

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

**JOUKKOLIIKENTEEN POLIITTINEN TULOSJOHTAMINEN
SUOMEN SUURILLA KAUPUNKISEUDUILLA**

Julkinen talousjohtaminen
Pro gradu -tutkielma
Elokuu 2013
Ohjaaja: Jan-Erik Johanson
Aleksi Saukkoriipi

Tiivistelmä

| | |
|-----------------------|--|
| Tampereen yliopisto | Johtamiskorkeakoulu; julkinen talousjohtaminen |
| Tekijä: | Alexi Saukkoriipi |
| Tutkielman nimi: | Joukkoliikenteen poliittinen tulosjohtaminen Suomen suurilla kaupunkiseuduilla |
| Pro gradu -tutkielma: | 115 sivua, 5 liitesivua |
| Aika: | Elokuu 2013 |
| Avainsanat: | joukkoliikenne, politiikka, tulosjohtaminen, tuloksellisuus |

Joukkoliikenteen järjestäminen on kuntien vapaaehtoinen tehtävä. Perinteisesti sitä on järjestetty julkisesti kuitenkin Helsingin seudulla, Tampereella ja Turussa. Muillakin suurilla kaupunkiseuduilla on kuitenkin joukkoliikennettä tuettu lippujen hintoja alentamalla. Vapaaehtoisena tehtävänä paikallispolitiikalla on hyvin paljon ohjausvaltaa siihen ja periaatteessa myös mahdollisuus lopettaa se kokonaan.

Tutkimuksen aiheena on se, miksi joukkoliikennettä järjestetään ja tuetaan tutkimuksen alaisilla kuudella suurimmalla kaupunkiseudulla ja kuinka politiikka ohjaa tätä. Voittoa kunnat eivät joukkoliikenteestä saa, vaan joukkoliikenteellä täytyy olla muita tavoitteita. Mielenkiintoista on myös, miten näitä tavoitteita mitataan, eli miten joukkoliikenteen tuloksellisuus määrittyy. Poliittisella tulosjohtamisella viitataan tässä poliitikoiden tekemään johtamiseen, jolla joukkoliikenteelle asetetaan yhteiskunnallisia tavoitteita.

Joukkoliikenteeseen vaikuttaa lisäksi meneillään oleva lakimuutos, joka siirtää tuetun liikenteen historian ja pakottaa liikennettä tukevat kunnat ottamaan joukkoliikenteen julkiseen hankintaan. Lisäksi lakimuutos pakottaa perustamaan seudullisia viranomaisia joukkoliikenteestä huolehtimaan. Tämä tuo muutoksia myös joukkoliikennettä ennestään järjestäneille kunnille. Tutkimus toteutettiin haastattelemalla asiantuntijoita ja lähettämällä kysely joukkoliikenteestä vastaaville poliitikoille suurilla kaupunkiseuduilla (seudulliset joukkoliikennelautakunnat) ja kuntien hallitusten jäsenille osaan kunnista vastaavilla seuduilla.

Helsingin seudulla käsitykset joukkoliikenteen tuloksellisuudesta ovat kaikkein parhaimmalla tolalla ja myös tuloksellisuuden mittaaminen pisimmälle vietyinä. Tampereella ja Turussa vastaavat käsitykset ovat myös hyvällä tasolla, mutta mittaaminen on heikompaa. Muilla seuduilla sekä käsitykset tuloksellisuudesta että mittaaminen ovat heikkoja.

Poliittinen tulosjohtaminen toimii kohtalaisesti kaikkialla. Osalla seuduista joukkoliikenteen asiantuntijat ohittavat poliitikot asiantuntemuksensa kautta ja osalla seuduista kunnat ovat ottaneet joukkoliikennelautakuntien päätävänsä todellisuudessa itselleen ja pahimmillaan riitelemällä heikentävät seudullista yhteistyötä ja joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä.

Sisällysluettelo

| | |
|--|----|
| Tiivistelmä | II |
| 1 Johdanto | 1 |
| 1.1 Johdatus teemaan ja tutkimuksen tausta | 1 |
| 1.2 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset..... | 3 |
| 1.3 Tutkimuksen rakenne | 4 |
| 1.4 Keskeiset käsitteet..... | 6 |
| 1.4.1 Joukkoliikenne | 6 |
| 1.4.2 Suuret kaupunkiseudut..... | 7 |
| 1.4.3 Joukkoliikennelautakunta | 7 |
| 1.4.4 Poliittinen tulosjohtaminen | 7 |
| 1.4.5 Virkamies | 8 |
| 1.5 Tapausseutujen esittely | 8 |
| 2 Teoreettiset lähtökohdat..... | 12 |
| 2.1 Poliittis–hallinnollinen -järjestelmä..... | 12 |
| 2.1.1 Järjestelmän kuvaus | 12 |
| 2.1.2 Poliittinen päätöksenteko | 14 |
| 2.1.3 Valta..... | 18 |
| 2.1.4 Päämies-agentti –teoria..... | 21 |
| 2.2 Tuloksellisuus ja tulosjohtaminen..... | 23 |
| 2.2.1 Tuloksellisuus | 23 |
| 2.2.2 Tulosjohtaminen | 26 |
| 2.3 Joukkoliikenteen historia ja nykytila Suomessa | 31 |
| 2.3.1 Historia 1800-luvulta | 31 |
| 2.3.2 Nykytila..... | 34 |
| 2.4 Lainsäädännöllinen tausta..... | 35 |
| 2.4.1 Perustuslaki ja kuntalaki | 35 |
| 2.4.2 Laki ja asetus elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksista..... | 35 |
| 2.4.3 Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta | 36 |

| | |
|---|-----|
| 2.4.4 Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta | 36 |
| 2.4.5 Joukkoliikennelaki ja palvelusopimusasetus | 37 |
| 2.7 Yhteenvetoa teoriaosuudesta | 38 |
| 2.8 Aiempia tutkimuksia | 42 |
| 2.8.1 Transit in Washington, DC: Current benefits and optimal level of provision | 42 |
| 2.8.2 Politicians in search of performance information? – Survey research on dutch aldermen’s use of performance information | 44 |
| 2.8.3 Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa | 45 |
| 3 Tutkimusmenetelmät | 48 |
| 3.1 Kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tutkimus | 48 |
| 3.2 Haastattelu tutkimusmenetelmänä | 50 |
| 3.3 Lomakekysely tutkimusmenetelmänä | 53 |
| 3.5 Tutkimusmenetelmien yhdistäminen | 55 |
| 3.6 Empiirisen osan toteuttaminen | 57 |
| 4 Aineiston analyysi ja tulokset | 61 |
| 4.1 Joukkoliikenteen merkitys ja tuloksellisuus haastattelujen valossa | 61 |
| 4.1.1 HSL | 61 |
| 4.1.1 Tampere ja Turku | 64 |
| 4.1.3 Lahti, Jyväskylä ja Oulu | 67 |
| 4.2 Joukkoliikenteen politiikka haastattelujen valossa | 71 |
| 4.2.1 HSL | 71 |
| 4.2.1 Tampere ja Turku | 75 |
| 4.2.3 Lahti, Jyväskylä ja Oulu | 80 |
| 4.3 Joukkoliikenteen tuloksellisuus ja politiikka kyselyaineiston valossa | 86 |
| 4.3.1 HSL | 86 |
| 4.3.1 Tampere ja Turku | 90 |
| 4.3.3 Lahti, Jyväskylä ja Oulu | 96 |
| 5 Johtopäätökset ja keskustelu | 104 |
| 5.1 Johtopäätökset | 104 |
| 5.2 Keskustelu | 111 |

| | |
|---|-----|
| 6 Lähdeluettelo..... | 113 |
| 6.1 Kirjallisuus ja lehdet | 113 |
| 6.2 Lainsäädäntö | 115 |
| 6.3 Verkkolähteet..... | 115 |
| 6.4 Julkiset asiakirjat..... | 115 |
| 7 Liitteet | 116 |
| 7.1 Lista haastatelluista..... | 116 |
| 7.2 Haastatteliijoille annettu saate haastattelua varten..... | 116 |
| 7.3 Kyselylomakkeen saaneet poliittiset elimet..... | 117 |
| 7.4 Kyselylomake | 118 |

Kuvat, kuvat ja taulukot

| | |
|---|---|
| Kuva 1. Suuret kaupunkiseudut kartalla. | 9 |
| Taulukko 1. Yleistietoa suurista kaupunkiseuduista..... | 9 |

1 Johdanto

1.1 Johdatus teemaan ja tutkimuksen tausta

Joukkoliikenne on merkittävä julkisen sektorin tehtävä. Esimerkiksi kunnat ja kuntayhtymät käyttävät siihen vuosittain lähes kaksi miljardia euroa (1 880 Milj. € vuonna 2011; Suomen virallinen tilasto [SVT]: Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta). Erityisen merkittävässä asemassa joukkoliikenne on kuitenkin niillä kaupunkiseuduilla, joilla sitä järjestetään paljon. Vielä erityisempi merkitys joukkoliikenteellä on kaupungeilla, jotka tuottavat ja hankkivat itse joukkoliikennepalveluita. Nämä ovat Turun ja Tampereen kaupungit ja Helsingin seutu. Monilla muilla kaupunkiseuduilla lippujen hintoja on kuitenkin alennettu julkisella tuella, eli subventoinnilla. Julkinen valta myös viime kädessä kustantaa kaikki väylät, joilla liikennettä järjestetään, joten sen rooli liikenteen rahoittajana on suuri. Julkisten tahojen vahva panostus joukkoliikenteeseen on siis havaittavissa, mutta mitä tällä panostuksella todellisuudessa saadaan aikaan ja mitkä ovat ne yhteiskunnalliset tavoitteet, joita joukkoliikennettä tukemalla ja järjestämällä tavoitellaan?

