

Markus Halla-aho

VALTION 2014–2022 HARJOITTAMA RAIDELIIKENNEPOLITIikka JA SEN VAIKUTTAVUUS

Johtamisen ja Talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Joulukuu 2023

Tiivistelmä

Markus Halla-aho: Valtion 2014–2022 harjoittama raideliikennepolitiikka ja sen vaikuttavuus
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden kandidaatin tutkinto-ohjelma, Julkinen Talousjohtaminen
Joulukuu 2023

Julkishallinto on Suomessa harjoittanut aktiivista raideliikennepolitiikkaa viime vuosikymmenten aikana. Valtio on pyrkinyt tasapainottelemaan Euroopan Unionista tulevien uusien velvoitteiden sekä kansallisen politiikan kanssa. Näihin Euroopan Unionin velvoitteisiin on tämän tutkimuksen kannalta merkittävämpänä kuulunut raiteiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle. Kilpailun avaaminen on synnyttänyt tarpeen luoda yhtenäinen raideliikennepoliittinen lainsäädäntä markkinoiden avaamiselle sekä Valtion Rautateiden, eli VR:n, kohtalolle. Katsoessaan länsinaapuriin Ruotsiin sekä Norjan yli meren taakse Iso-Britanniaan, löytää mahdollisia malleja lainsäädäntäkehikolle. Tässä tutkielmassa tarkastellaan minkälaista raideliikennepolitiikkaa suomessa on 2014–2022 harjoitettu tutkimuskysymyksen ollessa: Miten onnistunutta raideliikennepolitiikka on 2014–2022 vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta ollut? Lisäksi tarkastellaan tutkielman aikaikkunan sisällä edistettyjä julkishallinnon ratakankkeita vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta, sillä ne ovat osa kokonaisvaltaista raideliikennepolitiikkaa.

Vaikuttavuusarvioinnilla tarkoitetaan tavoitteiden ja tulosten välistä yhteyttä. Erityisen tärkeää on tulosten yleistettävyyden, jotta vaikuttavuusarviointia voidaan mieltää luotettavana. Kustannusvaikuttavuudella taas pyritään tarkastelemaan onko jokin toimenpide täyttänyt sille asetetut kriteerit taloudellisesta näkökulmasta, eli voiko sitä pitää kustannusvaikuttavana.

Tutkimus toteutettiin laadullisena sisällönanalyysinä, jonka tulosten käsittelyssä hyödynnetään lisäksi summatiivista arviointitapaa. Laajan aineiston vuoksi menetelmä soveltui hyvin tutkimuksen toteuttamiseen, ja laadulliselle sisällönanalyysille tyypillinen koodauksen työvaihe osoittautui toimivaksi. Aineistoa kerättiin monipuolisesti raideliikennettä tarkastelevista tutkimuksista, julkishallinnon asiakirjoista sekä erinäisistä tilastoista, joita raideliikenteen toimivuudesta on tehty.

Tutkimuksen tulosten pohjalta voi tulkita, että julkishallinnon raideliikennepolitiikka ei ole ollut vaikuttavaa, eikä kaavailut hankkeet kustannusvaikuttavia. Raideliikennepolitiikalla ei ole saavutettu tavoiteltua kilpailua, eikä suomessa vielä ole valtion toimesta kilpailutettu ostopalveluliikennettä valtion solmittua yhdeksän vuoden sopimuksen VR:n kanssa. Lopulta ainoan raideliikennepoliittisen kilpailuympäristöksi muodosti, vaikkakin vain hetkellisesti, HSL-alueen kilpailutus, jossa sopimuksen hinta laski noin 40 %.

Avainsanat: Raideliikennepolitiikka, VR, rautatiemarkkinat, kilpailutus, yksityistäminen

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO	1
1.1.	Tutkimuksen toteutus	2
1.2.	Lähtökohdat ja tavoite	3
1.3.	Metodologia	4
2.	AINEISTO	5
2.1.	Euroopan rautatiepaketti	7
2.2.	Tilastointi	8
2.3.	Verrokkimaat	10
3.	VAIKUTTAVUUSARVIOINTI	11
3.1.	Vaikuttavuusarviointi julkishallinnollisessa politiikassa	12
3.2.	Kustannusvaikuttavuus	13
3.3.	Arvioinnin soveltaminen	14
4.	TILASTOAINEISTON ANALYYSI	15
5.	TUTKIMUSAINEISTON ANALYYSI	18
5.1.	Lainsäädäntä ja sopimukset	18
5.2.	Selvitykset	20
5.3.	Ratahankkeet	21
6.	TUTKIMUSTULOS	23
6.1.	Polku	24
6.2.	Vaikuttavuus	25
7.	Päätelmä	26
	Lähdeluettelo	29

1. JOHDANTO

Raideliikenteen henkilökuljetuksista Suomessa on yli 160 vuoden ajan vastannut VR-Yhtymä Oyj (jatkossa VR). Yhtiö on historiansa ajan toiminut niin virastona kuin liikelaitoksena, kunnes se yhtiöitettiin 1995 nykymuotoiseksi osakeyhtiöksi, jonka omistajaohjaus tapahtuu valtioneuvoston kanslian kautta (VR, 2022). Raideliikennepolitiikkaa on niin ikään harjoitettu yli 160 vuotta erinäisillä hallintomekanismeilla lähtien suurrutinasuntien ajasta kohti itsenäisen lainsäädännön, eli eduskunnan kautta. Vaikka VR sekä raideliikennepolitiikka voidaan helposti mieltää yhdeksi kokonaisuudeksi, niitä voi ajaa hyvinkin erilaiset intressit. VR:n toimintaa ohjaa pitkälti liiketaloudelliset edellytykset, mutta raideliikennepolitiikan taustalla voi olla monitasoisia poliittisia ponnistuksia viedä esimerkiksi ratahankkeita tietyille alueille tai painottaa korjausvelan vähentämistä toisella alueella. Raideliikenteen kehittämistä ollaan kiinnostuneita, raideliikenteen panostaminen olikin merkitty niin Sipilän (Valtioneuvosto, 2015, 24) kuin Marinin (Valtioneuvosto, 2019, 111–113, 119) hallitusohjelmaan. Suomeakin velvoittava EU-politiikka tähtää raideliikenteen aktiiviseen parantamiseen (Euroopan Unionin neuvosto, 2023, Rail transport policy). Tarkoituksena on selvittää tulevaisuutta varten miten vaikuttavaa raideliikennepolitiikkaa suomessa on 2014–2022 harjoitettu. Samankaltaista ajallista seuranta aiheesta ei toistaiseksi ole tehty, ja onkin tärkeää, että päätösten vaikuttavuus sekä lieveilmiöt ovat niin päättäjillä kuin virkamiehillä tiedossa.

Yhteiskunnallinen päätöksenteko muovautuu yhä monimutkaisemmaksi ja riippuvuussuhteet eri tasoilla sekä tahoilla lisääntyvät jatkuvasti, tehden päätöksenteosta yhä kompleksisempää (Uusikylä, 2019, 3). Suomen kohdalla ainakin liikenne- ja viestintäministeriössä vastuunjako on pyritty uudistamaan ja organisaation hallintorakennetta muuttamaan, ja virastouudistuksen viimeinen vaihe toimeenpantiin 2019 (Valtioneuvosto, LVM016:00/2017). Se, että minkä luonteisia nämä uudistukset ovat yleisesti olleet, ei tässä työssä käsitellä. Sanottakoon kuitenkin, että raideliikennepolitiikan ympäristö on mielenkiintoinen ja kiehtova, ja siihen liittyy paljon semantiikkaa sekä lain ja asetuksen koukeroita, jotka luovat mielenkiintoisia tilanteita. Hyvänä esimerkkinä voisi pitää asemalaitureiden aikataulunäytöt, ne eivät ole, kuten voisi olettaa, liikennöitsijän, eli tässä tapauksessa VR:n, vastuulla, vaan julkishallinnon Liikenne- ja Viestintäministeriön alaisen Väyläviraston; opastanäyttöjen sisällöstä kuitenkin vastaa LVM:n alaisen Fintraffic-erityistehtävöviraston alainen Fintraffic Raideosasto (Väylävirasto, 2022a).

Euroopalla on pitkä ja rikas historia raideliikennepolitiikassa, ja junien merkitys kasvaa koko ajan, kun pyrimme hillitsemään päästöjämme ja riippuvuuttamme autoista (Euroopan Unionin Neuvosto, 2021, Clean and sustainable mobility). EU:n raideliikennepolitiikka on vuosien saatossa muuttunut uusien rautatiepakettien myötä ohjaavammaksi. Tässä tutkielmassa tutkitaan raideliikennepolitiikkaa vuosina 2014–2022. Tutkimuskysymyksenä on: Miten onnistunutta raideliikennepolitiikka on 2014–2022 vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta ollut? Tutkielmaan kytetään myös läheisesti kustannusvaikuttavuuden näkökulma analysoitaessa erilaisia ratahankkeita. Kiteytetysti vaikuttavuusarvioinnilla tarkoitetaan tavoitteiden ja tulosten suhdetta (Kettunen, 2018), ja kustannusvaikuttavuudella jonkin asian pitämistä kustannusvaikuttavana sen täyttäessä asetetut kriteerit siihen (Booth ym. 2017, 9). Raidehankkeet on kytketty tutkielmaan, sillä ne ovat nähdäkseni olleet merkittäviä raideliikenteen kehittämishankkeita tutkielman käsittelemän ajanjakson aikana.

1.1. Tutkimuksen toteutus

Tässä pääluvussa käydään läpi tutkielman metodologia, rakenne, lähtökohdat ja tavoitteet. Tarkoituksena on avata miten, ja miksi tutkielma on tehty. Menetelmä ja taustoitus on erotettu toisistaan aliluvuilla selkeyden vuoksi. Tutkimuksen aihealue on rajattu vuosien 2014–2022 välille, sillä tämän aikaikkunan välissä valtio on harrastanut aktiivisesti raideliikennepolitiikkaa, sekä ollut mukana useiden raideliikennehankkeiden lanseerauksessa, olivat ne sitten lopulta onnistuneita tai eivät. Tälle aikavälille mahtuu esimerkiksi usea rautatielain uudistushanke, kilpailun avaaminen ja Euroopan Unionin uusin rautatiepaketti. Rajauksen ulkopuolella jää siis esimerkiksi Valtioneuvoston ratahankkeiden investointimahdollisuuksia tutkiva selvitys, joka on julkaistu 2023.

Aihealue on tutkimisen arvoinen, sillä näiden hankkeiden tarkastelua vaikuttavuusarvioinnin kautta ei ole vielä koottu yhteen tutkielmaan. On tärkeä saada tietoa siitä, että minkälaisia vaikutuksia, niin välillisiä kuin välittömiä, niillä on ollut. Tiedon ja evidenssin tärkeydestä on tutkimuksia, eräässä väitöskirjassa on painotettu tarvetta niin tieteelliselle tutkimukselle kuin henkilökohtaiseen analyysiin (Uusikylä, 2019, 28–29). Kokonaisuus liittyy suurempaan ilmiöön, eli julkishallinnon liikennepolitiikkaan ja sitä ajaviin ideologisiin päätöksiin. Suomen raideliikenteestä ja sen kustannustehokkuudesta on olemassa niin kansallisia kuin kansainvälisiä tutkimuksia, pääosin Euroopasta. Tutkielmassa verrataan suomen tilannetta Iso-Britanniaan ja Ruotsiin, sillä molemmat ovat avanneet raiteet kilpailulle eri tavoin sekä poikkeavalla menestyksellä (Nash, 2016, 10–14). Pohdittaessa VR:n tehokkuutta ja raideliikenteessä tapahtuvia muutoksia yleisesti, näen kilpailulle avautuneet maat olennaisina verrokkeina tilastollisesta näkökulmasta. Kirjallisuutta teemaan löytyy niin yksityistämisprosesseista ja lain esitöistä sekä valiokuntapöytäkirjoista, jotka kuvaavat sen ajan

poliittisten päätösten diskurssia. Työssä käytettävää kirjallisuutta käydään läpi myöhemmin aineistokatsauksessa.

1.2. Lähtökohdat ja tavoite

Tässä tutkielmassa pyritään siis tutkimaan valtion harjoittamaa raideliikennepolitiikkaa vuosina 2014–2022, ja erityisesti miten vaikuttavasti. Erilaisia ratahankkeita on ollut useita, mutta ovatko ne edenneet, ja miten niiden kustannusvaikuttavuutta on kuvattu? Ratahankkeet ovat osana tutkielmaa, sillä ne voi mieltää tärkeiksi elementeiksi julkishallinnon harjoittamassa raideliikennepolitiikassa. Hankkeet ovat erittäin suuria. Myös harjoitettua raideliikennepolitiikkaa suhteutetaan vertailun vuoksi Iso-Britanniaan sekä Ruotsiin. Koska Suomessa on, varsinkin Sipilän hallituskautena, puhuttu paljon raideliikenteen monopolin purkamisesta sekä kilpailun avaamisesta, ja tämän ollessa selvästi eniten diskurssia ja julkishallinnollisia menettelyitä synnyttänyt tapahtumaketju, toimii se yhtenä tutkimuksen keskeisenä aiheena. Tutkimuskysymykseksi on siis esitetty:

Miten onnistunutta raideliikennepolitiikka on 2014–2022 vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta ollut?

