuinka joukkoliikenteen nykyinen määräraha on jaettu. Nykyisellään määrärahanjaon perusteena on pikemminkin saavutettavuuden turvaaminen kuin ilmastonäkökulmat. Mikäli ilmastotavoitteita haluttaisiin tukea enemmän, tulisi panostusta siirtää vahvemmin kaupunkien joukkoliikenteen tukemiseen.

Vaikka valtion joukkoliikennetukien myöntäminen on vakiintunut menettely ja nykyisten käytäntöjen pohjalta tukien määrää voidaan lisätä melko helposti, tulee kiinnittää huomiota siihen, että järjestelmä pysyy hakijoiden näkökulmasta selkeänä ja läpinäkyvänä. Esimerkiksi erillisteemaisten yksittäishakujen lukumäärää ei ole syytä lisätä, vaan pikemminkin tulisi pyrkiä johdonmukaisiin pidempiaikaisiin linjauksiin tuen myöntämisessä. Valtiontukien myöntämisessä ei ole syytä mennä myöskään kovin yksityiskohtaiseen ohjeistamiseen, koska joukkoliikenneviranomaiset itse tuntevat alueidensa ominaispiirteet parhaiten ja pystyvät arvioimaan juuri omalla alueellaan tehokkaimmat toimenpiteet. Sen sijaan valtiontukien seuranta ja vaikutusten arviointia on hyvä kehittää mm. tarkempien ilmastovaikutusten selvittämiseksi. Alueiden joukkoliikenteen kehittämisen tueksi tarvitaan myös selvityksiä ja tutkimustietoa suositeltavista käytännöistä.

## Vaikutusarvioinnin taustatiedot

### Laskennan lähtökohdat ja lähtötiedot

Kuvaus arviointitaulukossa.

Yhteydenotot: kirjaamo@traficom.fi

Yhteyshenkilöt: Jarno Ilme, verkostojohtaja ja Outi Ampuja, johtava asiantuntija

## Lähteet

Ilmastovaikutusten arviointi valtion joukkoliikennemäärärahasta (Traficom 2019)  
[https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Valtion%20joukkoliikenneavustuksen%20ilmastovaikutuksista\\_raportti\\_4.10.2019.pdf](https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Valtion%20joukkoliikenneavustuksen%20ilmastovaikutuksista_raportti_4.10.2019.pdf)

Liikenne12: vaikutusten arvioinnin tausta-aineistot

Kestävän liikkumisen toimien kulutusvaikutukset (Traficom 2020, vielä julkaisematon)