Joukkoliikenne on lainsäädännön taholta uudistumassa rankemmin kuin kertaakaan aiemmin historiansa aikana. Muutos tapahtuu pääasiassa 1.7.2014 jolloin iso osa paikallisliikenteestä siirtyy reittimenettelystä kaupunkien kilpailutettavaksi. Maaseudulla muutos ei sen sijaan ole erityisen merkittävä. Kaupungeissa kuitenkin siis toiminta siirtyy yhä enemmän julkishallinnon vastuulle. Tämän muutoksen myötä siis myös sellaisilla kaupunkiseuduilla, joilla joukkoliikenne ei ole aiemmin ollut erityisen merkittävässä asemassa julkisena tehtävänä, se tulee pian sellainen olemaan. Miten siis näillä seuduilla suhtaudutaan joukkoliikenteeseen ja kuinka sen merkitys muuttuu sen siirtyessä julkisrahoitteiseksi toiminnaksi?

Lainsäädäntö on joukkoliikenteen osalta melko ohutta. Joukkoliikennelaki vuodelta 2009 antaa lähinnä puitteet, joiden mukaan joukkoliikennettä voidaan tukea tai järjestää. Erillinen laki määrää pääkaupunkiseudun kunnat perustamaan kuntayhtymän joukkoliikennettä varten. Tämäkään laki ei kuitenkaan määrää joukkoliikenteelle tavoitetasoa tai vastaavia suosituksia. Joukkoliikenne on siis vahvasti paikallispolitiikan ohjattavissa juuri paikallisten tarpeiden mukaan.

Siellä missä joukkoliikennettä on eri syistä päädytty tuottamaan julkisen hallinnon myötävaikutuksella, on tähän päädytty hyvin eri syistä eri aikoina. Joissain tapauksissa palvelu on sosiaalipalvelun luonteinen ja sen nähdään olevan tarpeellinen erityisesti köyhimmille kansanosille, joilla ei ole muuta tapaa liikkua. Joissain tapauksissa joukkoliikenne on nähty ympäristöystävällisyytensä takia tavoiteltavana toimintana. Erityisesti suurissa kaupungeissa (miljoonia asukkaita) joukkoliikenne on väline kaupungin toimimisen mahdollistamiseen, vähentämällä liikenteessä olevia ajoneuvoja ja täten vapauttaen tilaa muuhun toimintaan. Joukkoliikenteellä voidaan ehkäistä myös urban sprawl -ilmiötä, joka tarkoittaa kaupungin kasvua yksityisautoilun seurauksena nopeasti pientalovaltaisena yhä kauemmas kaupungin keskustasta. Joukkoliikenteellä voidaan myös yleisesti ohjata kaupunkikehitystä. Alueille, joilla toimii vahva joukkoliikenne, ei välttämättä tarvita omaa autoa liikkumiseen eikä siten myöskään autopaikkoja ja leveitä väyliä kaikkien autojen mahduttamiseen. Tällöin on mahdollista kaavoittaa tiheästi ja tilaa säästävasti. Vastaavasti alueilla, joilla joukkoliikennettä ei ole on kaavoitettava väljemmin. Joukkoliikenteellä voidaan siis edistää monen tyyppisiä asioita, joilla ei välttämättä suoranaisesti ole mitään tekemistä toistensa kanssa ja joissa onnistumista ei voi mitata pelkästään joukkoliikenteen tunnuslukuja tarkkailemalla.

Joukkoliikenne ei välttämättä itsessään ole tavoiteltavaa toimintaa (vrt. esim. terveystalot), mutta sen avulla voidaan päästä muihin tavoitteisiin. Tarkoituksena on siis selventää joukkoliikenteen suoraa arvoa ja toisaalta sen välinearvoa muihin toimintoihin Suomen kaupungeissa. Jos joukkoliikenteen tehtäväksi on poliittisesti päätetty esim. CO2 päästöjen vähentäminen yksityisautoilua vähentämällä, täytyy tavoitteeseen suhtautua eri tavalla kuin jos tavoitteena olisi pelkästään liiketaloudellinen kannattavuus. Liiketaloudellinen kannattavuus ei itsessään pääsääntöisesti edes saa olla julkisen toiminnan tarkoitus vaan tällaiset toiminnot on ulkoistettava julkisesta toiminnasta. Lähtökohtaisena hypoteesina on, että joukkoliikenne ei tuota voittoa järjestäville kaupungeille vaan pikemminkin maksaa niille huomattavia summia, joten toiminnalle on löydettävä muita selityksiä. Joukkoliikenteen mahdollisia tehtäviä voi ilmetä edellä kuvailtua enemmänkin tai joitain tehtäviä voi todellisuudessa jäädä pois tai niitä ei ole toiminnassa huomioitu. Tehtävien voi arvella myös vaihtelevan seuduittain.

Vaikka julkinen valta on merkittävä toimija liikenteen ja joukkoliikenteen alalla, on tuloksellisuusarviointia (toiminnan hyötyjen/onnistumisen/tehokkuuden arviointi) tästä tehty

kovin vähän. Liikenne- ja viestintäministeriö on julkaissut joitain raportteja aiheesta sivuten (Liikenne- ja viestintäministeriö 2012b, 2009, 2007a ja 2007b), mutta kattavaa tutkimusta aiheesta ei ole samaan tapaan kuin esimerkiksi julkisesta terveydenhuollosta on. Kansainvälistä tutkimusta aiheesta on, mutta se keskittyy lähinnä kustannuksiin ja tuotoksiin erityisesti matkustajien saaman matkustuksellisen hyödyn näkökulmasta. Sen sijaan laajempaa tutkimusta niistä syistä, joiden takia joukkoliikennettä järjestetään julkisesti, ei juurikaan ole. Nyt tehtävä tutkimus on siis tässä mielessä merkityksellinen ja tärkeä.

Paikallispolitiikassa joukkoliikenneasioita hoidetaan pääasiassa joukkoliikennelautakuntien kautta. Lautakuntia on aiemmin ollut vain kolmella suurimmalla kaupunkiseudulla, mutta Helsingin seudulla lautakuntatoiminta on siirtynyt Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (jatkossa HSL) hallitukseen. Tampereella ja Turussa siis lautakunnat ovat olleet toiminnassa jo useita vuosia. Nyt joukkoliikenteen kuitenkin siirtyessä julkiseksi toiminnaksi muuallakin, on lautakuntia perustettu muuallekin, tosin joissain tapauksissa nimikkeellä jaosto. Lautakunnat (ja jaostot ja HSL:n hallitus) toimivat siten, että kunnat nimittävät niihin edustajiaan yleensä asukaslukujensa suhteessa. Usein keskuskaupungilla on enemmistö elimen paikoista ja siten parhaat mahdollisuudet ohjailla toimintaa. Lautakunnat on lainsäädännössä määritelty toimivaltaisiksi viranomaisiksi. Tämä tarkoittaa, että niiden päätöksiä eivät voi muut kunnalliset elimet ottaa käsiteltäväksi itselleen. Lautakunnilla on siis huomattava vastuu ja valta joukkoliikenneasioissa. Tätä aihetta käsitellään tarkemmin luvussa 2.4.5

1.2 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää poliittisen tulosjohtamisen luonnetta joukkoliikenteen osalta Suomen suurilla kaupunkiseuduilla. Tulosjohtaminen pitää määritelmällisesti sisällään jo tulosten tavoittelun, joten tuloksellisuuden tutkiminen samassa yhteydessä on perusteltua. Erityisesti kun kyseessä on sellainen ilmiö, jonka tulokset ja erityisesti vaikutukset eivät ole selkeitä, on tärkeää määrittää mitä toiminnalla tavoitellaan, miten näihin tavoitteisiin on päädytty ja lopuksi, miten niiden onnistumista mitataan.

Tutkimuskysymykset tutkimukseen ovat seuraavat:

1. Miltä joukkoliikenteen poliittinen tulosjohtaminen näyttää Suomen suurilla kaupunkiseuduilla? Kuinka hyvin se toimii? Mitä ongelmia siihen liittyy?

2. Miksi joukkoliikennettä järjestetään tai tuetaan seuduilla? Mitä elementtejä joukkoliikenteen tuloksellisuuteen liittyy?

Nämä kaksi kysymysryhmää muodostavat kuvan sekä poliittisesta tulosjohtamisesta että tuloksellisuuden elementeistä. Tutkimuksen puitteissa on mahdollista myös vertailla eri seutujen toimintoja toisiinsa. Vertailua on mahdollista tehdä ainakin lautakunnan poliitikoiden aktiivisuuden/kiinnostuksen joukkoliikenneasioihin mukaan, tavoitteiden systemaattisuuden mukaan, kuntien joukkoliikenteen ohjauksen aktiivisuuden mukaan, tuloksellisuuden määritelmien selkeyden mukaan ja joukkoliikenteeseen käytettyjen resurssien mukaan. Osa vertailusta on numeromuotoista ja osa ominaisuudellista jaottelua.

Kysymysten alaisesti on tarpeen kuvailla tulosjohtamista ja poliittista päätöksentekoa yleisemmin. Lisäksi poliittiseen johtamiseen liittyen on tarpeen kuvailla politiikan ja hallinnon suhdetta teoreettisesti ja lainsäädännöllisesti. Koska joukkoliikenteeseen vaikuttaa useita eri lakeja, mukaan lukien EU-lainsäädäntöä, on näiden lakien esittely ja keskinäinen suhteuttaminen tarpeen.

Tutkimuksen osat vastaavat kysymyksiin teoria- ja empiirisen osuuden kautta. Osiot eivät vastaa kysymyksiin yhtenevästi eikä toinen osio kumoa tai vahvista toisen osion antamia vastauksia. Lopuksi osioiden antamia vastauksia yhdistellään ja pohditaan näiden suhdetta tutkimuksen kokonaisuuteen.