Tutkimuksessa suhteutetaan raiteiden henkilöliikennetoimintaa **eurooppalaisen näkökulman**, eli vertailemalla valittujen, Iso-Britannian sekä Ruotsin, raideliikennetoimintaa suomeen tutkielman aikaikkunan, eli 2014–2022 sisällä. Tukeudutaan siis saatavilla oleviin tilastoihin muiden maiden raideliikenteestä, suurimmilta osin keskitytään EU-maissa saatavilla olevaan aineistoon. Pyrkimyksenä on siis piirtää kuva siitä minkälainen kokonaistrendi suomella on ollut verrattuna muihin maihin.

Kuvataan harjoitettua raideliikennepolitiikkaa **suomessa tehtyjen päätösten kautta**. Pyrkimyksenä tarkastella toimintaympäristön muutosta, tehtyjä päätöksiä ja niiden vaikutuksia sekä muodostaa lopulta eräänlainen aikajana siitä, mitä vuosien 2014–2022 välille on mahtunut.

Tutkimuksen tavoitteena on siis yllä kuvattujen näkökulmien kautta selvittää, että ovatko tehdyt raideliikennepoliittiset päätökset olleet vaikuttavia, eli ovatko ne johtaneet konkreettisiin muutoksiin yhteiskunnan toimijoiden käytöksessä. Vaikuttavuuden onnistumista voi verrata tarkastelemalla verrokkimaiden raideliikennepolitiikkaa. Keskiössä on kahden elementin suhde: Tehty raideliikennepolitiikka ja saavutetut tulokset konkreettisten muutosten muodossa. Tutkielman yhtenä toivottuna tuloksena on, että lukijalle herää jatkokysymyksiä ja ajatuksia raideliikenteemme toiminnasta ja syy-seuraussuhteista. Tutkimuskysymyksen onnistumisessa on erityisessä keskiössä

teoreettiset näkökulmat, eli suomen tilastollinen seikat sekä onnistuminen vaikuttavuuden näkökulmasta. Tutkimuksen sivutuotteena syntyy myös kuvaus harjoitetusta politiikasta yleistasolla.

Odotuksena yleisesti on, että tutkielman aikaikkunan sisällä on harjoitettu paljon raideliikennepolitiikkaa. Kvalitatiivisen tutkimuksen luonteen mukaisesti tutkimuksesta ei vielä pysty vahvistamaan vahvaa synteesiä, mutta tutkimuksen tulokset tulevat todennäköisesti mukailemaan seuraavia väitteitä:

- *Valtion raideliikennepolitiikkaa ei voida luotettavasti todentaa vaikuttavaksi*
- *Valtio on harjoittanut merkittävää raideliikennepolitiikkaa ja kyennyt synnyttämään kilpailua*

1.3. Metodologia

Metodologiaa voidaan kutsua kattokäsitteeksi tieteessä käytettävistä tiedonhankintamenetelmistä, teorianmuodostuksesta ja tutkimuksen selittämisestä (Tieteen termipankki, 2023). Tutkimus tehdään ensisijaisesti laadullisena sisällönanalyysinä. Tiivistetyt sisällönanalyysissä on kyse sanallisen sekä selkeän kuvauksen luominen ilmiöstä, jota tutkitaan (Tuomi & Sarajärvi, 2018, luku 4.). Tutkimus tulee pitkälti painottamaan induktiivista päättelyä, etenkin siksi koska teoreettinen viitekehys perustuu kahteen eri näkökulmaan, joita analyysissä sekä synteessissä yhdistellään. Työn voisi siis katsoa erottuvan sisällönanalyysiin alussa ja induktiivisen päättelyn avulla tehtävään synteessin lopussa. Sisällönanalyysi, kuten sille on yleistä, perustuu merkittävässä määrissä aineiston koodaukseen. Koodauksella tarkoitetaan työskentelytapaa, jossa aineistosta etsitään tutkimukselle relevantteja osia, ja sisällönanalyysillä tavoitetta luoda sanallinen ja selkeä kuvaus ilmiöstä, jota tutkitaan. (Juhila, 2023). Valittua tutkimusmenetelmää käytetään, sillä raideliikenteestä on hyvin paljon mediaseurantaa ja virallisia julkishallinnollisia lähteitä sekä artikkeleita. Tutkimuksen kannalta tärkeän aikajanan rakentamisen koostaminen soveltuu hyvin sisällönanalyysiin. Lisäksi koodauksella laajasta aineistosta saadaan poimittua olennaisimmat osiot käsiteltäväksi. Toissijaisesti tutkimuksessa hyödynnetään, lähinnä tulosten käsittelyssä, summatiivista arviointitapaa. Summatiivisella arviointitavalla tarkoitetaan asetettujen tavoitteiden ja niihin kytkettyjen tulosten suhteen arvioimista (Jokinen, 2023). Lopputuotteena on siis tarkoituksena olla kokonaisuus, jossa mahdollisimman neutraalisti tulkittua aineistoa analysoidaan perusteltavalla tavalla, ja lopulta todetaan, että minkälainen ero tavoitteiden ja tulosten suhteessa on ollut.

Työssä relevantteja toimijoita ovat tahot kuten VR, Valtioneuvoston kanslia, LVM, sekä sen alainen Väylävirasto ja eduskunta. Kansainvälisesti tärkein toimija on EU. Taustoituksen ja juridisen

kehityksen antaa oleelliset lakipaketit sekä pitkälti Liikenne- ja Viestintäministeriön säädökset. Aiheeseen liittyen löytyy myös useita selvityksiä ja tutkimuksia, joita teoreettisen viitekehityksen kirjallisuuskatsauksessa tuodaan esille. Viitekehityksessä avataan myös tutkimuksen kannalta olennaisimmat käsitteet. Rakenne koostuu seitsemästä pääluvusta. Rakenne alkaa johdannosta, josta siirrytään tutkimusmenetelmiin ja teoreettiseen viitekehitykseen. Teoreettinen viitekehitys on pyritty kytkemään jo osaksi johdantoa, jotta teoriaosuus ei ala yllättäen, eikä tekstin ymmärrettävyys tämän vuoksi kärsi. Teoreettiseen viitekehitykseen on sisällytetty aineiston, eli kirjallisuuden ja tilastoinnin sekä käsitteistön kuvaus. Tämän jälkeen varsinainen tutkimusaineisto avataan ja analysoidaan, esimerkiksi kartoittamalla tutkimuksen aikaikkunaan mahtuvia kehityskulkuja niin kotimaassa kuin Euroopassa. Lopuksi käsitellään tutkimuksen tulokset sekä niistä tehdyt päätelmät ja johtopäätökset. Erityisenä fokuksena on ollut teoreettisen viitekehityksen selkeä integrointi tutkimukseen. Koska tutkielman analyysi ja tulokset perustuvat pitkälti aineiston, niin kirjallisuuden kuin tilastoinnin, arvioimiseen, on tämä prosessi pyritty esittämään mahdollisimman selvästi luettavuuden ylläpitämiseksi.

On myös hyvä tuoda ilmi, että tutkimuksessa ei erityisesti huomioida koronapandemian vaikutuksia raideliikenteeseen, vaikka aikaikkuna kattaakin pandemiasta suuren osan. Koronapandemian vaikutusten oletetaan iskeneen jokaisen eurooppalaisen valtion raideliikenteen toimintaan, ja vaikutusten laajempi kuvaaminen ei enää mahtuisi tämän tutkielman jo laajaan aineistopohjaan. Lisäksi koronapandemian ei havaittu aiheuttaneen suuria raideliikennepoliittisia uudistuksia suoraan, tai edes välillisesti, Suomessa. Toisin oli kuitenkin Iso-Britanniassa, jossa pandemian välillisenä vaikutuksena maan liikenneministeriö ilmoitti syyskuussa 2020 franchise-periaatteen, joka on osa henkilöliikenteen yksityistämiskokonaisuutta, lakkautettavan.

2. AINEISTO

Tutkimuksen aineisto jakautuu kolmeen eri sisältötyyppiin; tilastoihin, tutkimuksiin sekä selvityksiin. Tämän lisäksi aineistoon kuuluu erinäiset julkishallinnolliset dokumentit ja tiedotteet, mutta niitä käytetään taustoittamiseen ja erilaisten hankkeiden ja lainsäädännän kuvaukseen, eivätkä ne muodosta kirjallisuuden keskeistä aineistopohjaa. Aineistoa on etsitty Andor- ja Google Scholar-verkkopalveluista. Keskeisten hakusanojen avulla on löydetty suurin osa kirjallisuudesta. Erityistä painotusta annettiin lähteille, jotka käsitelivät joitakin seuraavista: EU:n raideliikennepoliittikkaa, kansallista raideliikennepoliittikkaa, liikennepoliittisia rakenneuudistuksia, akateemisia tutkimuksia joko raideliikenteen tehokkuudesta tai tehtyjen päätösten evaluaatiosta niin Suomessa tai Euroopassa.

Tämän lisäksi aineiston rajaamiseksi on keskitytty englannin- tai suomenkieliseen aineistoon, joka liittyy pääasiassa aiheeseen, ja joka on julkaistu 20 vuoden sisällä sekä johon oli verkkohakujen perusteella viitattu aiemmin. Nämä rajaavat tekijät helpottivat aineiston keräämistä ja johti silti suureen määrään. Viimeisenä rajauksena otettiin silmämääräisesti parhaiten aiheeseen liittyen tutkimuksia. Tämän lisäksi selvitykset, juridiikka ja tiedotteet on löydetty niiden takana olevan tahon omilta verkkosivuilta. Aineistoa on siis pyritty keräämään monipuolisesti, mikä on omiaan vahva syy sille että tutkielmassa mainitaan useita eri lähteitä. Alta löytyy tiivistetty aineistotaulukko, johon on eroteltu aineistotyypit, joita tutkielmassa käytetään.

Käytetyt aineistot

Tilastot	Tutkimukset	Selvitykset
IRG-Rail	Iso-Britanniasta	KKV
Väylävirasto	Ruotsista	Komissio
Eurostat	Suomesta	Konsultit

Aineisto jakautuu seuraavasti: lainsäädännästä Euroopan parlamentin asetukset ja direktiivit neljännestä rautatiepaketista, raideliikennelaki, perustuslaki ja Ruotsin liikennelaki. Lisäksi julkishallinnon asiakirjat hankkeista, asetuksista sekä tilatuista selvityksistä. Ulkomaista aineistoa on tutkimukset raideliikenteen nopeudesta sekä tilastodata, Ruotsin sekä Iso-Britannian raideliikenteen yksityistämistä ja Euroopan Unioni asiakirjat ja tavoiteohjelmat. Aineistoon kuuluu myös taustoittavia media-artikkeleita raideliikenteen tilasta. Teoreettisen viitekehyksen aineisto koostuu tutkimuksista ja artikkeleista koskien vaikuttavuutta, vaikuttavuusarviointia ja kustannusvaikuttavuutta. Lopuksi menetelmäoppien kuvaamiseen on käytetty kotimaista aineistoa laadullisesta sisällönanalyysistä, koodaamisesta sekä arviointitutkimuksesta.

Tilastollisina kehikkoina käytetään Independent Regulators' Group – Rail -järjestön sekä EU:n eurostat-tilastoviranomaisen tilastodataa. Tutkielmassa käytetty tilastodata muodostuu ajetuista raideliikennekilometreistä, operaattorien (tässä tutkimuksessa raiteilla henkilöliikennettä ajavat yhtiöt) kesimääräisestä korvauksesta ajetuista junakilometreistä sekä matkojen määrästä suhteessa väestölukuun. Tilastoissa olevia aukkoja on täydennetty suomen osalta Tilastokeskukselta ja Iso-Britannian osalta heidän raide- ja tieviranomaisensa, ORR:n, verkkosivuilta. Käytetyt tilastot

rajoittuvat edellä mainittuihin, sillä ne avaavat mielestäni parhaiten raideliikenteen staattisia eroja verrokkimaiden ja suomen välillä.

2.1. Euroopan rautatiepaketti

Euroopan rautatiepaketit ovat joukko, tutkielman kirjoitushetkellä määrällisesti neljä, Euroopan Unionin lainsäädännöllisiä kokonaisuuksia, joilla pyritään avaamaan EU:n rautatiemarkkinoita kilpailulle, integroimaan kansallisia järjestelmiä ja asettamaan standardeja alan tehostamiseksi (EU, Railway packages). Nämä lainsäädännölliset kehitöt ovat tuoneet merkittäviä muutoksia Unionin sisäiseen, niin kansalliseen kuin kansainväliseen, rautatieliikenteeseen. Tutkimuksen aikaikkunan vuoksi tärkeimpänä, ja viimeisimpänä rautatiepakettina, on 2016 voimaan saatettu neljäs rautatiepaketti. Neljäs rautatiepaketti on jaettu kahteen osaan, teknisiin sekä liiketoiminnallisiin lainsäädäntäkehikkoihin. Tekninen kehikko koostuu kahdesta asetus- ja yhdestä direktiivikokoelmasta. Siinä EU:n rautatieviraston, ERA:n, toimivaltaa laajennetaan merkittävästi. Vastavuoroisesti kansallisesta lainsäädännöstä poistetaan päällekkäisyyksiä ja niitä keskitetään ERA:lle. Tällä pyritään tehostamaan rautatiemarkkinoiden byrokratiaa ja helpottamaan EU:n sisäistä kilpailua. (EU, 2016/796). Kilpailun määrittely ja sen etenevä avaaminen käsitellään myöhemmin liiketoiminnallisessa kehitössä. Sanottakoon vielä, että teknisen kehitön turvallisuutta käsittelevä direktiivi (EU, 2016/798) asettaa standardit rautatiemarkkinoihin turvallisuuden näkökulmasta sekä luo lainsäädännöllisen käsitteen *turvallisuushuvalle*, joka toimii artiklan 12 mukaisesti juridisena vaatimuksena käyttää rautatieinfrastruktuuria; lupaa haetaan kansalliselta turvallisuusviranomaiselta. Suomen tilanteessa tämä tarkoittaa siis sitä, että Liikenne- ja Viestintävirasto hoitaa tämän luvan myöntämisen (Raideliikennelaki 1302/2018, 25 §.).