Tutkimus pyrkii olemaan holistinen eli kokonaisvaltainen. Tutkimus ei siis lähtökohtaisesti rajaa ulos mitään osioita joilla voi olla merkitystä aiheen kannalta. Tarkoituksena on siis lähestyä aihetta avoimesti ja siten, että lopputulos olisi mahdollisimman kattava ja laajasti toimintaa kuvaileva. Koska aiempia tutkimuksia aiheesta on niukasti, on tässä tutkimuksessa tarpeen määritellä ilmiötä yleisemmällä tasolla siten, että lukijan ei tarvitse etsiä lisätietoa muualta ymmärtääkseen tämän tutkimuksen sisältöä.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus etenee teoreettisen aineiston keräämisestä menetelmäosion kautta empiiriseen osaan, joka edelleen on jakaantunut kahtia haastattelu- ja kyselyvaiheeseen. Teoriaosuus sisältää aineksia poliittis-hallinnollisesta –järjestelmästä, joksi voidaan kutsua lähes kaikkia

demokraattisesta hallittujen maiden hallintojärjestelmiä niin valtio-, alue- kuin paikallistasollakin. Järjestelmään sisältyy monia tutkimuksen kannalta merkityksellisiä elementtejä joihin on tärkeää syventyä ennen empiiristä osiota. Poliitiikan ja hallinnon välisen suhteen tarkastelu yleisellä tasolla helpottaa ilmiön tarkastelua empiirisessä osassa.

Tuloksellisuuden ja tulosjohtamisen osiossa tarkastellaan tuloksellisuuden käsitettä ja tulosjohtamisen perusmallia viitteenä myöhemmille osioille. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää poliittisen tulosjohtamisen mallien näyttäytymistä poliittis-hallinnollisessa – järjestelmässä, joten tämän osion tavoitteena ei ole esittää ainoata oikeaa vaihtoehtoa tähän vaan luoda lukijalle jonkinlainen ymmärrys niistä elementeistä, joita tuloksellisuuteen ja tulosjohtamiseen liittyy muutamien erilaisten tuloksellisuuden edistämisen ja mittaamisen mallien kautta.

Historia- ja nykytilakatsauksessa luodaan lyhyt silmäys joukkoliikenteen kehitykseen Suomessa 1800-luvulta alkaen. Katsauksen tarkoituksena on luoda lukijalle käsitys toiminnan laajuudesta ja merkityksestä. Katsaus ei ole erityisen merkittävässä asemassa muun tutkimuksen kannalta, mutta se osoittaa kuinka joukkoliikenne on kehittynyt maan eri osissa. Empiiristä aineistoa tulkitessa on hyvä ymmärtää se asema, mikä joukkoliikenteellä eri kaupunkiseuduilla on ja miten se on nykytilaan päätenyt. Katsaus hyödyttää myös ymmärtämään, miten joukkoliikenteeseen suhtaudutaan nykyisin.

Lainsäädännöllisen taustan esittely auttaa ymmärtämään monipuolista säädösverkkoa, jossa joukkoliikenne toimii. Ottaen huomioon, että joukkoliikenne ei ole kuntien pakollinen tehtävä, sitä säädellään hyvin monissa laeissa. Jotkin laeista ovat myös kohtuullisen uusia ja niiden vaikutukset alkavat vasta nyt näkyä käytännössä. Lainsäädännön muutoksen kautta lukija ymmärtää sen muutoksen, joka joukkoliikenteessä parhaillaan näkyy. Lainsäädännön läpikäyminen antaa myös kuvan siitä millainen joukkoliikenteen asema yleisemmin Suomessa on.

Teoriaosuuden lopuksi kootaan eri elementtejä yhdeksi kokonaisuudeksi, jonka tarkoituksena on tarkemmin asettaa teoria-aineisto tukemaan tutkimuksen empiiristä osiota ja yhdistää eri elementit ymmärrettäväksi kokonaisuudeksi. Aiempien tutkimusten osiossa perehdytään

muutamaan tutkimukseen, joita on tämän aihepiirin ympäriltä tehty. Näistä kuitenkin vain yksi liittyy suoraan joukkoliikenteeseen ja muut käsittelevät pikemminkin politiikkaa ja hallintoa.

Teoriaosuuden jälkeen ja ennen empiiristä osuutta pohditaan lyhyesti tutkimuksessa käytettyjä menetelmiä. Menetelmäosiossa käsitellään haastattelumenetelmää, kyselymenetelmää ja näiden yhdistämistä. Lisäksi pohditaan lyhyesti kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen merkityksellisyyttä yleisemmin. Osion lopuksi perehdytään tarkemmin tämän tutkimuksen empiirisen osion toteuttamiseen.

Empiirisessä osiossa syvennyttään ensin haastattelujen tuottamaan aineistoon tutkittavan ilmiön luonteesta. Osio on jaettu kolmeen osaan tutkimuskysymysten ja menetelmien mukaisesti ja edelleen seuduittain. Ensin käsitellään haastatteluaineiston valossa tuloksellisuutta, sen jälkeen poliittista tulosjohtamista ja lopuksi kyselyaineiston valossa sekä tuloksellisuutta että poliittista tulosjohtamista. Nämä kolme lukua jakaantuvat siis edelleen seuduittain siten että ensin käsitellään HSL, sitten Tampere ja Turku sekä lopuksi Lahti, Jyväskylä ja Oulu. Jaottelu perustuu toimijoiden erilaiseen luonteeseen. HSL on kokonsa ja toimintojensa vuoksi omassa luokassaan, Tampere ja Turku puolestaan ovat toiminnoiltaan ja kooltaan samanlaisia sekä loput kaikki kolme järjestämistavan muutoksessa olevia ja samankokoisia seutuja.

Viimeisessä osiossa yhdistetään sekä teoria, haastattelujen antamat vastaukset sekä kyselyjen antamat vastaukset ja vastataan tutkimuskysymyksiin.

1.4 Keskeiset käsitteet

1.4.1 Joukkoliikenne

Joukkoliikenne tarkoittaa tässä tutkimuksessa sellaista liikennettä, jota tehdään suuren ihmismäärän kuljettamista varten erityisesti siihen hankitulla kalustolla ja henkilökunnalla. Termi eroaa julkisesta liikenteestä siten, että julkinen tarkoittaa tässä liikennettä, joka on järjestetty julkisesti. Julkinen liikenne ei välttämättä ole suurelle ihmisjoukkoille järjestettyä vaan mahdollista on järjestää julkista liikennettä myös esimerkiksi vain yhdelle henkilölle (esim. yksittäisen lapsen koulukuljetus taksilla). Joukkoliikenne voi sen sijaan olla yksityistä tai julkista, sillä ei tässä tutkimuksessa ole merkitystä. Myöskään joukkoliikennevälineellä (linja-auto, juna, metro, raitiovaunu) ei tässä tutkimuksessa ole merkitystä. Kuitenkin kaikki tässä

tutkimuksessa käsitelty joukkoliikenne on ainakin osittain aina myös julkista, sillä kaikilla tapausseuduilla vähintään tuetaan joukkoliikennettä.

1.4.2 Suuret kaupunkiseudut

Suurilla kaupunkiseuduilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa Suomen kuutta suurinta kaupunkiseutua eli Helsinkiä, Tamperetta, Turkuja, Lahtea, Jyväskylää ja Oulua. Seutujen sisältämät kunnat eroavat tässä jonkin verran virallisten seutukuntien kunnista. Tässä tutkimuksessa seutuihin lasketaan kuuluviksi joukkoliikennelain (869/2009) 12§:ssä asianomaisiksi alueiksi määritellyt kunnat. Vaikka HSL tarkoittaa kuntayhtymää eikä seutua, sisältyy myös se termiin seutu/seudut. Eriäinen organisaatio ei vaikuta joukkoliikenteen yleisiin järjestämisedellytyksiin mitenkään, joten HSL:n sisällyttäminen termiin seutu ei aiheuta sekaannuksen vaaraa.

1.4.3 Joukkoliikennelautakunta

Joukkoliikennelautakunta sisältää tässä tutkimuksessa kolmenlaisia elimiä. Joukkoliikennelautakunta-nimiset elimet löytyvät Tampereen, Turun ja Lahden seuduilta. Jyväskylän seudulla nimi oli aluksi lautakunta, mutta se muutettiin *jaostoksi* ja Oulun seudulla nimi on ollut alusta asti jaosto. Tehtävät näillä elimillä ovat kuitenkin samat. Helsingin seudulla vastaavaa elintä ei ole, mutta *HSL:n hallitus* on hyvin pitkälti rinnastettavissa niihin. Se, kuten kaikki muutkin elimet, on poliittisesti nimetty ja ne käyttävät laajaa valtaa joukkoliikenneasioista päätettäessä. Tästä syystä termi *joukkoliikennelautakunta* ja etenkin sen monikkomuoto sisältää tässä tutkimuksessa aina myös joukkoliikennejaostot ja HSL:n hallituksen, ei pelkästään lautakuntanimikkeellä toimivia elimiä.

1.4.4 Poliittinen tulosjohtaminen

Poliittinen tulosjohtaminen on otsikon kautta erittäin keskeinen käsite tutkimuksessa. Käsite on tutkimuksen puitteissa kohtuullisen laaja ja pitää sisällään paitsi suoran johtamisen myös ohjauksen. Ohjausta tutkimuksen tapauksessa antavat kunnat, joiden alueella puolesta lautakunnat liikennettä tilaavat/tukevat. Kuntien antama ohjaus on tässä määritelty poliittiseksi vaikka ohjaus voi tulla myös kuntien virkajohdon kautta. Koska kunta joka tapauksessa on poliittisesti johdettu, oletetaan myös virkajohdolta tulevan ohjauksen olevan poliittisten elinten siunaamaa ja siksi määriteltävissä poliittiseksi. Poliittinen tulosjohtaminen ei tässä pyri olemaan

mitenkään erityisesti tavallisesta tulosjohtamisesta poikkeavaa. Termin tarkoituksena onkin vain ohjata huomio juurikin poliitikoiden harjoittaman tulosjohtamisen suuntaan. Tulosjohtamisen käsitettä tarkastellaan tarkemmin luvussa 2.2.2.

1.4.5 Virkamies

Termillä virkamies tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sekä valtion virkamiehiä että kuntien viranhaltijoita. Tutkimuksen kannalta ei ole oleellista tehdä eroa näiden välille, joten termien yhdistämisestä ei koidu ymmärtämisen kannalta haittaa. Kohdissa, joissa erolla on merkitystä, käytetään lisämääreenä sanoja valtion tai kunnan/kuntien. Virkamiehellä voidaan tarkoittaa myös muuta kunnalla asiantuntijatehtävissä työskentelevää henkilöä. Työsuhteesta (virkasuhteen sijaan) huolimatta tälläkään määrittelyllä ei ole ymmärtämisen kannalta merkitystä. Olennaista on, että tekstistä pystyy erottamaan poliitikon roolissa toimivat ja asiantuntijan roolissa toimivat henkilöt.

1.5 Tapausseutujen esittely

Tutkimus käsittelee siis tapausseutuina Suomen kuutta asukasluvulla mitattuna suurinta kaupunkiseutua. Nämä seudut ovat Helsinki, Tampere, Turku, Lahti, Oulu, Jyväskylä. Joukkoliikenneviranomaisen alueeseen kuuluva alue ei noudata minkään säännön mukaan mitään muuta aluejakoa. Jaottelun samanlaisuus esimerkiksi seutukunta- tai maakuntajaon kanssa on siis sattumaa. Ainoastaan Helsingin seudulla toiminta on organisoitu kuntayhtymäksi. Muualla toiminta hoidetaan isäntäkuntamallin avulla. Joukkoliikenneviranomaisten alueeseen kuuluvat kunnat määritellään joukkoliikennelaissa. Alueet koostuvat seuraavista kunnista.

1. Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymään kuuluvat Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kirkkonummi, Kerava, Sipoota
2. Tampereen joukkoliikenneviranomaiseen kuuluvat Tampere, Ylöjärvi, Nokia, Pirkkala, Lempäälä, Vesilahti, Kangasala ja Orivesi.
3. Turun joukkoliikenneviranomaiseen kuuluvat Turku, Raisio, Naantali, Lieto, Kaarina ja Rusko.
4. Lahden joukkoliikenneviranomaiseen kuuluvat Lahti, Asikkala, Hartola, Heinola, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Nastola, Orimattila, Padasjoki ja Sysmä.

5. Oulun joukkoliikenneviranomaiseen kuuluvat Oulu, Ii, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos ja Tyrnävä.
6. Jyväskylän joukkoliikenneviranomaiseen kuuluvat Jyväskylä, Laukaa ja Muurame.

Kartalla seudut ovat sijoittuneet seuraavasti. Merkittynä on alueen keskuskaupungin likimainen keskusta.



Kuva 1. Suuret kaupunkiseudut kartalla. (Opetushallituksen oppimateriaalit, linkkiapaja.edu.fi)

Aluejakoa muutetaan myös lainsäädännön tasolla silloin kun kuntia liittyy mukaan alueisiin, eroaa alueista tai alueilla tapahtuu kuntaliitoksia. Seuraavassa taulukossa eritellään alueiden kokoa ja joukkoliikennepanostuksia.

| | asukasluku, 2011 | pinta-ala, km ² | joukkoliikenteen menot, br, € | Kuntien lkm, 2013 |
|-----------|------------------|----------------------------|-------------------------------|-------------------|
| HSL | 1 149 898 | 1507 | 586 525 000 | 7 |
| Tampere | 360 681 | 4038 | 46 072 000 | 8 |
| Turku | 275 701 | 1082 | 40 004 000 | 6 |
| Lahti | 202 236 | 5123 | 3 265 000 | 11 |
| Oulu | 240 367 | 6820 | 6 619 000 | 7 |
| Jyväskylä | 159 786 | 1964 | 5 286 900 | 3 |

Taulukko 1. Yleistietoa suurista kaupunkiseuduista

Kuten taulukosta käy ilmi, ovat joukkoliikennettä järjestävät alueet hyvin erikokoisia sekä asukasluvultaan että pinta-alaltaan. Nämä kumpikaan eivät tosin vielä kerro välttämättä mitään joukkoliikenteen tehokkuudesta tai toimintaedellytyksistä. Esimerkiksi pinta-alojen seuraaminen ei ole mielekästä, koska Tampereen, Jyväskylän, Lahden ja Oulun seutuihin kuuluu laajoja maaseutu- ja metsäalueita, joille joukkoliikenteellä ei ole juurikaan merkitystä. Luvut antavat kuitenkin viittausta siihen kuinka laajasta palvelusta joukkoliikenteessä on kysymys.

Joukkoliikenteeseen käytettyjen resurssien ongelmana on, että kunnat eivät talousarvioissaan erittele joukkoliikennemenojaan erityisen tarkasti. Tästä syystä Tampereen, Turun, Lahden ja Oulun menot ovat vain kaupunkien omia menoja, eivät seudullisia menoja yhteensä. Skaala on kuitenkin selvä; HSL kuluttaa moninkertaisesti enemmän kuin muut yhteensä. Huomattava toki on, että HSL suorittaa suunnittelun koko seudun liikennejärjestelmänkin osalta, joten pieni osuus menoista kuuluu tähän toimintaan, ei joukkoliikenteeseen. Luvut on poimittu kuntien ja HSL:n vuoden 2013 talousarvioista ja Lahden tapauksessa joukkoliikennelautakunnan kokouspöytäkirjasta. Lahden luku on vuoden 2012 arvioitu toteuma. Kun menot on merkitty bruttona se tarkoittaa, että nämä menot sisältävät myös saadut tulot. Kuntien todelliset panostukset joukkoliikenteeseen ovat siis valtionapujen ja lipputulojen verran pienemmät. Lipputulaja tosin syntyy vain itse liikennettä tilaavilla seuduilla eli HSL:ssä, Tampereella ja Turussa. Lipputulojen määrä kattaa vajaan puolet toiminnan kuluista näillä seuduilla.

Seutuihin kuuluu vaihteleva määrä kuntia. Esimerkiksi Jyväskylässä siihen kuuluu vain kolme ja Lahdessa jopa 11. Vähäinen määrä samoin kuin suuri määrä asettavat omat haasteensa toiminnalle. Lahden tapauksessa vaikeutena voi olla monien maaseutukuntien yhteisymmärrys toiminnasta ja toimivan liikenneverkon luominen. Jyväskylän tapauksessa liian pieni kuntien määrä voi puolestaan luoda tilanteen, jossa keskuskaupunki sanelee toiminnan ehtoja liikaa ja pienemmät kumppanit eivät saa ääntään kuuluviin, joka voi heikentää niiden halua osallistua toimintaan ylipäättään. Toimivan liikenneverkon luominen voi myös tällöin muodostua vaikeaksi.

Poliittiselta koostumukseltaan alueet ovat myös hyvin vaihtelevia. Pääkaupunkiseudulla suurimmat puolueet ovat Kokoomus ja Vihreät, Turussa, Lahdessa sekä Tampereella Kokoomus ja Sosialidemokraatit, Jyväskylässä Keskusta ja Sosialidemokraatit ja Oulussa Keskusta (Oikeusministeriön vaalit.fi –sivusto). Puolueiden yleinen suhtautuminen joukkoliikenteeseen

voi vaikuttaa myös paikallistasolla. Vaikutusta voi esiintyä ainakin tilanteissa, joissa kuntien poliittinen koostumus vaihtelee alueiden sisällä. Tällöin puoluepolitiikka voi vaikuttaa kuntien yhteistyöhön poliittisesti homogeenisia alueita enemmän.

Kaupunkiseudut ovat siis hyvin erilaisia alueelliselta, fyysiseltä ja poliittiselta rakenteeltaan ja tämä voi näkyä myös joukkoliikenteessä.

2 Teoreettiset lähtökohdat

2.1 Poliittis-hallinnollinen -järjestelmä

2.1.1 Järjestelmän kuvaus

Poliittis-hallinnollinen -järjestelmä tarkoittaa johtamisjärjestelmää, jossa yhteistoiminnassa toimivat sekä poliittiset että hallinnolliset päättäjät. Suomessa järjestelyn tausta on perustuslaissa (731/1999), jossa todetaan mm. valtiollisten tehtävien jakautuvan eduskunnan, hallituksen (eli valtioneuvoston ja tasavallan presidentin) ja oikeuslaitoksen kesken. Lisäksi todetaan että valtioneuvoston jäsenten on nautittava eduskunnan luottamusta.

Tämä ns. parlamentarismien periaate näkyy valtion lisäksi myös kunnissa, jossa ylintä päätöksentekovaltaa käyttää kunnanvaltuusto (Kuntalaki 365/1995, 1§). Edelleen kuntalain 23§–24§:n mukaan hallinnosta ja taloudenhoidosta *vastaa* kunnanhallitus ja samoja tehtäviä *johtaa* kunnanjohtaja virkasuhteessa kuntaan tai pormestari luottamushenkilönä. Molemmat henkilöt tehtävään valitsee valtuusto ja samoin valtuusto pystyy myös erottamaan molemmat niin katsoessaan. Kiertäen voidaan siis sanoa, että kuntaa johtavan henkilön on nautittava valtuuston luottamusta.

Muiden kunnan viranhaltijoiden valitsemisesta, nimittämisestä ja erottamisesta säädetään kunnan johtosäännöllä. Periaatteena kuitenkin yleensä on, että jollakin poliittisella elimellä on mahdollisuus erottaa viranhaltija niin halutessaan.

Poliittis-hallinnollisen järjestelmän merkittävyys tulee sen selkeästä kaksinapaisuudesta. Toisaalta toimintaa todellisuudessa johtavat maallikot, joiden ymmärrys käsiteltävästä asiasta on oman mielenkiinnon, kokemuksen ja viranhaltijaesittelyn varassa. Toisaalta taas asiaa esittelevä virkamies tietää asiasta todennäköisesti kaiken tarvittavan ja pyrkii ohjaamaan poliitikot parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Virkamies toimii virkavastuulla, jonka nojalla hän on vastuussa esittelemistään päätöksistä (Kuntalaki 365/1995, 61§).