Liiketoiminnallisessa kehitössä keskitytään markkinoiden avaamisen jatkamiselle esimerkiksi säättämällä lähtökohtaisesti julkisten henkilöliikennepalveluhankintojen olevan velvoitettuja tehtävän tarjouskilpailumenettelyllä (EU, 2016/2338, 19 §.). Asetuksen kohdassa 21 ja 22 kuitenkin annetaan ilmi, että kiinnostuksen puuttuessa tarjouskilpailuun osallistumiseen, tai epätavallisten olosuhteiden vallitessa, jäsenvaltiolla on mahdollisuus edetä henkilöliikenteen palveluhankinnassa ilman kilpailutusta. Samaisessa asetuksessa muutetaan myös asetusta 1370/2007 velvoittamalla tarkoin standardein julkisyhteisöjen, jotka kilpailutuksen aikovat järjestää, ehdot ja parametrin siihen. Myös Suomea koskeva muutos on liikkuvasta kalustosta, jossa asetukseen lisätään kohdat 1–3; niissä velvoitetaan toimivaltaisten viranomaisten varmistavan, että mahdollisilla, liiketoiminnasta kiinnostuneilla tahoilla on aito ja syrjimätön pääsy kalustomarkkinoihin. Suomen, ja tämän tutkimuksen kannalta tärkein kohta löytyy kuitenkin muutettavan asetuksen kohdasta 5, siinä

säädetään parametrit, joiden perusteella jäsenvaltio pystyy hankkimaan henkilöliikennepalveluita ilman kilpailua. Hyväksyttäväksi syiksi tiivistäen luetaan esimerkiksi, mutta ei vain, taustaympäristön tuomat vaikutukset kuten maantiede, infrastruktuurin tekniikka ja rataverkon eristyneisyys, tehokkuusperspektiivi sekä markkinoiden tilanne. (EU, 2016/2338, 30 §.). Täten voisi, tämän rautatiepaketin perusteella väittää Suomen kohdalla väittää VR:n osittaisen monopoliaseman olevan perusteltua. Täysin eri asia ja jo vuosia pohdinnassa ollut näkökulma on kuitenkin myös se, että halutaanko monopoliasemaa ylipäätään pitää?

Tärkeää on myös muistaa, että suomessa käytettävä raideleveys poikkeaa Länsi-Euroopasta, joka myös vaikuttaa kilpailun mahdollistamiseen. Raideleveydellä tarkoitetaan sisäreunojen välistä etäisyyttä, ja koska Suomessa käytettävä raideleveys eroaa muusta Euroopasta, eivät junat ole käyttökelpoisia toisessa. Suomen raideleveys on liki sama kuin Venäjällä, tosin. Raideleveys ja sen merkitys on hyvä huomata, sillä raideleveydellä on merkitystä kilpailussa; ulkomaisen toimijan on vaikea kilpailla suomessa, sillä heidän kalustonsa ei ole käyttökelpoista täällä. Myös kaluston hankkimiseen sisältyy merkittävä riski, sillä markkinoilta poistuminen tarkoittaa, että kalustosta täytyy päästä eroon.

On hyvä huomata, että aikaisemmassa, tutkimuksen aikaikkunan ulkopuolelle kuuluvassa EU:n lainsäädännössä on vaadittu jokaiselta jäsenvaltiolta omaa rautatiealan sääntelyelinä, suomessa tämä elin kulkee nimellä Sääntelyelin. Näiden organisaatioiden toiminnan itsenäisyyttä vahvistettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2012/34/EU. Sääntelyelin tekee yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden vastaavien elinten kanssa, ja osallistuu IRG:n toimintaan, jonka menettelyjä ja tilastointia avataan kokonaisuudessaan tutkimuksessa myöhemmin. Organisaation toiminnasta suomessa säädetään Raideliikennelain luvussa 20.

2.2. Tilastointi

Independent Regulators' Group-Rail, eli IRG-Rail, on kirjoitushetkellä 31 eurooppalaisen valtion muodostama yhteistyöverkosto, jonka tavoitteena on auttaa kehittämään kokonaisvaltaisia raideliikenteen sisämarkkinoita Eurooppaan (IRG-Rail). IRG-Rail teettää vuosittaisia raideliikenteeseen liittyviä tutkimuksia, joita hyödynnetään tässä tutkimuksessa vertaamalla suomea koskevan tilastoinnin muutoksia suhteessa muihin maihin ja tehtyyn raideliikennepolitiikkaan. Tutkimuksessa viitataan sen kannalta oleellisiin kohtiin painoksista vuosilta 2016–2022, jotta asetetun aikaikkunan ulkopuolella tehdyt päätökset näkyvät mahdollisimman vähän. Vaikka IRG:n tutkimukset ovat hyvin kattavia, niissä esitettävät tilastot vaihtelevat lievästi vuosittain riippuen

saadusta datasta, jonka vuoksi tutkimuksessa tukeudutaan muihinkin luotettaviin tilastoja esittäviin tahoihin. Euroopan Unionin komissio tekee myös tällä hetkellä kahden vuoden välein kertomuksia rautatiemarkkinoiden kehityksestä, tämän tahon kohdalla viitataan painoksiin, joiden julkaisuajankohdat ovat 2023, 2021 ja 2019, muiden painosten tilastojen otosajankohta ei sovi tarkastelun aikaikkunaan. Lisäksi puhuttaessa yllä mainitusta, viitataan Euroopan Unionin oman tilastointikeskuksen, Eurostatin tilastointiin matkustajaliikenteen henkilömäärien kehityksestä, näiden kahden tahon ollessa vahvasti toisiinsa kytkeytyneitä.

Tilastollisessa vertailussa tulee myös huomata sen asettamat rajoitteet. Eri valtioissa voi olla hyvinkin paljon toisista eroavia metodologia tilastojen koontiin. Tästä syystä tämän tutkielman tilastotarkastelussa pyritään keskittymään mahdollisimman yksinkertaisiin ja vertailtaviin aineistoihin. Ensimmäinen tilasto (1) kuvaa matkustajaliikenteen määrää vuosien 2014–2022 aikana. Tilasto on suhteutettu jakamalla tulos valtion väestömäärän kanssa, jolloin tulokset ovat vertailukelpoisia. Tuloksen suuruus siis kuvastaa sitä, kuinka paljon matkoja tehdään. Väestömäärän pohjana on käytetty selkeyden vuoksi vuoden 2020 tilastoja. Aineisto on kerätty kunkin maan tilastokeskuksesta, eli seuraavista: Tilastokeskus (suomi), Office for National Statistics (Iso-Britannia) ja Statistikmyndigheten (ruotsi). Tällöin pohjana on ollut seuraavanlainen väkiluku: Iso-Britannia 67,1 miljoonaa, Ruotsi 10,3 miljoonaa ja Suomi 5,5 miljoonaa. Aineistot on kerätty Euroopan Unionin tilastokeskuksesta, eurostatista sekä Iso-Britannian raide- ja tieviranomaiselta (ORR). Iso-Britannian kohdalla vuosien 2020, 2021 ja 2022 tilastointilähde siirtyi eurostatista mainittuun ORR-viranomaiseen Brexitin vuoksi; metodologia on siis saattanut muuttua, tämä tulee huomioida. Omien havaintojeni mukaan ORR:n antamat luvut poikkeavat erittäin vähäisesti eurostatin luvuista. Luvuissa on lisäksi mukana lähijunaliikenne, jonka määrittely riippuu maasta.

Tutkimuksen kannalta tärkeitä tilastollisia käsitteitä ovat:

Matkustetut kilometrit asukasta kohden vuosittain, jolla tarkoitetaan vuoden aikana matkustettujen kilometrien keskiarvoa per henkilö, jolloin esimerkiksi tulos *100 km* tarkoittaisi, että jokainen maan kansalainen matkustaa keskimäärin 100 kilometriä junaliikenteen muodossa vuosittain; korkeampi tulos kielii siis korkeasta käytöstä, mutta ei suoraan kerro palvelun laadusta.

Matkojen määrä väestöön suhteutettuna, jolla tarkoitetaan vuoden aikana kertyneiden matkojen määrää asukaslukuun suhteutettuna. Korkea tulos siis kertoo siitä, että keskiarvallisesti matkoja tehdään paljon. Tulos ei kerro matkojen pituudesta.

Ajetusta kilometristä saatu liikevaihto kilometriä kohden, jolla tarkoitetaan palveluntarjoajan keskiarvollisesti ansaitsemaa liikevaihtoa ajettua kilometriä kohden. Johtopäätösten tekemisessä tulee käyttää huolellista varovaisuutta, sillä oli tulos alhainen tai korkea, se ei ota huomioon palveluntarjoajan mahdollisesti saamaa tukea julkishallinnolta tai lainsäädännästä tulevia erityisvelvollisuuksia. Joissain maissa, kuten esimerkiksi IRG:n 2016 julkaiseman neljännen seurantaraportin mukaan Ranskassa, korkea liikevaihto ajettua kilometriä kohden juontaa suuresta suurnopeusjunien käytöstä sen ylläpitokustannusten ollessa korkeammat. Suurnopeusjunien rakennuskustannukset voivat nousta hyvinkin korkeaksi, Italiassa rakentaminen on maksanut 24–68 miljoonaa euroa kilometriltä, Espanjassa taas 8–21 (Beria ym. 2016).

2.3. Verrokkimaat

Iso-Britanniassa raideliikenne yksityistettiin, kun maan parlamentti hyväksyi Railways Act of 1993-lain. Yksityistäminen toteutettiin eriyttämällä junakalusto kolmeksi yhtiöksi, jotka myytiin sijoittajille, ja infrastruktuurin omistukset siirrettiin vasta luodulle Railtrack-kokonaisuudelle, joka koostui useista yhtiöistä, ja joka vuotta myöhemmin myös myytiin sijoittajille (Smith, 2016, 3.). Railtrackin historia oli kuitenkin lyhyt, ja jo 2002 se kansallistettiin talousvaikeuksien vuoksi. Muutoksien taustalla oli vahvasti Thatcherin aikana alkanut yksityistämisen prosessi, ja silloisen raideliikennemonopolin, British Railin, jättäminen julkiselle sektorille olisi ollut poliittisesti haastavaa, eikä muutenkaan tehokasta (Bradshaw, 2001, 4.). Itse raideliikenne toteutettiin franchise-periaatteella, ja maa pilkottiin alueisiin, joihin huutokaupattiin ajolupia, pois lukien Pohjois-Irlanti, jonka henkilöliikennettä säilyi valtio-omisteisena. Tämän lisäksi kriteerit täyttävä toimija pystyi anomaan Open Access-mallista ajolupaa, jossa toimija pystyi ajamaan franchise-kilpailutetun toimijan ohella henkilöliikennettä, mutta samalla ottamalla täydellisen taloudellisen riskin sen kannattavuudesta. (Smith, 2016, 7–9).

Yksityistämisen toimivuus on ollut kyseenalaista. 2000-luvun alulla sitä on kuvattu monimutkaiseksi ja lopulta huonosti toteutetuksi (Bradshaw, 2001, 4&11.). 2010-luvulla jälkikäteisarviointina sen on myös kuvattu epäonnistuneen kulujen laskemisessa, jopa päinvastoin nostaneen niitä (Smith, 2016, 32.). Tilastollisesti yksityistämisen voidaan näyttää korreloineen parantuneiden mittarien kanssa; asiakastyytyväisyys on pysynyt korkealla ja junalla matkustaminen kasvanut voimakkaasti. Toisaalta yksityistämisen ensimmäisen vuosikymmenen aikana on arvioitu hintojen nousseen jopa 14 %. Tosin on kyseenalaista, että missä määrin matkustamisen lisääntyminen on johtunut juuri yksityistämisestä. Yhteyden on arvioitu olevan ainakin vähäinen. (Smith, 2016, 13&17).

Ruotsissa tiivistetysti kilpaillaan alueista, ja sopimuksen voittanut saa ajaa yksinoikeudella maakuntaliikennettä. Kansallinen raideliikenne on avoin kaikille markkinaehtoisesti. (Nash, 2016, 10&11). Vuonna 2016 keskimäärin joka toinen ajettu matka on julkishallinnon tukemaa keskimääräisen tuen ollessa hieman alle puolet lipun hinnasta. Ruotsissa, kuten suomessakin, vähemmän kannattavia reittejä, joita julkishallinto silti haluaa ajettavan, tuetaan. Velvoitettavista reiteistä vastaa joko liikennehallinto tai maakunnat, riippuen reitin luonteesta. Alueellisesta liikenteestä, joka tapahtuu maakunnan sisällä tai joidenkin maakuntien kesken, vastaavat paikallishallinnot (Lag om kollektivtrafik, 2010). Pitkän matkan junaliikenne on toteutettu Open Access-periaatteella ja lähtökohtaisesti täysin avoin kilpailulle, vaikkakin valtionyhtiö SJ:n markkinaosuus onkin selvästi suurin. Kilpailijoiden markkinaosuus velvoitereiteistä on hieman yli 70 %-yksikköä ja kaupallisilla reiteillä hieman yli 10 %-yksikköä (RMMS, 2023).

Pääsääntöisesti junat vuokrataan operaattoreille. Suuri osa maakuntien yhteisyritys Transition kautta, yksityisillä yrityksillä on vain vähän omaa kalustoa. Alueellisen raideliikenteen toiminta on hallinnollisesti järjestetty siten, että maakunnilla on omia sekä yhteisiä liikennekokonaisuuksia, joiden operointivastuuta kilpailutetaan. Raiteilla on verrattain paljon vaihtelua operaattorien kesken, esimerkiksi etelässä ajettava Krösätågenin liikennekokonaisuus on ollut vuoden 2010 jälkeen nyt neljän eri yrityksen alla; Tanskan, Norjan ja Ruotsin valtionyhtiön sekä ranskalaisen monikansallisen yksityisyhtiön. Myös VR liikennöi ruotsissa, ostaessaan brittiläisen liikenneyhtiö Arrivan, joka on saksan valtionyhtiö Deutsche Bahnin tytäryhtiö, ruotsin liiketoiminnan (Reuters, 2022). Vaikka henkilöliikenne raiteilla on lisääntynyt vuosikymmenen aikana voimakkaasti, lippuja tuetaan nyt hieman useammin kuin vuosikymmen sitten (Trafikanalys. 2016).

3. VAIKUTTAVUUSARVIOINTI

Lähestyttäessä raideliikennepolitiikan arviointia vaikuttavuuden kautta on sen käsitteellistäminen tärkeää. Vaikuttavuudella tarkoitetaan tavoitteen ja tuloksen välistä yhteyttä, eli toimeenpanon suhdetta saatuihin tuloksiin. Mikäli menetelmillä saavutetaan tavoitteet, on se vaikuttavaa. (Kettunen, 2018). Tällöin vaikuttavuuden voidaan katsoa tarkastelevan eroa tehtyjen toimenpiteiden, niin niiden laajuuden kuin laadun muodossa, ja tuloksen kanssa. Esimerkkinä voi kuvitella tilanteen, jossa sadalla suoritteella parannetaan kymmenen potilasta. Myöhemmin suoritteita tehdään kaksi sataa, mutta potilaita saadaan parannettua vain viisitoista. Tällöin vaikuttavuuden kautta voidaan arvioida suoritteiden käyttöä suhteessa tavoitteisiin. Huomattakoon tosin, että tavoitteessa on ensijään

voinutkin olla oletus suoritteiden tehokkuuden laskusta. Vaikuttavuuden voidaan katsoa olevan tuloksellisuuden alakäsite, joka jättää tarkastelun ulkopuolelle tuotannontekijät sekä prosessin, ja keskittyy yllä mainittuihin tavoitteen ja tuloksen väliseen yhteyteen (Virtanen & Vakkuri, 2016, luku 4).

Vaikuttavuudelle keskeiseksi seikaksi on myös kuvattu vaikeutta erotella sitä mikä on aikaan saatua ja mikä joidenkin muiden tekijöiden vaikutus (Vedung, 2009). Tärkeää on myös tulosten yleistettävyys (Kettunen, 2018). Tähän voisi esimerkiksi luoda erilaisia mittareita, jotka perustuvat havainnollistettaviin ja mekaanisiin malleihin. Kun toimenpiteiden jälkievaluaatiota varten on olemassa selkeät mittarit, on näiden toimenpiteiden vaikuttavuutta helpompi mitata. Kolmantena, vaikuttavuusarviointia haastavana tekijänä, on palvelujen vuorovaikutteisuus, eli oletus myös käyttäjän motivaatiosta ja osaamisesta käyttää palveluita (Kettunen, 2018). Valtiovarainministeriö on Julkisen sektorin tuottavuus -hankkeessaan määritellyt vaikuttavuuden kädenjäljeksi, eli suunnitellun ja mallinnetun toiminnan toteutumisen seurantaan sekä jalanjäljeksi, eli muun toiminnan sivutuotteina syntyviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Vain yhtä tapaa määritellä vaikuttavuutta ei siis ole, eli vaikuttavuuden toteamisessa on tärkeää määritellä se ensin. Vaikuttavuutta voidaan arvioida ketjuna, joka kuvaa valitun menetelmän yhteiskunnallisen vaikuttavuuden syntymistä. Vaikuttavuusketju voidaan todentaa, kunhan siinä on mukana tiedonkeruu ja mittaristo. (Valtiovarainministeriö, 2020, 4&5).

3.1. Vaikuttavuusarviointi julkishallinnollisessa politiikassa

Julkishallinnollisessa kontekstissa vaikuttavuus kytkeytyy vahvasti julkisten ohjelmien toimeenpanoon. Julkiset ohjelmat ovat käänös akateemisesta *policy* käsitteestä, jolla tarkoitetaan joukkoa lakeja, säädöksiä, toimintamenetelmiä ja rahoituksen kanavointia koskien tiettyä asiaa jonka julkishallinto näillä menetelmillä saattaa voimaan (Kilpatrick, 2000). Kytkemällä vaikuttavuuden ja policyn yhteen saadaan asetelma, jossa, tämän tutkielman näkökulmasta poliittinen johto tekee päätöksiä raideliikenteen avaamiseksi tietyillä ideologisilla ja tutkimuksellisilla oletuksilla, jonka jälkeen näiden menetelmien synnyttämien tulosten vaikuttavuutta arvioidaan. Tässä mielessä julkishallinnon tavoitteeksi voisi nähdä kilpailun syntymisen raideliikenteessä, valitun menetelmän sinä lainsäädäntäkehikkona joka kilpailun avaamiseksi luodaan ja mittarit taas niinä tiedonkeruu- ja tilastointiprosesseina, jolla kilpailun syntymistä ja pyrkimyksiä markkinoille seurataan. Julkisten ohjelmien toimeenpanolla pyritään konkreettisiin muutoksiin yhteiskunnan toimijoiden käyttäytymisessä, näitä konkreettisia muutoksia kutsutaan vaikutuksiksi (Valtiovarainministeriö, 2020, 5).

Julkishallinnossa vaikuttavuuden laaja käyttö ei ole täysin ongelmatonta. Jo mainittujen haasteiden lisäksi merkittävä haaste on, että vaikuttavuuden käyttäminen voi johtaa tulosten vääristymiseen ja huomion keskittymiseen (Pollit, 2013). Yhtenä esimerkkinä voisi pitää perusopetuksen vaikuttavuutta. Jos keskeisenä mittarina pidetään vain oppilaan päättötodistusta tai lukuvuoden keskiarvoa, voi tämä johtaa organisaation sisällä kokeiden sisältöön keskittymiseen, jolloin voi eteen tulla tilanne, missä oppilaita koulutetaan kokeeseen vastaamiseen, eikä niinkään koetta varten asioiden oppimiseen. Kuten on aiemmin mainittu, mittareiden ja tulosten välinen suhde voi olla häilyvä. Se, missä määrin tavoitteiden toimeenpanoon reagoivien käyttäjien omat, toimeenpanosta riippumattomat tekijät vaikuttavat tulosten syntyyn on usein epäselvää ja luo julkishallinnolle ongelmia yhdistää syy-seuraus-suhdetta (Virtanen & Vakkuri, 2016, luku 4).

3.2. Kustannusvaikuttavuus

Vaikuttavuusarviointiin kytkeytyy läheisesti kustannusvaikuttavuus. Termiä käytetään niin yleisessä keskustelussa kuin virallisissa yhteyksissä, jonka vuoksi termillä tarkoitettu asia voi jäädä epäselväksi (Peura ym. 2011, 38–41). Tässä tutkielmassa kustannusvaikuttavuus mielletään Sosiaali- ja Terveysministeriön tavoin jonkin palvelun pitämistä joko kustannusvaikuttavana tai ei kustannusvaikuttavana. Palvelu on kustannusvaikuttava jos se täyttää asetetut kynnsarvot olettaen, että kustannusvaikuttavuutta tarkastelevalla henkilöllä on luotettava tietopohja toiminnan tuloksista. Kustannusvaikuttavuuteen vaikuttaa aina arvioijan arvopohja, sillä se vaatii kustannusvaikuttavuuden arvottamista ja kynnsarvon sekä sen vaihteluvälien asettamista. (Booth ym. 2017, 9–10). Kustannusvaikuttavuuden arvioinnin voi siis katsoa olevan suhteellista ja subjektiivisiin seikkoihin liitännäistä. Nimensäkin mukaisesti käsitteellä tarkastellaan asian taloudellista näkökulmaa. Kynnsarvot voidaan johtaa niin tilastollisen analyysin kautta kuin pelkän arvion tai poliittisen ohjauksen kautta (Booth ym. 2017, 13).

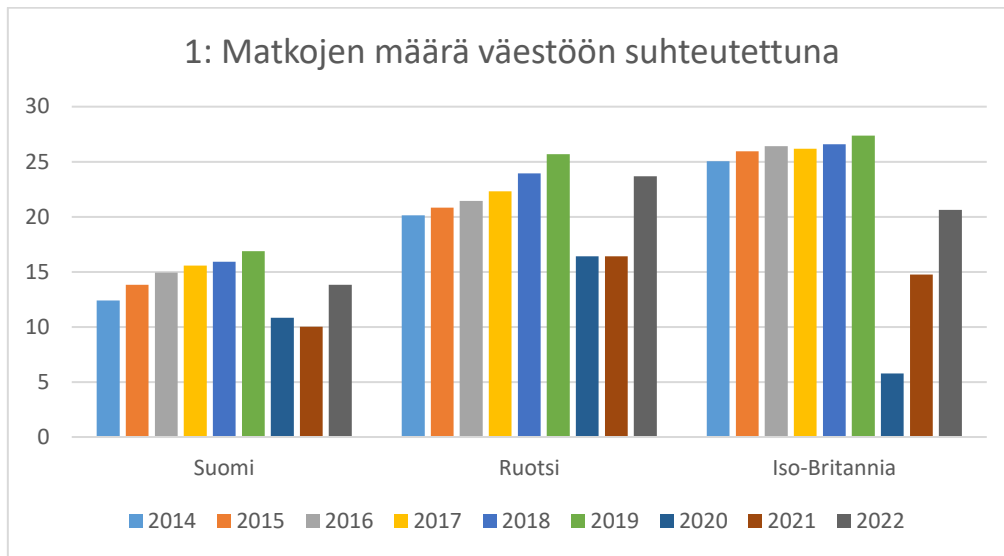
Eräässä artikkelissa on puhuttu kustannusvaikuttavuuden varjopuolista, muun muassa tarkastelemalla kriittisesti sitä tukevaa tutkimuspohjaa. Kustannusvaikuttavuuden määrittäminen ja sen perusteella tehtävän kustannusvaikuttavuusanalyysin tekeminen on todettu hankalaksi, ja joka usein johtaa vain uusiin lisätutkimusta vaativiin tutkielmiin (Laine, 2014). Artikkelin on kirjoitettu terveystaloustieteennäkökulmasta, mutta siinä voidaan nähdä olevan vahvoja yhteyksiä kustannusvaikuttavuuteen yleisesti. Eli siis, se millä menetelmin kustannusvaikuttavuutta tutkitaan, on suurta merkitystä. Tässä mielessä voisi katsoa kustannusvaikuttavuuden käytön haasteena niin puutteelliset menetelmät ja itse vaikuttavuuden arvioinnin vaikeus että arviointiin liittyvät tutkielman takana olevien tahojen omat intressit, jotka voivat vaikuttaa tutkielman lopputulokseen.

3.3. Arvioinnin soveltaminen

Tiivistäen avatut käsitteet voisi kuvailla seuraavanlaisen, fiktiivisen esimerkkirakenteen: Eduskunta säätää uuden raideliikennelain, josta syntyy uusi toimintaohjelma (policy), jota julkishallinto alkaa toteuttamaan. Toimintaohjelmalle annetaan tavoitteet, eli yhteiskunnallisen muutoksen jota ohjelmalla pyritään saavuttamaan. Jos annetut tavoitteet täyttyvät, voidaan sanoa vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta, että toimintaohjelma on ollut vaikuttavaa. Ennen toimeenpanon toteamista vaikuttavaksi hyvässä arviointiprosessissa pyritään tutkimaan, että liittyykö tuloksiin joitain sellaisia seikkoja, jotka ovat saattaneet johtua toimeenpanon ulkopuolisista seikoista. Toteutuneet tavoitteet eivät vielä yksinomaan tee tehdystä prosessikonaisuudesta täysin onnistunutta, sillä on myös mielekästä pohtia, että millaisia kustannuksia toimintaohjelmasta syntyy, sekä miten nämä kustannukset suhteutuvat arvioituihin, tai jo toteutuneihin, vaikutuksiin. Tätä tutkitaan kustannusvaikuttavuuden kautta, eli asetetaan esimerkiksi tehokkuusmittareita sekä käytäntöjä, ja arvotetaan kuinka arvokas tietty vaikutus on. Jos esimerkiksi raideliikenteen kilpailu tuo käyttäjille valinnanvaraa ja kilpailun tunnetta, mutta sen ylläpitäminen ja valmistelu kustantaa x euroa vuodessa, onko tämä ollut kustannusvaikuttavaa? Vastaus lieneekin juuri siinä, että kuinka arvokkaana näitä muutoksia pitää.