Yksiselitteistä ei kuitenkaan ole, miten virkamies päätösesityksiinsä päätyy. Monimutkaisissa asioissa päätökset eivät ole yksiselitteisiä ja erilaisiin ratkaisuihin sisältyy erilaisia vaikutuksia. Jos valittavana on useita *hyviä* ehdotuksia, miten virkamies valitsee näistä parhaan? Usein

esittelijältä vaaditaan jonkin vaihtoehdon nostamista ehdotukseksi, vaikka asiasta käytäisiinkin laaja keskustelu poliittisessa elimessä. Virkamiehen valta tehtäviin päätöksiin on siis epäsuorasti merkittävä ja vastuu lain mukaan poliitikkojakin suurempi. Vaikka väärinkäytöksiä ilmenee harvoin, ei mikään takaa, etteikö niitä kuitenkin tapahtuisi. Etenkin monimutkaisissa asioissa valvonta voi olla vaikeaa poliitikoille, joiden ymmärrys asiasta ei ole asiantuntijatasolla, eivätkä tilintarkastajakaan voi päätösten tarkoituksenmukaisuutta tarkastaa.

Toisaalta poliittis–hallinnollinen -järjestelmä voidaan nähdä myös toisesta näkökulmasta. Koska poliitikoiden asiantuntemus ei siis usein ole erityisen korkeaa tasoa, voivat päätökset politikoinnin takia edetä hitaasti tai *väärään* suuntaan. Väärä suunta ei tässä merkityksessä välttämättä tarkoita laitonta tai toteuttamiskelvotonta, vaan virkamiesten näkökulmasta ei-parhaaseen mahdolliseen suuntaan etenemistä. Virkamiesten näkökulmasta tilanne voi olla ongelmallinen, jos asiassa on selkeästi nähtävissä selkeästi paras tapa edetä, mutta politikointi estää asian eteenpäin viennin. Politikointi vie siis vähintään aikaa tai pahimmassa tapauksessa muuttaa päätöstä/päätösehdotusta huonoon suuntaan.

Poliittis–hallinnollisen -järjestelmän tutkimuksessa tulee ottaa huomioon myös politiikan ja hallinnon suhde. Vaikka järjestelmästä voidaan puhua organisaatioiden välisenä suhteena löytyvät organisaatioiden takaa kuitenkin aina viime kädessä elävät ihmiset, jotka kanssakäymistä organisaatioidensa puolesta hoitavat. Esimerkiksi voidaan ottaa tilanne, jossa liikelaitoksen johtaja ottaa ohjeita vastaan poliittisin perustein valitulta hallitukselta ja välittää näitä edelleen organisaatiossaan. Kysymys organisaatioiden suhteen laadusta muodostuu siis kysymykseksi hallituksen poliitikkojen ja johtajan välisen suhteen laadusta. Jos suhde on hyvä, päätöksentekijät luottavat johtajaan ja päätöksenteko on sujuvaa. Toisaalta jos suhde on huono, eivät poliitikot välttämättä luota johtajaan ja päätöksiä tehtäessä johtajan mielipiteet jäävät helposti huomiotta.

Kysymys siitä, kuinka *hyvin* tämä suhde toimii jää kuitenkin yleensä näiden toimijoiden subjektiiviseksi näkemykseksi. Totuutta tässä tapauksessa ei voi määrittää objektiivisesti kumpikaan osapuoli yksin. Objektiivisena ei voi aina ottaa myöskään molempien yhtenevää näkemystä jos suhteessa jollain tapaa molempien intressiin kuuluu *hyvältä näyttävä* yhteistyö. Ulkopuolista näkemystä voitaisiin tietysti etsiä lähettämällä ulkopuolinen tarkkailija tutkimaan

tätä suhdetta, mutta helposti ei hankään todennäköisesti asiasta selkoa saisi. Absoluuttista vastausta tähän kysymykseen on siis hankala määrittää. Tätä ei helpota myöskään se, että määrittäminen edellyttäisi näkemystä siitä millainen näiden toimijoiden välinen täydellisesti toimiva suhde olisi. Lisäksi se edellyttää vastausta siihen, kenellä on oikeus määrittää näiden toimijoiden välisen suhteen optimaalinen tila.

Poliittis-hallinnollinen -järjestelmä on siis monipuolinen ja siten toiminnaltaan vähintään haastava. Toisaalta poliitikot eivät voi koskaan täysin luottaa virkamiesten esityksiin ja toisaalta virkamiehet joutuvat toisinaan tyytymään parasta huonompiin päätöksiin politikoinnin takia. Ongelmista huolimatta järjestelmään luotetaan niin paljon, että se on saanut jatkaa nykymuotoisena pienin muutoksin jo kohtalaisen pitkään.

Tässä tutkimuksessa siis tukittaessa järjestelmän toimivuutta haastatteleamalla ja kyselytutkimusta käyttämällä ei voida saada kuin subjektiivisia ja siten epäluotettavia vastauksia. Tämä on otettava huomioon tulkittaessa eri toimijoiden näkemyksiä asiasta.

2.1.2 Poliittinen päätöksenteko

Päätöksenteko tarkoittaa yleisessä merkityksessä tapaa päättää erilaisista asioista. Lyhyesti määriteltynä päätöksentekoon sisältyy 3 kysymyksen muotoista vaihetta. Nämä vaiheet ovat 1) Halutaanko tehdä jotain? 2) Mitä voitaisiin tehdä? ja 3) Miten lopulta päädytään tehtävään päätökseen?

Paloheimo ja Wiberg (1996, 45) antavat tämän yksinkertaisen mallin päälle erilaisia mahdollisuuksia suorittaa päätöksenteko yleisemmin. Heidän mukaansa päätökset voidaan tehdä sopimuksilla, antamalla asiantuntijalle ratkaisovalta, kilpailulla (markkinoilla), äänestämällä, arpomalla tai anarkistisesti. Näissä tavoissa ei siis ohiteta yllä esitettyä kaavaa vaan nämä tavat kuvaavat kuinka yhteisiä asioita voidaan käsitellä. Poliitikassa on kuitenkin huomattavaa, että yhteiskunta on jo järjestäytynyt niin pitkälle, että tällaisia kysymyksiä päätöksenteon perustasta ei ole järkevää pohtia tässä yhteydessä. Tämän tutkimuksen tapauksessa joukkoliikenneasiat on jo sijoitettu yhden elimen päätettäväksi kaupunkiseuduilla ja näiden on tehtävä lopullinen päätös asiasta joko yksimielisesti tai äänestämällä. Kuitenkin, kuten huomattiin, poliittis-hallinnollisessa -järjestelmässä merkittävää päätöksentekovaltaa on annettu myös valmisteleville tahoille.

Paloheimon ja Wibergin luokittelusta voidaan siis poimia ainakin äänestämisen ja asiantuntijan käyttäminen päätöksenteossa. Heidän mukaansa (1996, 273–276) usein mitä vaativammasta päätöksenteosta on kysymys, sitä helpompi on antaa valta päätöksistä asiantuntijoille. Sen sijaan tilanteissa joissa asiat ovat helposti ymmärrettäviä, on mielekkäämpää hajauttaa päätöksentekoa useammille. Äänestämisen on tapa tehdä päätöksiä silloin kun kaikilla osallisilla on asiassa yhtä suuret intressit. Samoin kun politiikassa päätöksiä tekevät kansan valitsevat päättäjät voidaan jokaisella valitulla edustajalla katsoa olevan yhtäläinen oikeus äänestäjiensä asioiden ajamiseen. Äänestämiseen politiikassa liittyy kuitenkin aina lehmänkauppoja ja vaihdantaa eri ryhmien välillä. Poliittiset ryhmät ovat usein niin pieniä, että päätöksiä tehdessä tarvitaan useampien ryhmien yhteistyötä. Tällöin päätöksenteosta voi tulla heikkolaatuista, jos vaa’ankielen asemassa olevat pienryhmät saavat liikaa painoarvoa suhteessa kokoonsa tai jos jokainen tehtävä päätös on suurten ponnistusten ja neuvottelun takana.

Käytettäessä päätöksenteon perusmallia pohjana on aina ensin päätettävä halutaanko ylipäätään tehdä mitään. Vaihe sisältää pohdinnan siitä mitä ylipäätään halutaan tai mikä olisi ideaalinen tilanne jossain mielessä ja miten päätettävä asia liittyy siihen. Reagoimatta jättäminen on päätös sekin vaikka mitään virallista päätöstä tästäkään ei tehtäisi. Toinen vaihe päätöksenteossa sisältää jo oletuksen, että jotain on päätetty tehdä. Tällöin kysymykseksi muodostuu, mitä voitaisiin tilanteessa tehdä esimerkiksi sitä kautta, mitä vastaavassa tilanteessa on aiemmin tehty tai mitä muut ovat vastaavassa tilanteessa tehneet. Kolmannessa vaiheessa vaihtoehdot on selvitetty ja näistä on valittava *paras* toimintatapa. Paras on kuitenkin usein hyvin suhteellinen käsite, koska näkemys parhaasta voi vaihdella henkilöstä riippuen. *Jollain käytettävissä olevalla arviointitavalla* paras on kuitenkin valittava. Tehty päätös voi siis näyttää hyvältä yhdestä arviointitavasta katsottuna, mutta erittäin huonolta toisesta näkökulmasta nähtynä. Esimerkkinä voi mainita usein esiintyvän hinnan ja laadunvälisen suhteen. Hyvää saa harvoin halvalla ja huonoa ei usein kannata ottaa. Kyseessä on siis kompromissi, jonka on jollain mittaristolla näytettävä parhaalta. Mitkään mittaristot eivät useinkaan voi olla täysin objektiivisiä, joten tehtävät päätökset näyttävät aina jostain näkökulmasta epäreiluilta.