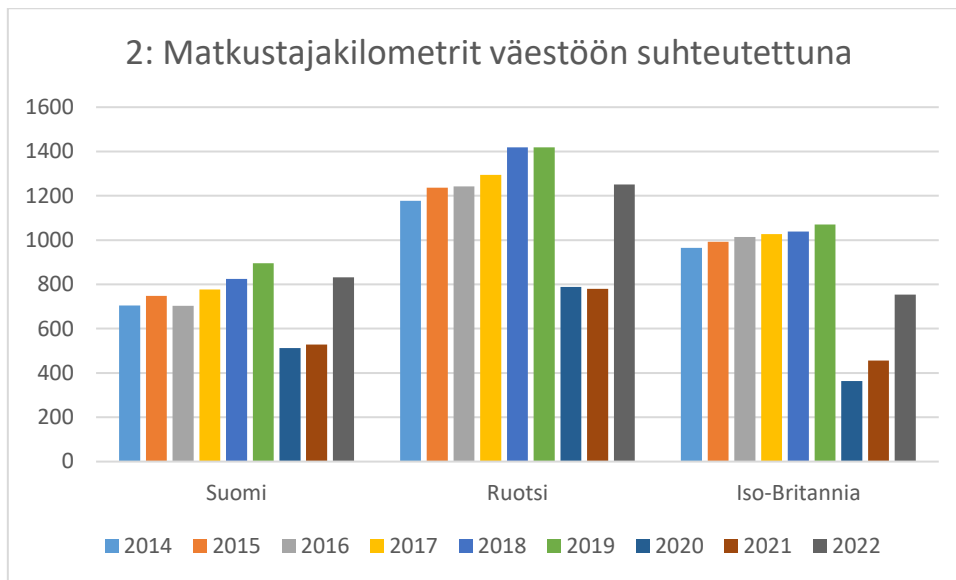
Nähdäkseni arvioinnin soveltaminen on tapauskohtaista, mutta sen tulee silti olla jollain määrin standardisoitua toimintaa, jotta arvioinnin tuloksia voidaan käyttää julkisten ohjelmien toimeenpanossa yleisesti. Keskiössä on siis eräänlainen sosiaalinen ymmärrys tehtävän arvioinnin luonteesta ja siinä käytettävissä mittareista ja arvotuksesta (Virtanen & Vakkuri, 2016, luku 5). Tässä tutkielmassa vaikuttavuutta tarkastellaan julkishallinnon antamalla tavoitteilla sen valmistellessa uusia hankkeita ja lainsäädäntöä ja se suhteutetaan siihen, mitä hankkeilla on lopulta saatu aikaan. Kustannusvaikuttavuutta arvioidaan kaavailuissa tavoitteissa suhteuttaen ne näiden tavoitteiden taloudellisiin reunaehtoihin, kuten arvioihin kustannusten ja vaikutusten välisestä erosta.

4. TILASTOAINEISTON ANALYYSI



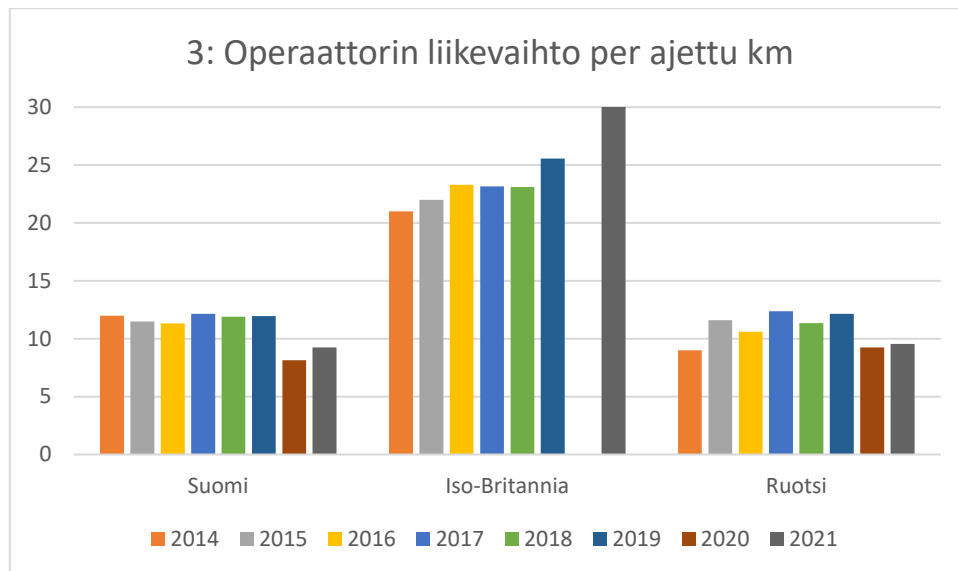
Lähde: eurostat (Passengers transported), ORR (Passenger rail usage)

Kuten graafista 1 näkyy, kotimainen henkilöliikenne raiteilla on ollut näkyvästi vähäisempää verrokkimaihin. Yleinen trendi jokaisella maalla on kuitenkin ollut sama koronan alkuun asti, eli matkojen lisääntyminen. Tässä mielessä voisi sanoa, että matkustaminen on lisääntynyt kansainvälisesti yhteiskunnallisista syistä, eikä niinkään jokaisen maan raideliikennepolitiikan vuoksi. Juna siis nähdään mielekkäämpänä vaihtoehtona matkustamiselle kuin aiemmin. Vauhdikkainta kasvu on ollut selvästi ruotsilla, mutta enemmistön mittauskausista eniten matkoja on tehty Iso-Britanniassa. Tämän tilaston perusteella ei vielä pysty tekemään selviä johtopäätöksiä, mutta lienee selvää, että suomessa raideliikenne on liikenteen muotona vähemmän suosittua.



Lähde: eurostat (Passengers transported), ORR (Passenger rail usage, table 1231)

Graafissa 2 esitetään matkustettuja matkakilometrejä suhteessa kunkin maan väestöön. Myös tässä tapauksessa väestöpohjana on käytetty vuoden 2020 tilastointia. Eurostatista puuttuu tässäkin tapauksessa vuosien 2020, 2021 ja 2022 tilastoinnit Brexitistä johtuen. Korvaavat numerot on löydetty kansallisen viranomaisen ORR:n verkkosivuilta. Selvimpänä havaintona on ruotsin erottuminen selvästi tilaston huipulle. Ruotsissa siis tehdään pidempiä matkoja kuin Iso-Britanniassa, sillä graafissa yksi totesimme Iso-Britanniassa tehtävän hieman enemmän matkoja, jolloin Ruotsissa matkat ovat pidempiä ottaen huomioon selvästi suuremman matkustamisen kilometreissä mitattuna. Lisäksi yleinen trendi 2020-luvulle asti on ollut matkustamisen lisääntyminen. Trendin voimakkuus on hieman vaihdellut, mutta jokaisen maan kohdalla se on pitänyt paikkansa. Hitainta matkustamisen kasvu on 2014–2019 ollut Iso-Britanniassa.



Lähde: IRG-Rail Market Monitoring 2016-2023

(Passenger railway undertakings' revenues per train-km)

Graafissa 3 esitetään ajetusta kilometristä saatu liikevaihto kilometriä kohden. Lukuja tulisi käsitellä varoen. Vuoden 2020 kohdalta ei ole lukuja Iso-Britannialle, eikä niitä myöskään löytynyt maan omien viranomaisten tilastoinnista. Luvuista kuitenkin huomaa, että suomessa sekä ruotsissa lippujen hinnat ovat suhteellisen alhaiset. Alhainen tulos kielii todennäköisesti alhaisista lippuhinnoista, sillä operaattorilla ei lipputulosten lisäksi juurikaan ole muita tulolähteitä kuin julkiset tuet, joita tässä tilastossa ei esitetä. Lisäksi on todettava, että koska niin suomessa kuin ruotsissa on korkeat palkkatulot ja hintataso, tulos on erittäin hyvä. Iso-Britannian kohdalla sanottakoon kuitenkin, että siellä matkoja ajaa yksityinen toimija eikä tukia makseta paljoa. Lyhyt trendi ennen koronaa näyttää olleen, että ajetusta kilometristä saatiin yhä enemmän rahaa, mutta koronapandemian jälkeen tulokset, oletetusti, muuttuivat radikaalisti. Iso-Britannian vuoden 2021 tulos ei mahtunut tilastoon, mutta se on *54,36 euroa*. Iso-Britannian tulos kertoo toki myös lippuhintojen suuruudesta.

5. TUTKIMUSAINEISTON ANALYYSI

5.1. Lainsäädäntä ja sopimukset

Keskeiset kansallista raideliikennettä ohjaavat asiakirjat ja velvoittavat päätökset ovat raideliikennelaki, Euroopan Unionin direktiivit sekä asetukset, kuten rautatiepaketit, joita aikaisemmin käsiteltiin sekä ministeriöiden, lähinnä Liikenne- ja Viestintäministeriön asetukset. Asetuksista ja niiden anto-oikeuksista säädetään Perustuslaissa (1999/731, 80 §.). Poliittikkaa tämän aihealueen osalta voidaan harjoittaa monella tavalla jo mainittujenkin lisäksi. Päätösten lisäksi yksittäiset toimijat voivat omalla toiminnallaan vaikuttaa niiden toimeenpanoon esimerkiksi lobbaamalla jonkin kehityskulun puolesta tai toimimaan tavalla, joka haittaa sitä. Yhtenä, mediassakin esillä olleena esimerkkinä pidän huolta VR:n junakaluston romuttamisesta; romuttamisen pelättiin olevan yhtiön tapa varmistaa, että sen kalustoa ei päädy mahdollisille kilpailijoille. Yhtiö kuitenkin itse ilmoitti romuttamisen olleen yleisten käytäntöjen mukaista, ja romutettavan kaluston iän ja kunnan olevan välttävää. Yleisesti voi sanoa, että raideliikennepoliittikka on Suomessa kokenut lyhyen ajan sisällä suuria muutoksia.

Alkujaan 2015 Liikenne- ja Viestintäministeriö kaavaili ensimmäisten kilpailutusten alkavan seuraavana vuonna, tuolloin vastuuministeri Anne Berner totesi, että kaavailtuihin muutoksiin ei kuulu VR:n yksityistäminen (Iltasanomat, 2015). Lopulta elokuussa 2017 Liikenne- ja Viestintäministeriö asetuksellaan asetti hankkeen henkilöliikenteen avaamiseksi täysimääräisesti kilpailulle (Liikenne- ja Viestintäministeriö, 2017). Tuolloin LVM oli ajatellut, että kilpailutus aloitettaisiin Etelä-Suomesta, Helsinki-Tampere-Kotka-akselilta (Liikenne- ja Viestintäministeriö, 2017). Asetuksen taustalla oli käynnistetty kartoitus, jossa viitattiin yksityisten konsulttiyhtiöiden tekemiin selvityksiin. Sipilän hallitus oli kaavailut liikenne- ja viestintäministeri Anne Bernerin johdolla ruotsin kaltaista mallia, jossa VR:stä eriytettäisiin kalusto- kunnossapito- ja kiinteistöyhtiö, jonka seurauksena valtio vuokraisi junakalustoa sekä avaisi asemarakennukset kilpailijoille (Yle, 2017). Toistaiseksi kalustoyhtiötä ei ole vielä perustettu.

Jo seuraavana vuonna alettiin säätämään uutta raideliikennelakia joka lopulta tuli voimaan 1.1.2019. Uudessa raideliikennelaissa täytäntöön pantaisiin EU:n neljännen rautatiepaketin asettamia velvoitteita ja ohjeistuksia, sekä kevennettiin hallinnollisia menettelyjä raideliikennetoimintaan osallistumiselle. Raideliikennelain uudistaminen tarvittiin, jotta kilpailutuksia voitaisiin alkaa tekemään. Asiasta käytiin runsaasti lähetekeskustelua, ja lainsäädäntäprosessi kiersi muutaman kerran perustuslakivaliokunnassa (Eduskunta, 2018). Raideliikennelakia vielä täsmennettiin, ja

eduskunta hyväksyi lievästi muutettuina hallituksen esitykset *HE 91/2019, HE 113/2020, HE 38/2022 sekä HE 57/2022*, merkittävimpänä muutoksena niin kutsutun Open Access-mallin luonti, joka takaa tasavertaisen pääsyn kaukoliikennemarkkinoille, eli kriteerit täyttävä toimija pystyy kilpailemaan raiteilla markkinaehtoisesti (Raideliikennelaki, muutossäädösten voimaantulo, 2018). Erillistä kalustoyhtiötä jolta kilpailijat voisivat kaluston vuokrata, ei vielä tässä vaiheessa luotu, vaikka sellaista oli toivottu. Kalustoyhtiön tärkeyttä on korostettu useaan otteeseen, useassa maassa. Tutkielman aiemmassa osiossa vertaillut Ruotsi sekä Iso-Britannia loivat kumpikin kalustoyhtiön. Mielestäni, jos raideliikennemarkkinoita tarkastellaan yksityisen liiketoiminnan harjoittajan näkökulmasta, itsenäisen ja tasapuolisen kalustoyhtiön luonti on välttämätöntä.