Politiikassa päätöksenteko toimii periaatteessa samalla tavalla, kompromisseja etsien. Heywood (2007, 426–430) kuitenkin nostaa esiin erilaisia päätöksenteon malleja ja näkökulmia. Hänen mukaansa päätöksentekoa voidaan tutkia neljän erilaisen näkökulman kautta. Nämä näkökulmat

ovat rationaalinen, inkrementaalinen, prosessuaalinen ja uskomuksellinen lähestymistapa (käännös tutkijan).

Rationaalinen päätöksentekotapa on lähimpänä edellä esiteltyä yleistä mallia. Rationaalisuus näkee klassisen talousteorian mukaisesti, että päätöksentekijä pyrkii aina maksimoimaan hyvinvointinsa ja politiikan tapauksessa periaatteessa koko yhteiskunnan (paikallispolitiikassa paikallisen yhteiskunnan) hyvinvoinnin. Vaikka poliitikolta sitä odotetaan, todennäköisesti voi sanoa, että kaikki poliitikot eivät aina ajattele koko yhteiskunnan parasta vaan maksimoivat oman eturyhmänsä tai jopa itsensä hyvinvointia muun yhteiskunnan kustannuksella. Joka tapauksessa rationaalinen päätöksenteko on siis ideaalimalli päätöksenteosta, jossa punnitaan eri toimintavaihtoehtojen hyötyjä ja haittoja ja pyritään valitsemaan näistä tilannekohtaisesti paras.

Inkrementaalinen päätöksenteko tarkoittaa päätöksentekoa vanhojen päätösten pohjalta. Päätökset siis tehdään olettaen, että samasta asiasta on tehty jo aiemmin päätös, mutta sama asia täytyy esimerkiksi vuosittain vahvistaa. Esimerkiksi käy hyvin budjetti, joka siis ei välttämättä sisällä juurikaan muutoksia, mutta joka täytyy kuitenkin hyväksyä erikseen vuosittain. Tällöin mahdollista on pienin muokkauksin tehdä päätös ilman vaativaa rationaalisen päätöksenteon edellyttämää toimintaa ja tiedonkeruuta. Koska myös tiedonkeruulla on hintansa esimerkiksi hallinnon työkustannuksina, voi päätöksen tekemällä vain vanhaa hieman korjaten säästää resursseja. Toimintatapa on toimiva jos toiminnassa ei ole tapahtunut muutoksia tai sellaisia ei tarvitse erikseen tehdä. Tällöin päätös voidaan tehdä kevennetysti vain pienin muokkauksin.

Prosessuaalinen päätöksenteko (bureaucratic model) ei varsinaisesti ole päätöksentekomalli vaan sen tutkimuksen väline. Prosessuaalinen päätöksenteko korostaa valmistelun ja päätöksentekoprosessien merkitystä päätösten sisältöön. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi juuri poliittis-hallinnollisessa –ympäristössä on merkitystä sillä, kuka valmistelee käsiteltävät asiat. Päätösten valmistelussa käytetään yleensä merkittävää epämuodollista valtaa ja siksi sen tutkiminen on tärkeä osa päätöksentekoa. Äärimmäisessä tapauksessa päätösten valmistelun päätyttyä niihin ei enää juurikaan puututa vaan poliitikot toimivat kumileimasimina ja hallinto saa toteuttaa sellaisia päätöksiä kuin tahtoo.

Uskomuksellinen päätöksenteko tarkoittaa päätösten tekemistä ohi rationaalisten syiden uskomuksiin ja vakaumuksiin vedoten. Poliitikassa erityistä merkitystä on tietysti poliittisilla

aatteilla, jotka voivat toimia poliitikoille lopullisena totuutena tilanteesta huolimatta. Päätökset eivät tällöin ole välttämättä lähtökohtaisesti huonoja, mutta huonojen osuus päätöksistä on todennäköisesti melko korkea. Uskomuksellinen päätöksenteko voi näkyä myös vastakkaisten poliittisten ryhmien tekemien ehdotusten hylkäämisenä ilman erillistä harkintaa juuri aatteellisista syistä. Uskomuksellisia käsityksiä on vaikea, ellei jopa mahdoton kumota rationaalisin perusteluin.

Rationaalisuus on näistä päätöksentekotavoista todennäköisesti paras. Toisaalta kuten todettiin inkrementaalinen päätöksenteko voi olla myös toimiva tietyissä tilanteissa. Kuitenkin inkrementaalisen päätöksenteonkin tulisi olla tietoinen valinta tilanteessa, jossa informaation hankkimista päätöksenteon tueksi ei koeta tarpeelliseksi. Rationaalista päätöksentekoa voi kuitenkin kritisoida siitä, että se vaatii toimiakseen rationaalisesti toimivia ihmisiä. Rajoitettu rationaalisuus (Simon, 1955) on tässä kohtaa siis merkittävä rationaalisuutta heikentävä seikka. Samoin rationaalista päätöksentekoa heikentää sen vaatima tietomäärä ja tiedon hinta. Kaikkea mahdollista tietoa ei ole koskaan saatavilla tai sen hinta on liian korkea hyötyyn nähden. Etenkin muutostilanteissa kuitenkin tieto on erityisen tärkeässä asemassa ja tietyissä tilanteissa voi olla järkevää pitäytyä vanhassa (inkrementaalisen päätöksenteon mukaan) kuin edetä uuteen toimintatapaan vajaan tiedon varassa.

Simon (1955) esittää klassisessa artikkelissaan syitä, miksi päätöksenteon täydellinen rationaalisuus on usein mahdotonta saavuttaa. Simonin mukaan yksinkertaisesti ihmisten käsityskapasiteetti ei riitä riittävän tiedon omaksumiseen ja käsittelemiseen parhaan mahdollisen päätöksen aikaansaamiseksi. Toiseksi hänen mukaansa ihmisen ei ole mahdollista tukahduttaa esimerkiksi tunteitaan päätöksiä tehtäessä. Siksi päätöksissä on aina mukana muitakin kuin rationaalisia elementtejä. Myös Heywoodin kuvailema uskomuksellinen päätöksenteko perustuu osittain tähän ajatukseen. Lisäksi Simonin mukaan tiedon määrän vuoksi ei sen kerääminen useinkaan ole mahdollista päätöksiä tehtäessä. Näistä seikoista johtuen siis päätöksenteko ei voi koskaan tapahtua klassisen talousteorian rationaliteetin mukaan vaan päätökset tehdään aina vajaan tiedoin ja vähäisellä rationaalisuudella.

Vaikka poliittisen päätöksenteon voisikin määritellä rationaaliseksi, ei se välttämättä tarkoita suoraan päätöksentekoa koko yhteiskunnan edun näkökulmasta. Kuten edellä todettiin poliitikot

yleensä ajavat eturyhmiensä asioita tai toisinaan jopa omaa etuaan, sikäli kuin se on mahdollista. Poliittisessa keskustelussa on kuitenkin usein edullista puhua koko yhteiskunnan edusta yhden eturyhmän edun sijaan, tällöin poliitikko ja puolue näyttävät koko yhteiskunnan edun puolustajina yhden ryhmän edun sijaan, mikä voi vaikuttaa kannatukseen positiivisesti.

Poliittinen päätöksenteon haasteet ovat tutkimuksessa tärkeässä roolissa, koska joukkoliikenteessä poliitikoilla on varsin laaja vastuu toiminnan arvioinnista. Joukkoliikenteen vapaaehtoisuuden takia julkisten palveluiden kentässä, tulisi poliitikoiden olla erityisen aktiivisia päätöksiä tehdessään ja vaatia muita käsiteltäviä asioita enemmän tietoa päätöksentekonsa tueksi. Poliitikot voivat kuitenkin toimia rajoitetun rationaalisuuden mukaan joko omien tai poliittisten ryhmiensä uskomuksien mukaan tai luottaa päätöksenteossa vain virkamiesten tarjoamaan tietoon. Joka tapauksessa perusteltua ei ole olettaa, että päätöksenteko olisi missään täysin rationaalista.

2.1.3 Valta

Valta voidaan määritellä yhden tahon kyvyksi saada toinen taho toimimaan ensimmäisen tahon haluamalla tavalla. Tämä sisältää oletuksen, että toinen ei olisi toiminut näin ilman ensimmäisen vallankäyttöä. Valtaa voidaan lähtökohtaisesti pitää sen haltijan kannalta aina hyvänä asiana. Vallan haltijalla kun on aina mahdollisuus käyttää valtaansa ja saada asiat toimimaan omalta kannaltaan paremmin. Muiden kannalta yhden valta ja vallankäyttö eivät välttämättä ole niin hyviä asioita, joten voidaan sanoa, että vallan hyvyys on aina suhteellista. (Paloheimo & Wiberg 1996, 51–54; Heywood 2004, 120–121)

Myös vallan oikeutusta voidaan pohtia tästä näkökulmasta. Jos vallan haltija käyttää valtaansa monien hyväksi, tällöin monet ovat todennäköisesti hänen valtansa kannalla ja päinvastoin jos valtaa käyttää monien harmiksi, silloin he todennäköisesti eivät kannata tämän valtaa. Moderneissa demokratioissa vallan ymmärretään olevan kansalla kollektiivisesti (esim. Suomen perustuslain 2§), joka valitsee edustajansa päättämään asioistaan. Tällä voidaan perustella vallan oikeutus, koska se tulee suoraan hallittavilta itseltään, joilla on myös oikeus ottaa valta pois niin halutessaan.