Lopulta kilpailutus toteutettiin, mutta vain HSL-alueelta; kilpailutuksen voittanut VR sai oikeuden ajaa alueen henkilöliikennettä 10 vuoden ajan 2021 kesäkuussa voimaan tulevan sopimuksen mukaan (VR, 2020). Kilpailutuksesta kiinnostui aluksi VR mukaan lukien seitsemän yritystä, mutta neuvotteluihin osallistui viisi, joista lopulta vain kaksi jätti tarjouksen. VR alitti toisen tarjouksen loppusumman yli 30 prosentilla, eikä tarjouksen jättänyt yhtiö lopulta edes täyttänyt kaikkia tarjouskilpailun vaatimuksia. (Kilpailu- ja Kuluttajavirasto, 2020, 82.). Muun maan henkilöliikenteestä oli tarkoitus sopia kilpailutusmalli myöhemmin. Kuitenkin jo 2020 Joulukuussa LVM osti VR:ltä ostoliikennesopimuksella joitain reittejä yksinoikeudella kuudeksi kuukaudeksi sisältäen kuuden kuukauden optioajan (Liikenne- ja Viestintäministeriö, 2020). Tämä optio toteutuikin, ja VR ajoi nämä reitit 2021 yksinoikeudella. Henkilöliikenteen kilpailun avannut taho siis solmi nopeasti uuden, yksinoikeuden VR:lle takaavan sopimuksen, ja ennen tätä tehty kilpailutus päättyi myös samalle taholle. Välittömät vaikutukset jäivät ilmeisen vähäisiksi, vaikkakin sopimusteknisesti kilpailun avautuminen kansallisesti virallistettiin, kun sopimuksesta poistettiin yksinoikeuspykälä. Lisättäköön myös se, että täysin avoin henkilöliikenne on ollut vuoden 2021 alusta, eli markkinaehtoisesti kilpailulle on voinut pyrkiä, omalla kalustolla tosin.

VR solmi heti 2022 uuden ostoliikennesopimuksen vuoteen 2030 asti, mikä takaa sille yksinoikeuden ajaa tiettyjä liiketoiminnallisesti vähemmän kannattavia reittejä sekä sitä lähijunaliikennettä, joka ei kuulu HSL-sopimuksen piiriin. Lisäksi sopimukseen sisältyy palvelukuvauksessa täsmennetty sanktiomalli, jossa tietyn rajapinnan ylittämisen jälkeen yhtiö saa kuukausittain sopimussakkoa esimerkiksi myöhästyneistä junista ja peruutuista vuoroista (Liikenne- ja Viestintäministeriö, 2022). Pykälä koettiin hyvänä muutoksena, ja ennen sopimusta siitä oli tehty kirjallinen kysymyksen (Eduskunta, 2021).

5.2. Selvitykset

Osana tehtyä raideliikennepolitiikkaa teetettiin useita selvityksiä niin kilpailun avaamisesta kuin arvioituista vaikutuksista. Keskeisinä asiakirjoina pidän Rambollin ja Straficin vuoden 2017 selvitystä, WSP:n 2018 selvitystä sekä Carnegien kahta selvitystä. Näiden julkaisujen ajankohdat linkittyvät vahvasti tehtyihin päätöksiin. Luvussa ei käsitellä konsulttiyhtiön Spring Advisorin selvitystä, sillä se ei ole enää saatavilla verkossa; mediassa siihen on kuitenkin viitattu sen todenneen, että lippuhinnat eivät laskisi merkittävästi eikä junamatkustaminen lisääntyisi ilman mittavia investointeja, ja että LVM:n tavoitteet eivät toteutuisi (Yle, 2017). Alla tarkastellaan läpi käytävien asiakirjojen yhteneväisyydet, eroavaisuudet ja tulokset.

Kerralla julkistettujen selvitysten erästä ensimmäisenä valmistui konsulttiyhtiö Carnegien kaksiosainen, politiikan ja omistajaohjauksen näkökulmasta tehty selvitys. Siinä ensiksi todetaan, että Open Access-malli ei ainakaan tarkastellulle Helsinki-Turku-reitille ole järkevä, ja että kokemus Ruotsista ja Saksasta osoittaa konsessiomallin menestyneen paremmin. Yleisesti selvitys tukee silloisia suunnitelmia raiteiden avaamisesta kilpailulle, etenkin aikeista uudelleenorganisoida VR pilkkomalla se useisiin yhtiöihin. Myös erityistä painotusta annetaan suomen ainutlaatuiselle raideleveydelle, joka poikkeaa muista maista (Carnegie, 2016). Merkittävä osa selvityksestä on salattu liiketoiminnallisiin syihin vedoten, joten jää pimentoon mahdolliset selvityksen arviointiin vaikuttavat seikat. Yleisesti selvitys kuitenkin suhtautuu hyvin positiivisesti kaavailtuihin muutoksiin.

Heinäkuussa 2017 valmistunut Rambollin ja Straficin yhdessä tekemä selvitys tarkastelee kilpailun järjestämistä liiketaloudellisesta näkökulmasta. Siinä todetaan usealla yhteysvälillä olevan kysynnän kasvupotentiaalia. Myös kilpailutettu ympäristö koetaan mielekkääksi olettaen, että tällöin kalustoa kierrätettäisiin tehokkaammin. Joskin heikkoutena nähdään tarve saada reservikalustoa jokaiselle toimijalle. (Ramboll, 2017). Tarkastelun yhtenä lähtökohtana oli VR:n silloinen kalustotilanne, tosin nyt koko kalustotilanne on muuttunut yhtiön romutettua ison osan ylimääräisestä, heidän mielestään käyttökelvottomasta kalustosta. Selvitys itse ei ottanut kaluston kuntoon erityisemmin kantaa, mutta ainakaan tältä osin arvion pohjaolettamat eivät enää pidä paikkansa. Myös tässä selvityksessä oletuslaskelmina käytettiin sellaisia skenaarioita, joissa raideliikenteen oletetaan kasvavan vahvasti.

Konsulttiyhtiö WSP julkaisi keväällä 2018 selvityksen alueellisen junaliikenteen järjestämisen edellytyksistä. Selvitys pohjautui tutkimaan Vaasa-Seinäjoki-Haapamäki-Jyväskylä-reittiä sekä Haapamäki-Tampere-reittiä. Selvityksessä todettiin yleisesti, että kilpailun avaamisella on useassa maassa ollut positiivisia seurauksia, ja että alueellista junaliikennettä on mahdollista järjestää.

Liiketoimintamalliksi ehdotettiin ruotsin kaltaista alueellista menettelyä, jossa maakuntakokonaisuuksia kilpailutettaisiin kerrallaan (WSP, 2018). Suurin osa reiteistä ei ole sähköistetty, mikä luonnostaan vaikeuttaa liikennöintiä sekä mahdollisia nopeuksia. Nämä reitit eivät myöskään ole kannattavia. Selvityksessä ei otettu kantaa siihen, että onko raideliikenneväleille ylipäättään olemassa liiketoiminnallista kiinnostusta. Tulee myös huomata, että suurimmassa osassa tarkastelluissa liikenneväleissä ei ole merkittävää junaliikennettä, joka nähdäkseni heikentää mahdollisuuksia tehdä yksityisestä toiminnasta kannattavaa.

Samaisessa selvityksessä kyllä todetaan, että esimerkkinä toimineet yhteysvälit eivät muodosta ainoaa kilpailutettavissa olevaa kokonaisuutta, mutta ei myöskään esitetä toista tällaista kokonaisuutta. Erittäin tärkeää on huomata, että näissä kokonaisuuksissa olevat nykyiset taajamareitit tulevat ostoliikenteenä, myös 2022 solmitussa uudessa sopimuksessa, eli ne eivät ole olleet nykyisellekään operaattorille kannattavia (Liikenne- ja Viestintäministeriö, 2022). Selvitys on myös samaa mieltä Carnegien kanssa aluemallin olevan paras tapa kilpailun järjestämiseen.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto julkaisi 2020 oman selvityksensä kilpailun vaikutuksista henkilöliikenteessä. Siinä esimerkiksi arvioidaan, että yksi merkittävä syy HSL-alueen lähijunaliikenteen kilpailutuksen vähäiselle ulkomaiselle kiinnostukselle oli muiden kilpailutusten puute lähitulevaisuudessa; VR:n skaalaetu ja huomattavia investointeja vaativa toiminta estivät mahdollisia toimijoita osallistumasta kilpailutukseen. Tehtyjen päätösten ei myöskään arvioida tuovan merkittävää kilpailua markkinoille. (Kilpailu- ja Kuluttajavirasto, 2022). Näyttäisi myös siltä, että yhtenä merkittävänä haasteena on pääsy rataverkkoon ja kalustoon. Kaluston osalta toteutusmalleja onkin useita, kuten Ruotsin ja Iso-Britannian kohdalla huomasimme. Selvityksen mukaan suomessa matkustajan kuljettaminen on VR:lle suhteellisen halpaa, mihin tosin vaikuttaa vahvasti matalat radankäyttömaksut; Iso-Britanniassa matkustajan kuljettaminen taas on halpaa sillä operaattorien saama tuki on matala ja radankäyttömaksut korkeat (Kilpailu- ja Kuluttajavirasto, 2022, 26.). Sivulla 122 nähtiin kuitenkin positiiviseksi se, että HSL-kilpailutus lopulta toi yli 25 miljoonan euron säästöt, kun tarjouskilpailun voittanut sopimus oli kustannuksiltaan 40 prosenttia aiempaa matalampi.

5.3. Ratahankkeet

Valtio on käynnistänyt tutkielman aikaikkunan aikana useita ratahankkeita junaliikenteen tehostamiseksi. Niistä tärkeimpinä tutkielman kannalta pidetään Suomi-rataa, Turun tunnin junaa sekä Itärataa. Jokaisen hankkeen tehtävänä on saattaa suunnittelu rakennusvalmiuteen, eikä valtio siis

täten ole vielä sitonut itseään itse rataosuuksien toteuttamiseksi. Suomi-rata sekä Turun tunnin juna - hankkeiden rinnalle perustettiin lopulta joulukuussa 2020 hankeyhtiöt, jonka taustalla oli 10.9.2019 alkaneet, valtioneuvoston vetämät osakassopimusneuvottelut; vetovastuu on valtioneuvostolla sen osuuden ollessa 51 % kummastakin yhtiöstä loppujen jakaantuen raiteen lähellä olevien kuntien kesken (Valtioneuvosto, 2019, LVM031:00/2019). Suomi-radan pääasiallisena tarkoituksena oli Tampere-Helsinki-yhteysvälin keston lyhentäminen tuntiin tekemällä oikaisuja, lisäraiteita ja mahdollisesti jopa kokonaan uusi ratayhteys. Tämän lisäksi toisena tavoitteena oli lentoradan rakentaminen, joka yhdistäisi Helsinki-Vantaan lentoaseman kaukoliikenneverkostoon yhdistämällä se Keravan Kytömaan risteyspaikkaan. Hankkeen kustannusarvio riippui millä tavalla se olisi toteutettu, mutta kokonaisuutena kustannukset olisivat nousseet ainakin 4,5 miljardiin euroon, ja jopa 5,5 miljardiin (Liikenne- ja Viestintäministeriö, 2019, 20.). Jo hankeyhtiön omassa vertailussa se todettiin erittäin kannattamattomaksi, hyötysuhde olisi vain 0,18 (Suomirata, 2022, 58). Hanketta valmisteltiin muutamia vuosia sekä teetettiin selvityksiä sen kannattavuudesta, lopulta Orvon hallitusohjelman mukaisesti se keskeytettiin pääradan suunnitelmien osalta; lentorataosuus päätettiin kuitenkin toteuttaa (Helsingin sanomat, 2023).

Turun tunnin junan tarkoituksena oli valtioneuvoston hankkeen mukaisesti Espoo-Salo-oikorata sekä Salo-Turku rataväli (Valtioneuvosto, 2019, LVM031:00/2019). Kustannusarvio hankkeesta ennen suunnittelun alkamista oli noin 2,5 miljardia euroa (Liikenne- ja Viestintäministeriö, 2019, 27.). Jo 2020 hinnaksi tarkentui 3,4 miljardia euroa (Väylävirasto, 2020a, 19). Hanketta on valmisteltu tasaisesti tutkielman aikaikkunan loppuun asti, eikä ole näkyviä merkkejä siitä, että hanke oltaisiin aikeissa kuopata. Kokonaisuutena hanke sisältää Kupittaa-Salo välille oikaisujen lisäksi rakennettavan toisen raiteen sekä Espoo-Salo-oikoradan, joka olisi kokonaan uusi ratayhteys (Väylävirasto, 2020a, 3). Hankkeen lisäksi on jo rakentamisvaiheessa oleva ratahanke Kupittaa-Turku-välille, jonka rakennustyöt alkoivat jo vuoden 2021 lopulla, ja elokuussa 2022 päätepyssä siirtyi hieman yli kahdeksi vuodeksi Kupittaaan asemalle. Väyläviraston mukaan hanke olisi selvästi kannattamaton, ja sen hyötysuhde olisi 0,44 (Väylävirasto, 2020a, 55).

Itärata on 2020 aloitettu hanke, jonka tarkoituksena on Lentorata-Porvoo-Kouvola-välin raideyhteyksien parantaminen. Lokakuussa 2021 valtioneuvosto valtuutti LVM:n perustamaan hankeyhtiön hanketta varten, ja maaliskuussa 2022 hankeyhtiö perustettiin yhdessä 25 kunnan kanssa samalla tavalla kuin aiemmat hankeyhtiöt, eli valtio otti vetovastuun yhtiöstä sen omistuksen ollessa 51 %. (Valtioneuvosto, 2020, LVM053:00/2020). Hankkeen tavoitteena on ensisijaisesti lyhentää matka-aikaa ja jatkaa Suomirataa itään päin. Porvoossa on kirjoitushetkellä vain museoliikennettä, ja sen sekä Kouvolan väliltä puuttuu raideyhteys kokonaan, eli hanke vaatisi kokonaan uuden raideyhteyden luonnin. Hanketta, kuten muitakin, oli harkittu jo vuosia aikaisemmin. 2019 hankkeen

kustannusarvio oli 1,7 miljardia, mutta hyöty-kustannussuhde todettiin alhaiseksi ja matka-aikasäästö suhteessa investointikustannuksiin myös matalaksi (Väylävirasto, 2019, 21, 53). Väylävirasto tarkasteli asiaa uudelleen 2020 ja tuli niin ikään samaan tulokseen siitä, että Itärata investointihankkeena tuskin tulee olemaan edes 20 vuoden aikajänteellä yhteiskuntataloudellisesti kannattava (Väylävirasto, 2020b, 19). Vaikuttaa siis siltä, että hankkeen jatko ei välttämättä ole kiveen hakattu.

6. TUTKIMUSTULOS

Tässä luvussa käydään läpi tiivistetysti minkälainen kehityskulku suomen raideliikennepolitiikalla on ollut aikaikkunan sisällä, sekä miten tämä kehitys vertautuu muihin eurooppalaisiin maihin, etenkin Ruotsiin sekä Iso-Britanniaan niin tilastollisessa mielessä kuin poliittisessa. Lopuksi pohditaan onko harjoitettu politiikka lopulta ollut vaikuttavaa. Tilastollisesta näkökulmasta piirtyy suhteellisen yksiselitteinen kuva suomen raideliikenteestä. Jo 2017 sitä kuvattiin kustannustehokkaaksi, turvallisesti ja vaikuttavaksi (Boston Consulting Group, 2017). Erittäin tärkeää arvioidessa suomen raideliikennettä on myös konteksti, historia. Tässä mielessä suomessa asiat raideliikenteen suhteet voidaan mieltää hyviksi, sillä maassa ei ole ollut nykytilan kaltaista vaurautta suurinta osaa historiasta, ja se on maantieteellisesti suhteellisen harvaan asuttu, tehden suurista ratahankkeista helposti vaikuttavuudeltaan heikkoja. Suomessa on myös yllättävän kattava raideverkosto, kun rataverkon koko suhteutetaan maan pinta-alaan ja väestömäärään (Euroopan Komissio, 2021, 30). Suomen raideliikenne on pysynyt täsmällisenä, ja se on yltänyt usean tilaston kärkisijoille melkein koko tarkasteluajankohtana, 2014–2022 (RMMS, 2023). Muutamina tarkasteluvuosina joidenkin pienempien maiden kohdalla ei ole ollut saatavilla tilastointia, joten keskiarvoon suhteutettuna tulos saattaa olla korkeampi.

Tarkastellessa raideliikenteen kehitystä voidaan nähdä, että raideliikennepolitiikka ei ole saavuttanut sille asetettuja tavoitteita. Raideliikenteen avaaminen ei ole johtanut kilpailuun, eikä ole merkittäväällä tavalla muuttanut raideliikennettä liiketoiminnallisesta näkökulmasta. Maasta puuttuu yhä kalustoyritys, eikä VR:n asema ole olennaisesti muuttunut. Suurien ratahankkeiden tulevaisuus on myös epävarma. Suomi-rata hylättiin liki täysin, vain Lentorata-osuus aiotaan toteuttaa. Itärata todettiin erittäin kannattamattomaksi, kuten aiemmin on tutkielmassa avattu, eikä nykyinen hallitus aio sitä aktiivisesti edistää. Turun tunnin junaan pyritään edistämään tosin, mutta rakennuttamispäätöstä ei ole tehty. Jatkossa tulee tosin EU:n edellyttämänä kilpailuttaa tulevat raideliikennesopimukset, joten julkishallinnolla on uusi mahdollisuus toteuttaa

raideliikennepoliittikkaa valitsemallaan sopimusmallilla. Tämän kirjoitelman julkaisuhetkellä ei ole vielä ilmestynyt päätöksiä siitä, miten kilpailutus aiotaan toteuttaa.

6.1. Polku




Raideliikenne on käytännössä mahdollista kilpailuttaa kahdella eri tavalla, bruttomallilla sekä palvelukonsessiolla. Bruttomallissa toimivaltainen viranomainen, esimerkiksi valtio, ostaa tiettyyn kokonaisuuteen tietyn määrän suoritteita sopimuksen mukaisen ajan verran. Tällöin liikenteenharjoittajan saama korvaus on sopimuksessa, ja lipputulot menevät viranomaiselle. Palvelukonsessiossa liikenteenharjoittajalle myönnetään yksinoikeus jollekin reitille tai maantieteelliselle alueelle. Korvaukseksi tästä liikenteenharjoittajalle annetaan vastikkeena lipputulot sekä myös mahdollisesti kiinteä korvaus. (Liikennevirasto, 2013). Olennaisin ero on riskissä, bruttomallissa liikenteenharjoittaja ei kanna riskiä, mutta ei myöskään voi esimerkiksi menestymisellä ansaita enempää ellei näin ole sopimukseen merkitty. Palvelukonsessiossa taas riski jää liikenteenharjoittajalle, sillä heikko menestys voi muuttaa toiminnasta erittäin kannattamattoman. Suomea mietittäessä tällainen riski on aito. Koska kilpailutusta avataan vaiheittain, on tulevaisuuden kehityskulku mahdollisen liikenteenharjoittajan näkökulmasta epävarma. Lisäksi kolmas vaihtoehto on avata raiteet täysin vapaalle kilpailulle, tällöin tosin kysymykseen tulee, että onko edes mahdollista saada kahta toimijaa samalle yhteysvälille. Lisäksi on Open Access-kokonaisuus, mutta siinä ei sinänsä kilpailuteta mitään, vaan avataan raiteet markkinaehtoiselle liiketoiminnalle. Yleisesti, ainakin Iso-Britannian kohdalla, on Open-Access-markkinatilannetta, jossa raiteilla on aitoa kilpailua, luonnehdittu onnistuneeksi ja johtaneen alempiin lippuhintoihin, parempaan palveluun ja laatuun (Smith, 2016, 31.).

Teknisesti VR voitaisiin yksityistää suhteellisen helposti, sillä jo nyt yhtymässä on kunnossapito erillisyhtiönä, eli sen kohdalla myös suora liikkeenluovutus on mahdollinen. Kalustoyhtiönkin luonti on vain poliittisen päätöksen takana, jopa VR on verkkosivuillaan ilmoittanut tukevansa erillistä kalustoyhtiötä. Siihen, että tulisiko sen kalusto siirtää tähän kalustoyhtiöön, ei VR yksiselitteisesti tosin ole ottanut kantaa. Yhtiön yksityistämisen kannalta siis keskeisintä on poliittinen tahto. Yleisellä tasolla, perustuen poliittisiin suuntaviivoihin ja aiempiin poliittisiin kannanottoihin, voisi sanoa oikeistolaisen hallituksen olevan todennäköisemmin altis tähän. Yksityistettiin VR tai ei, niin suomen raideliikennemarkkinat ovat tällä hetkellä täysin avoimia kilpailulle Open Access-periaatteella. Vuoden 2022 loppuun mennessä ei ole vielä ilmaantunut uusia toimijoita VR:n rinnalle. Tulee myös huomata, että suomessa on raideyhteyksiä, joissa ei tällä hetkellä ole joko liikennettä ollenkaan, tai vain tavaraliikennettä. Näistä yhteyksistä osa on poistettu käytöstä, tai ne ovat

sähköistämättömiä, eli liikennöinti vaatisi dieselveturin. (Väylävirasto, 2022c, 31, Liite 2B 3–10). Tämä on merkittävä seikka, sillä se rajoittaa mahdollisen operaattorin tulemista raiteille, jossa VR ei tällä hetkellä operoi.

6.2. Vaikuttavuus



Tutkielman konteksti huomioiden vaikuttavuutta arvioidaan suhteuttamalla hankkeiden ja tavoitteiden toivotut lopputulokset lopulta toteutuneisiin vaikutuksiin. Kustannusvaikuttavuutta arvioidaan hankkeiden osalta. Alla olevien tyvistettyjen kuvien kautta pyritään piirtämään kokonaisuus, jonka avulla voidaan lopulta todeta vaikuttavuuden taso.

Suomi-rata		Lentorata pyritään toteuttamaan, muuten kuopattu
Itärata		Kannattamaton, julkishallinto ei aktiivisesti edistä
Turun tunnin juna		Pyritään toteuttamaan tulevaisuudessa

Hankkeiden osalta yksi hanke, Itärata, voidaan todeta epäonnistuneeksi. Hanketta ei enää edistetä, ja se olisi ollut kannattamaton. Toki on aina mahdollista, että sitä tulevaisuudessa aletaan uudelleen ajamaan eteenpäin. Suomi-radnan kohdalla suurin osa suunnitelmasta kuopattiin, mutta lentoradan kohdalla vaikuttaa siltä, että aitoa halua toteuttamiseen on. Hankkeen toteuttaminen kokonaisuudessa olisikin ollut erittäin kannattamatonta. Turun tunnin juna vaikuttaa liikkuvan eteenpäin, mutta minkäänlaisia lopullisia päätöksiä asiasta ei ole myöskään tehty, eikä rahoitusta ole varmistettu. Myös tämä hanke olisi kannattamaton. Kokonaisuudessaan hankkeet eivät ole edistyneet suunnitellusti, eikä saatuja tuloksia voida todeta vaikuttavaksi. Myös hankkeiden kustannusvaikuttavuus on ollut heikko, sen lisäksi että hankkeet itsessään ovat olleet kannattamattomia, on hankkeisiin myös käytetty mielestäni merkittävää määrää valmistelu- ja virkamiestyötä.

Etelä-suomen kilpailutus		Ei toteutettu
HSL-kilpailutus		Onnistunut, sopimus halpeni 40%
VR:n eriyttäminen		Ei toteutunut

Etelä-Suomen kilpailutusta ei lopulta toteutettu, eli hanke ei onnistunut, eikä sitä saatu vietyä eteenpäin. HSL-kilpailutus oli onnistunut kokonaisuus, vaikkakin toinen kahdesta tarjouksesta ei lopulta täyttänyt tarjouskilpailun kriteerejä, ja oli merkittävästi kalliimpi. Silti, HSL hyötyi kilpailutuksesta, ja sopimus halpeni. VR:n eriyttäminen ei edennyt tai toteutunut, suunnitelma sai paljon poliittista vastustusta. Lopulta VR eriytti itse kunnossapitoyhtiönsä, kun se yhdistyi pohjoismaisen NRC-yhtiön kanssa. Muuten yhtiö on yhä valtion omistama konserni. Kilpailun lisäämisen puolesta tehdyt toimenpiteet eivät ole olleet vaikuttavia. Onnistuneessa HSL-kilpailutuksessa lopulta epäonnistuttiin aidon kilpailun saamisessa; toinen jätetyistä tarjouksista oli niin merkittävästi kalliimpi, että aitoa kilpailua ei voida sanota syntyneen, eikä myöskään siksi, että tarjous ei edes täyttänyt kilpailutuskriteerejä. Täten voidaan todeta, että toiminta ei ole ollut vaikuttavaa.

Nykytilanne		HSL-sopimus 10v
Nykytilanne		Ostoliikennesopimus 9v
Nykytilanne		Markkinaehtoisesti Open Access, ei kilpailijoita

Nykytilanteessa näkyviä muutoksia ovat jo mainittu HSL-sopimus ja ostoliikennesopimus. HSL-sopimuksen huonona puolena on nyt se, että kun jatkossa kilpailutetaan uusia sopimuksia julkishallinnon valitsemalla mallilla, operaattori tietää yhden, merkittävän osan, liiketoimintakentästä olevan suljettu heiltä. Tämä pätee myös ostoliikennesopimuksen osalta, sillä se rajoittaa kilpailevan operaattorin markkinamahdollisuuksia. Ostoliikennesopimus on myös sopivasti juuri sen pituinen, että se tekohetkellä täytti EU:n neljännen rautatiepaketin säännöt kilpailun avaamisesta. Nykytilanteessa raiteet ovat käytännössä auki, kriteerit täyttävä operaattori voi hakea ajolupaa raiteille ja kilpailla tasavertaisesti VR:n kanssa. Kuitenkin käytännössä tämä on vaikeaa, sillä toiminnassa on suuri riski operaattorille, eikä julkishallinto, tai mikään muukaan taho, vuokraa kalustoa, ja poikkeavan raideyhteyden vuoksi kalusto tulisi ostaa joko VR:ltä tai uutena tehtaalta. Nykytilanne täten ei näytä heijastelevan vaikuttavaa julkisten ohjelmien toimeenpanon tulosta.