Kilpailua siitä kuka saa valtaa käyttää, voidaan kutsua politiikaksi. Poliitiikkaan sisältyy tämän johdosta siis aina valtakamppailua ja kannatuskamppailua. Tämä kamppailu jäsentyy usein

puolueiden ympärille. Puolueet edustavat erilaisia eturyhmiä ja pyrkivät saamaan toimilleen kannatusta kansalaisilta. Valtakamppailu liittyy useimmin poliittisten puolueiden välisiin suhteisiin ja vallankäyttöön politiikassa. Omia etuja on kuitenkin mahdollista ajaa muodollisten valtaoikeuksien ohi esimerkiksi jos yleisön mielipiteen saa käännettyä omaksi edukseen. Tällöin muodollista valtaa käyttävillä on korkeampi halu ratkaista asia yleisön mielipiteen mukaan vaikka se ei olisikaan puolueen oman linjan mukaista. Tällöin mukana on siis pelko oman kannatuksen laskusta ja vallan menetyksestä. Poliitikassa on siis päätöksentekoon liittyen huomioitava myös seikkoja, jotka eivät asiallisesti liity mitenkään tehtävien päätösten sisältöön. Tämä on merkittävää myös tässä tutkimuksessa. Huomattava kuitenkin on, että joukkoliikenteen ollessa seudullista toimintaa, voi lähtökohtaisesti puolueiden ympärillä käytävä kamppailu jäsenyäkkin esimerkiksi kuntien ympärille. Seutujen kuntien kamppailu keskenään voi siis heijastua myös joukkoliikennelautakunnan työskentelyyn.

Heywoodin (2004, 121) mukaan valta näkyy politiikassa kaikkialla. Poliitikassa valta ei tarkoita vain *kykyä* hallita vaan myös *oikeutta* hallita, joka syntyy demokraattisen järjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden kautta. Huomattavaa kuitenkin on, että valtakamppailu on jatkuvaa ja vastakkaisia poliittisia blokkeja pyritään heikentämään myös muulloin kuin vaalien aikaan, joten politiikka on jatkuvaa taistelua vallasta.

Virtasen ja Stenvallin (2010, 72–73) mukaan johtaminen on aina myös vallankäyttöä. Tämä perustuu siihen että johtavalla toimijalla täytyy aina olla kyky saada asiat toimimaan haluamallaan tavalla. Johtaja ilman valtaa ei saisi asioita tapahtumaan, vaan hänen alaisensa toimisivat oman tahtonsa mukaan. Johtamisen onnistumisen voidaan siis myös sanoa vaativan valtaa toimiakseen. Muodollinen johtamisasema ei riitä, jos alaiset eivät valtaa jostain syystä hyväksy. Ajatusta voi hyvin soveltaa myös poliittiseen johtamiseen poliittis–hallinnollisessa - kontekstissa, jolloin tarkastelemalla hallinnon toimintaa suhteessa poliitikoihin ja heidän päätöksiinsä, voidaan tehdä päätelmiä poliitikoiden todellisesta vallasta ja mahdollisuuksista ohjata toimintaa haluamaansa suuntaan. Toisaalta kun lain mukaan muodollisesti valta joukkoliikenneasioissa on joukkoliikennelautakunnalla eikä kunnilla, voi pohtia hyväksyvätkö kuntien poliittiset elimet tämän varauksetta vai toivovatko he voivansa olla todellisia vallankäyttäjiä. Tällöin päätäntävällän pitäminen lautakunnalla vaatii muodollisen päätöksenteon

lisäksi halua puolustaa valtaansa ja kykyä tehdä itsenäisiä päätöksiä jäsenkuntien vastalauseista huolimatta.

Vallan voidaan lisäksi nähdä vaikuttimena myös poliittisen ja hallinnollisen organisaation välillä. Möttönen (1997, 356) näkee valtakamppailun näiden välillä tavalliseksi ja usein voittajana tässä kamppailussa selviää hallinto asiantuntemuksensa kautta. Poliitikoilla ei yksinkertaisesti ole tietoa eikä taitoa riittävästi, joten he ovat useimmin hallinnon ohjailtavissa kuin päinvastoin. Hallinnon siis voidaan nähdä kykenevän johtamaan poliitikkoja ja sitä kautta kuntia kokonaan riippumatta siitä mitkä poliittiset puolueet ovat vallassa. Möttönen tutkimus koski vain kahta kuntaa, joten hänen tuloksiaan ei voi suoraan yleistää kaikkia kuntia ja kaikkia hallinnonaloja koskemaan. Joka tapauksessa valtakamppailua politiikan ja hallinnon välillä on ainakin jossain määrin mielekästä tutkia.

Harisalon ja Stenvallin (2002) tutkimuksessa vallan tärkeäksi elementiksi kuvataan luottamus, jonka täytyy vallita niin hallinnon ja politiikan välillä kuin politiikan sisälläkin. Tutkimuksen mukaan luottamus on niin tärkeä tekijä vallan oikeutuksessa ja luomisessa, että ilman luottamusta ei poliittinen hallinta voi toimia. Luottamuksen todetaan olevan aina toimijan itsensä hankkimaa, eikä sen saamiseen ole oikotietä toisin kuin se romuttamiseen. Poliittisten elinten ja hallinnon tulisi siis erityisen tarkkaan vaalia eri tahojen luottamusta itseensä, jotta elimet voisivat ylipäättään säilyttää asemansa. Ainakin poliittisten elinten sisällä eri poliittisia kantoja edustavien on annettava myös vastakkaisten mielipiteiden elää ja kukoistaa. Tällöin politiikan sisällä myös päätösten vastustajat antavat helpommin oikeutuksen omien intressiensä vastaisille päätöksille.

Tutkimuksen kontekstissa valtakamppailua voi olettaa olevan monen tyyppistä. Lähtökohtaisesti joukkoliikennelautakuntien asema lainsäädännöllisesti takaa niille toimivaltaisen aseman, joten niiden päätöksiä ei voi kumota muutoin kuin oikeuden päätöksellä. Kuitenkin kunnilla on jatkuva oikeus asettaa toiminnalle resurssit ja erota lautakunnan toimivallasta halutessaan yhteistoimintasopimusten mukaisesti. Tällöin lautakuntien muodollinen toimivalta ei vastaa todellista valtaa, koska jäsenkunnilla on mahdollisuus olla rahoittamatta päätöksiä tai erota vastalauseena päätöksille. Tämä mahdollisuus ei kuitenkaan koske Espoota, Helsinkiä, Vantaata ja Kauniaista (ks.luku 2.4.3). Kuntien ja lautakunnan lisäksi valtakamppailua voi odottaa olevan joukkoliikennelautakunnan ja sen ohjaaman viraston välillä. Kuten edellä todettiin, on

asiantuntemus hallinnoitavista asioista aina hallinnossa eikä niinkään poliitikoilla. Tästä syystä poliitikoiden on jatkuvasti kyettävä saamaan päätöksentekonsa tueksi oikea ja riittävä tieto hallinnosta. Etenkin tilanteessa, jossa joukkoliikennelautakunta on elimenä uusi ja joukkoliikenteen järjestämistapa monille myös uusi, voi poliitikoiden ymmärtämättömyys siirtää valtaa entisestään hallinnolle, jolla tietoa joka tapauksessa jo on paljon. Uuden poliittisen ylikunnallisen elimen syntymiseen voi liittyä myös epäluottamusta jäsenkuntien taholta. Näin on varsinkin jos lautakunnassa on iso enemmistö keskuskunnalla. Tällöin lautakunnan on toiminnallaan luotava oma luottamuksensa koko seutua ajattelevana toimijana eikä keskuskaupungin osana. Samalla tavalla lautakunnan on kaikkiin jäsenkuntiin nähden luotava luottamus hyvänä toimijana, joka osaa tehdä kaikkien kannalta oikeita päätöksiä ja käyttää mahdollisimman hyvin resurssit, joiden käyttöön jäsenkunnat eivät voi suoraan puuttua.

Joukkoliikennelautakuntien toimintaan sisältyy siis hyvin vaikea poliittinen kenttä ja se voi heikentää toimintaa etenkin jos jäsenkuntien yhteistoiminta on muista syistä johtuen huonosti toimivaa tai kunnat pyrkivät maksimoimaan omaa valtaansa/hyvinvointiaan koko järjestelmän kustannuksella. Tutkimuksen kannalta mielekästä on pohtia, kenellä valta joukkoliikenneasioissa on. Vaihtoehtoina ovat ainakin kunnat, puolueet, joukkoliikenteen virkamiehet, joukkoliikennelautakunnat, liikennöitsijät tai ei kukaan. Totaalinen ajelehtiminen on kuitenkin varsin äärimmäinen vaihtoehto, mutta mahdollinen toki sekini.

2.1.4 Päämies-agentti –teoria

Päämies-agentti –teoria on vanha ongelma, jota on pohdittu monilla aloilla ja monen tyyppisissä tutkimuksissa. Teorian perusongelma on varsin yksinkertainen. Jos A palkkaa B:n tekemään puolestaan jotain, hän ei voi olla varma, että B tekee työn parhaansa mukaan. A:n täytyy jotenkin varmistua B:n tekemän työn onnistumisesta ja tämä maksaa vähintään A:n aikaa tarkastuksen muodossa. Mitä monimutkaisemmasta työstä on kysymys, sitä vaikeampaa A:n on selvittää onko B tehnyt hyvää työtä. Tästä päämies-agentti –teoriassa on kysymys. Ongelmaan on keksitty monenlaisia sovellutuksia ja siihen on esitetty ratkaisuja monissa yhteyksissä.

Tässä tutkimuksessa teoriaa voidaan soveltaa poliittis-hallinnolliseen –järjestelmään siten, että poliittiset päätöksentekijät ovat päämiehiä ja hallinto agentteja. Poliittinen elin siis valtuuttavaa hallinnon tekemään jotain puolestaan ja maksaa hallinnon työntekijöille vastineeksi palkkaa.

Kuitenkaan poliitikot eivät voi varmistua hallinnon tekevän työtään poliitikoiden tahdon mukaan. Perinteisesti poliitikot ovat varmistuneet hallinnon toiminnan oikeudesta tilintarkastuksen avulla (Martikainen, Meklin, Oulasvirta & Vakkuri 2002, 15-17). Tilintarkastus on kuitenkin vain laillisuus- ja oikeellisuusvalvontaa suorittava toiminto. Poliitikoiden on siis itse varmistuttava toiminnan tarkoituksenmukaisuudesta. Tarkoituksenmukaisuutta ei poliitikoiden usein kuitenkaan tarvitse erityisesti pohtia, koska lainsäädäntö määrää useiden palveluiden järjestämisperusteista. Tällöin poliitikot voivat pääosin jättää tarkoituksenmukaisuusvalvonnan osaksi laillisuusvalvontaa. Joukkoliikenteessä palvelun järjestämistä ei kuitenkaan määrätä laissa, joten poliitikoiden on itse järjestettävä toiminnan tarkoituksenmukaisuusvalvonta.