7. PÄÄTELMÄ

Tutkielmassa selvitettiin valtion harjoittaman raideliikennepolitiikan vaikuttavuutta 2014–2022. Aineiston kuvaamisen sekä tulosten analyysin jälkeen tutkielmassa on päädytty siihen, että harjoitettu

politiikka ja sen tuomat muutokset eivät ole olleet linjassa toivottuihin tuloksiin. Raideliikennepolitiikka ei ole ollut vaikuttavaa aineiston perusteella, ja suomen suhteellisen hyvät tilastolliset mittarit eivät näytä johtuvan erityisesti harjoitetusta politiikasta, vaan jostain muusta, kuten, mutta ei vain, aiemmista päätöksistä ja VR:n omasta toiminnasta. Yleinen ymmärrys on, että valtioneuvosto ei aktiivisesti harjoita omistajaohjausta yhtiön kohdalla. Kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta valtion raidehankkeet eivät ainakaan selvitysten perusteella vaikuta järkeville. Myöskään jos pohditaan käytettyjä virkakuntaresursseja esitysten valmisteluun ja toimeenpanoon, ei tehdyillä poliittisilla päätöksillä ole saavutettu sille asetettuja tavoitteita. Tavoitteet ovat myös osiltaan muuttuneet vuosien varrella.

Olisi ennen aikaista kutsua raideliikennepolitiikkaa epäonnistuneeksi, tehdyt päätökset kun eivät ole suoranaisesti vaikuttaneet itse raideliikenteeseen juurikaan, tilastolliset poikkeamat ovat pitkälti johtuneet koronapandemiasta. Tosin tässä mielessä päätösten arviointi juuri on hankalaa, sillä suurilla poliittisilla hankkeilla ja lainsäädännön muuttamisella ei tunnu olevan erityistä yhteyttä kansalaisen näkökulmasta. Tutkielman perusteella suurin suora ja näkyvä muutos vuosien 2014–2022 raideliikennepolitiikalla on ollut HSL-alueen kilpailutus, joka johti merkittävästi halvempaan sopimukseen tilaajan näkökulmasta.

Tutkielmassa ei erityisesti otettu huomioon ympäristöystävällisyyttä, sillä sen käsittely ei olisi työhön mahtunut. Tämän lisäksi esimerkiksi kaiken liikenteen tuottamasta kasvihuonepäästöistä vain 0,4 % tulee raideliikenteestä (Statistical Pocketbook, 2022). Kuitenkin voisi olla mielekästä tutkia ilmastonmuutoksen ja ympäristöystävällisyyden vaikutuksia raideliikenteessä harjoitettavaan politiikkaan ja liiketoimintaan. Toisena mielekkäänä jatkotutkimusideana näen koronapandemian tuomien vaikutusten ja lieveilmiöiden tutkiminen raideliikenteen näkökulmasta. Erityisen sopivaksi kulmaksi näen erojen tutkimisen siinä miten eurooppalaiset valtiot ovat selvinneet pandemiasta, ja onko jossain tehdyillä toimenpiteillä ollut erityinen, oli se sitten positiivinen tai negatiivinen, vaikutus. Kuten tutkielmasta on tullut selväksi, tilastot ja niiden metodologiat ovat tärkeä komponentti henkilöraide liikenteen tutkimisessa. Tämän vuoksi olisi asianmukaista kuvata niitä tarkemmin sekä laajemmin sellaisessa tutkimuksessa, joka mahdollistaa laajemman aineiston käytön.

Tutkielman luotettavuuteen vaikuttavat raideliikenteen tilastollisen tarkastelun monikerroksisuus ja tarkasteltavien valtioiden toisistaan poikkeavat tilastometodologiat sekä tutkielman koko- ja skaalarajoitteet huomioiden kokonaisuudeksi erittäin laaja aihe. Käsitellyt kohdat ja vedetyt johtopäätökset kuvaavat kuitenkin yleisellä tasolla hyvin tehtyä raideliikennepolitiikkaa. Nähtäväksi jää, että miten kaavaillut prosessit ja hankkeet menestyvät tulevina vuosina. Selvää on kuitenkin se, että muutoksia on pyritty tekemään aktiivisesti ja määrätietoisesti; joidenkin hankkeiden juuttuminen

alkumetreille tai kaavaintujen muutosten vain osittainen toteutuminen on osa politiikkaa eikä tarkoita automaattisesti näiden mainittujen elementtien olevan objektiivisesti huonoja tai vajavaisia.

LÄHDELUETTELO

Lainsäädäntä:

Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetus (EU) 2016/796, annettu 11 päivänä toukokuuta 2016, Euroopan unionin rautatievirastosta ja asetuksen (EY) N:o 881/2004 kumoamisesta.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0796&from=EN>

Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Direktiivi (EU) 2016/798, annettu 11 päivänä toukokuuta 2016, rautateiden turvallisuudesta

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0798&from=EN>

Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetus (EU) 2016/2338, annettu 14 päivänä joulukuuta 2016, asetuksen (EY) N:o 1370/2007 muuttamisesta rautateiden kotimaan henkilöliikenteen markkinoiden avaamisen osalta

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R2338&from=EN>

Raideliikennelaki 2018/1302. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20181302>

Perustuslaki 1999/731 § 80. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Lag (2010:1065) om kollektivtrafik. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20101065-om-kollektivtrafik_sfs-2010-1065/

Aineisto:

Beria, P., Albalade, D., Grimaldi, R. & Bel, G. (2016). *Delusions of success: costs and demand of high speed rail in Italy and Spain*. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2018.03.011>

Booth, N., Aronen, P., Mäkelä, M. (2017). *Kustannusvaikuttavuuden käyttämisestä yhtenä terveydenhuollon palveluvalikoiman määrittelykriteerinä*. Sosiaali- ja Terveysministeriö.

<https://www.julkari.fi/handle/10024/135345>

Boston Consulting Group. (2017). *The 2017 European Railway Performance Index*.

<https://www.bcg.com/publications/2017/transportation-travel-tourism-2017-european-railway-performance-index>

Bradhsaw, B. (2001). *Lessons from a Railway Privatization Experiment*.

https://www.ejrcf.or.jp/jrtr/jrtr29/pdf/f04_bra.pdf

Carnegie (2016). *Opening passenger rail traffic to competition in Finland*, selvityksen ensimmäinen ja toinen osa. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b74f6d69-54f1-4e8c-8f57-88b3f93dd684/f36e33f3-9b25-4f83-8275-9137f44c7cd1/RAPORTTI_20180604100000.PDF

Eduskunta (2018). *Asian käsittelytiedot HE 105/2018 vp*. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_105+2018.aspx

Eduskunta (2022). *Kirjallinen kysymys KK 515/2021 vp*. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/KK_515+2021.pdf

Euroopan Unioni. *Railway packages*. https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages_en

Euroopan Unionin Komissio (2021). *Seventh monitoring report on the development of the rail market under Article 15(4) of Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council* COM(2021) 5 final.

Euroopan Unionin Komissio (2022). *Statistical pocketbook 2022*

Euroopan Unionin Komissio. *Rail Market Monitoring (RMMS)*. https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/market/rail-market-monitoring-rmms_en

Euroopan Unionin Neuvosto. *Rail transport policy*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/rail-transport-policy/>

Euroopan Unionin Neuvosto. *Clean and sustainable mobility*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/clean-and-sustainable-mobility/>

Helsingin sanomat. (2023). *Tampereen ja Helsingin välisen Suomi-radon suunnittelu keskeytetään*. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000009863071.html>

Independent Regulators' Group – Rail (2016-2022). *Market Monitoring*. <https://irg-rail.eu/irg/documents/market-monitoring>

IRG-Rail. *General Information*. <https://irg-rail.eu/irg/about-irg-rail/general-information/1,About-the-IRG-Rail.html>

Jokinen, E. *Laadullinen arviointitutkimus. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto*. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/tutkimusasetelma/laadullinen-arviointitutkimus/>

Juhila, K. *Koodaaminen. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto*. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/koodaaminen/>

Kettunen, P. (2018). *Vaikuttavuusarvioinnin kytkeminen osaksi johtamista*. Hallinnon tutkimus 3/2018. <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/98210/56110>

Liikenne- ja Viestintäministeriö (2017). *Asettamispäätös, Rautatieliikenteen avaaminen kilpailulle*. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b74f6d69-54f1-4e8c-8f57-88b3f93dd684/ae0cfef7-be60-4cce-98d2-195cb82d9ea6/ASETTAMISPAATOS_20180607054000.PDF

Laine, J. (2014). *Kustannusvaikuttavuus ei yksin riitä priorisoinnin perustaksi*. Duodecim: 2094-2098

- Liikenne- ja Viestintäministeriö (2017). *Rautateiden henkilöliikenteen kilpailun avaaminen, Faktalehti 69–2017*. <https://lvm.fi/-/rautateiden-henkiloliikenteen-kilpailu-avautuu-949421>
- Liikenne- ja Viestintäministeriö (2020). *SOPIMUS HENKILÖJUNALIIKENTEEN OSTAMISESTA AJALLE 1.1.2021 – 30.6.2021, sisältäen jatko-option 1.7.2021 – 31.12.2021*. <https://lvm.fi/documents/1410829/154089322/Ostoliikennesopimus+2021.pdf/64b41c64-f64e-6e62-fac7-09c2284bcb9d/Ostoliikennesopimus+2021.pdf?t=1608204542099>
- Liikenne- ja Viestintäministeriö. (2019). *Hankeyhtiöt suurten raideliikenneinvestointien edistäjinä*. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/5ee21bde-34e8-4ac2-aa46-cbe0e4207278/3f5de9bd-e00b-4cc5-ae25-5da1c89c60c2/MUISTIO_20191107064412.pdf
- Liikennevirasto (2013). *Julkisen liikenteen sanasto*
- Peura, P., Turunen, J., Purmonen T., Happonen P., Martikainen J. (2011). *Mitä lääkehoitojen kustannusvaikuttavuus tarkoittaa?* Fimea. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2014120350623>
- Pollit, C. (2013). *The logics of performance management*. <https://doi.org/10.1177/1356389013505040>
- Ramboll (2017). *Rautateiden henkilöliikenteen alueelliset tarkastelut*. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b74f6d69-54f1-4e8c-8f57-88b3f93dd684/1aa5393b-bae8-4fe4-8178-80930bd88edf/RAPORTTI_20180604100000.PDF
- Reuters (2022). *Finnish railway operator acquires Deutsche Bahn's Swedish business*. <https://www.reuters.com/article/arriva-sverige-ma-vr-group-idUSL5N2VR37V>
- Smith, A. (2016). *Liberalisation of passenger rail services- Case study – Britain*. Centre on Regulation in Europe. https://cerre.eu/wp-content/uploads/2016/12/161206_CERRE_PassRailComp_CaseStudy_Britain.pdf
- Suomirata. (2022). *Suomiradan linjausvaihtoehtojen vertailu* <https://suomirata.fi/wp-content/uploads/2022/09/Suomiradan-linjausvaihtoehtojen-vertailu.pdf>
- Tieteen termipankki (2023). *Filosofia:Metodologia* <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Filosofia:metodologia>
- Trafikanalys (2016). *Bantrafik 2016 Kvalitetsdeklaration*. <https://www.trafa.se/globalassets/statistik/bantrafik/bantrafik/2016/kvalitetsdeklaration-bantrafik-2016.pdf>
- Tuomi, J., Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*
- Uusikylä, P. *Endeavour To Find Evidence, The Role Of Evaluation In Complex Systems Of Governance*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-3415-8>
- Valtion Rautatiet (2022). *Yhteisellä matkalla jo 160 vuotta*. <https://www.vr.fi/vinkkeja-junamatkailuun/160-vuotta-matkalla>
- Valtioneuvosto (2015). *Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-181-7>

Valtioneuvosto (2019). *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>

Valtioneuvosto (2017). *LVM:n hallinnonalan virastouudistus*. LVM016:00/2017.
<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM016:00/2017>

Valtioneuvosto (2022). *Ostoliikennesopimus kaudelle 1.2.2022 – 31.12.2030*.
<https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8079002f>

Valtiovarainministeriö. (2020). *Julkisen sektorin tuottavuus*.
https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/4c236ff2-332a-49b7-87ca-b11e81121313/c1099e86-1022-4437-aa65-125357f6eb6c/MUISTIO_20200826092441.pdf

Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur

Vakkuri, J., Virtanen, P. (2016). *Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi*. Tietosanoma

VR (2020). *HSL ja VR allekirjoittivat sopimuksen lähijunaliikenteestä*.
<https://www.vrgroup.fi/fi/vrgroup/uutiset/hsl-ja-vr-allekirjoittivat-sopimuksen-lahijunaliikenteesta-uusi-sopimus-voimaan-kesakuussa-2021-170620201130/>

Väylävirasto (2022). *Matkustajainformaatio*.
<https://vayla.fi/vaylista/rataverkko/matkustajainformaatio>

Väylävirasto. (2019). *Itä-suomeen suuntautuvien ratalinjauksien tarkasteluja*.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-317-681-2>

Väylävirasto. (2020a). *Helsinki-Turku nopea junayhteys – Hankearviointi*.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-317-808-3>

Väylävirasto. (2020b). *Itä-Suomen junayhteyksien kehittämismahdollisuuksien arviointi: Tiivistelmä*.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-317-765-9>

Väylävirasto. (2020c). *Rautateiden verkkoselostus 2022*. ISBN 978-952-317-812-0

Yle (2017). *VR:n monopoli murtuu: Näitä kuutta asiaa se tarkoittaa*. <https://yle.fi/a/3-9765588>

Yle (2017). *Yle sai käsiinsä selvityksen Bernerin junasuunnitelmista – VR:n arvo romahtaisi, junamatkustaminen ei lisääntyisi*. <https://yle.fi/a/3-9798473>

Yle. (2015). *Nyt puhuu Berner: ”Kyse ei siis ole VR:n yksityistämisestä”*.
<https://www.is.fi/taloussanomat/art-2000001890042.html>