Teoriaa voidaan tässä tutkimuksessa soveltaa hallinnon ja poliitikoiden välisen suhteen lisäksi kuntien ja niiden joukkoliikennelautakuntaan nimittämien edustajien väliseen toimintaan. Lautakuntien jäsenet ovat kuntiensa edustajina lautakunnissa ja heidän tulisi tehdä päätöksiä jäsenkuntien edun näkökulmasta. Toisaalta päätöksissä täytyisi huomioida myös seutujen kokonaisuus, ei pelkästään yksittäisen kunnan etu. Tällöin kuntien näkökulmasta juuri heidän edustajansa voi epäonnistua etujen vartioinnissa.

New Public management (lyhenne NPM) on 1980-luvulta alkaen julkishallintoon levinnyt ilmiökokonaisuus, jonka tärkeimpiä elementtejä ovat hallinnon toiminnan muuttaminen johtamiskeskeiseksi, markkinasuuntautuneeksi ja asiakaskeskeiseksi. Mallin ytimessä on byrokraattisen hallinnon purkaminen muiden hallinnan muotojen eduksi. NPM laajentaa jonkin verran päämies-agentti –teorian näkemyksiä. (Vedung 2010, 270–272.)

Edellä esitettyä päämies-agentti –teoriaa NPM:n näkemys seurailee osittain, mutta radikaaleimmillaan toteaa, että millään mekanismeilla ei voida taata hyvää hallintoa ja äärimmilleen vietyinä ainoa ratkaisu hallinnon ongelmiin on sen purkaminen ja toimintojen siirtäminen markkinoille. (Vedung 2010, 270)

Päämies-agentti –teoria ei ota kantaa siihen toimiiko hallinto poliitikkojen tahtoa vastaan aina tai jos toimiikin, kenen hyödyksi se silloin toimii. On täysin mahdollista, että hallinnossa työskentelevillä on poliitikkojen kanssa yhtenevät intressit jolloin hallinto toimii oikein ilman poliitikkojen erityisempää valvontaa ja ohjaustakin. Jos hallinto taas toimii poliitikkojen tahtoa

vastaan, ei ole siis mitenkään selkeää kenen hyväksi he silloin toimivat. Hallinnon henkilöstöllä tai sen ylimmillä johtajilla voi olla omat intressinsä tai he voivat toimia jonkin kolmannen tahon edun mukaan korvausta vastaan.

Tämän tutkimuksen kannalta merkittävä on ajatus siitä, että hallintoa ei ehkä ole mahdollista saada toimimaan missään olosuhteissa politiikan haluamalla ja yhteiskunnan kannalta parhaalla tavalla. Jos näin on ja joukkoliikennelautakuntien poliitikot näin toteavat, voisi olla odotettavaa, että toiminta kohtaisi ainakin jossain määrin kritiikkiä ja vaatimuksia markkinoille siirtämisen puolesta. Tämä valta joukkoliikennelautakunnilla joka tapauksessa on.

2.2 Tuloksellisuus ja tulosjohtaminen

2.2.1 Tuloksellisuus

Tuloksellisuuden käsite on monimutkainen ja usein myös monitulkintainen. Englanninkielinen käännös sanalle on *performance* ja tämän sanan merkityssisältö lisää tulkinnanvaraisuutta käsitettä hahmotettaessa. Usein kuitenkin tuloksellisuus voidaan ilmaista *parhaana mahdollisena vastineena rahalle* tai englanniksi *value for money* –käsitteen kautta (Näsi 2009, 159–160). Tällöin siis ymmärretään, että resursseja sijoittamalla saadaan takaisin *tulos* eli *jotain, jolla on arvo* (value). Huomattavaa on, että toisin kuin suomenkielinen termi tuloksellisuus usein tarkoittaa positiivista asiaa, ei englanninkielinen vastine vielä sisällä tällaista oletusta. Toisaalta kuitenkin sana tulos ei vielä sisällä odotusta siitä onko tulos positiivinen vai negatiivinen. Tuloksellisuus siis voi olla lähtökohtaisesti negatiivista, positiivista. Usein tuloksellisuuden havainnointi vaatii kuitenkin jonkin kohteen, johon suoritetaan vertailua, jolloin tuloksellisuus on suhteellista. Esimerkkinä voidaan antaa esimerkiksi lääke, joka pelastaa 20% lääkettä saaneista. Absoluuttisesti voidaan sanoa lääkkeen olevan hyvä, mutta toisaalta huonompi kuin toinen lääke joka pelastaa 40% lääkettä saaneista. Tuloksellisuuden arviointia voitaisiin monimutkaistaa, siten että enemmän henkiä pelastavalla lääkkeellä olisi muita haittavaikutuksia, joiden merkitys sitä saaneen loppuelämälle olisivat merkittävät. Miten voidaan arvioida absoluuttisesti tilanne, jossa vaihtoehtoina ovat pieni mahdollisuus selviytyä tai hieman suurempi mahdollisuus selviytyä lisäksi tulevien haittavaikutusten kanssa? Esimerkki osoittaa, että tuloksen arviointi ei aina ole helppoa ja siihen sisältyy sekä monitulkintaisia elementtejä että arvoasetelmia.

Toisenlaisen näkökulman tuloksellisuuteen voi saada kuluttajan näkökulmasta. Kuluttajalle tuloksellisuus (eli paras mahdollinen vastine rahalle) voi tarkoittaa tarpeeseen parhaiten soveltuvan tuotteen ostamista alhaisimpaan mahdolliseen hintaan. Määrittely sisältää kuitenkin oletuksen, että kuluttaja tietää *täsmälleen mitä tarvitsee* ja kykenee *arvottamaan* tarvitsemansa tuotteen *ominaisuudet* oikein ja ylimääräiset ominaisuudet arvottomiksi. Kuluttajanhan ei kannata maksaa ylimääräistä ominaisuuksista, jotka ovat hänelle hyödyttömiä tai hyvin vähän tarpeellisia. Kuluttajan tapauksessa valintaa ohjaavat kuitenkin usein muut tekijät kuin rationaalisuus, mutta esimerkki on yksinkertaisuutensa vuoksi hyödyllinen.

Jotta tuloksellisuutta voitaisiin käsitellä täsmällisemmin, sen määrittely vaatii jonkin verran muokkausta. Tarkempi määrittely edellyttää sen jakamista tarkoituksenmukaisella tavalla ymmärrettävämpiin kokonaisuuksiin. Meklinin (2002, 83) mallin mukaan tuloksellisuus voidaan jakaa *taloudellisuuteen*, *tuottavuuteen* ja *vaikuttavuuteen*. Jako tarkoittaa yksinkertaistettuna sitä, että toiminnalla on vaikutuksia jotka voidaan mitata, että tuotanto on järjestetty parhaalla mahdollisella tavalla ja että tuotannontekijät on hankittu alimmalla mahdollisella hinnalla. Malli ei kuitenkaan sisällä menetelmää, jolla saadaan selville, onko toiminta ylipäättään tarkoituksenmukaista tai olisiko jonkin muun tuotteen tai palvelun tuottaminen ollut parempi tapa käyttää varoja.

Suomen valtio puolestaan käyttää hieman Meklinin mallista poikkeavaa tuloksellisuuden kuvaa (Valtiovarainministeriö 2006, 30–34). Valtion mallissa elementteinä ovat vaikuttavuus (*policy effectiveness*) ja toiminnallinen tuloksellisuus (*operational performance*). Toiminnallinen tuloksellisuus jakaantuu edelleen toiminnalliseen tehokkuuteen, tuotoksiin ja laadunhallintaan sekä henkilöstöresurssien johtamiseen ja kehittämiseen. Tuloksellisuuteen on siis valtiolla otettu hieman laajempi näkökulma ja osittain humanimpi henkilöstöresurssien erityishuomiointi.

Yritysten tuloksellisuudesta puhuttaessa usein mainitaan vain osakeyhtiölain mukainen omistajan arvon kasvattaminen (Osakeyhtiölaki 5§). Yritysten hallinnossa on kuitenkin tunnettu malli nimeltä balanced scorecard. Mallin esittelivät Kaplan ja Norton vuonna 1992 (ks. Kaplan & Norton 1992). Malli pitää sisällään neljä elementtiä, jotka ovat kasvu ja oppiminen, sisäiset prosessit, asiakas sekä talous. Kuten artikkelin nimestäkin voi päätellä (The balanced scorecard – Measures that drive *performance*) kyseessä on nimenomaan tuloksellisuutta edistävä mittaristo.

Huomattavaa on että siis myös yrityksille suunnattu malli lähtee liikkeelle henkilöstön hyvästä johtamisesta ja vasta viimeisenä, kaikkien osien täytyessä voidaan tuottaa voittoa. Tämän mukaan siis kaiken tuloksellisuuden lähtökohtana on pehmeitä arvoja eikä suinkaan vain talouden lukujen valvominen.

Näistä kolmesta mallista voi kokoavasti todeta, että tuloksellisuus ei ole yksinkertainen asia ja tuloksellisuuden kuvailu riippuu aina kuvailijan näkökulmasta. Tästä johtuen tuloksellisuuden arviointi on myös aina näkökulmariippuvaista. Eri näkökulmat voivat poiketa toisistaan hyvinkin paljon, ilman että ne olisivat toistensa kanssa lähtökohtaisesti ristiriidassa tai että yhtäkään näkökulmaa voitaisiin sanoa vääräksi. Tämä asettaa myös tässä tutkimuksessa haasteen sekä tutkijalle että tutkimuksen kohteille. Eri näkökulmien huomioiminen on joka tapauksessa olennaista, jos tuloksellisuuden arviointi halutaan pitää laadukkaana. Yksisilmäinen katse tuloksellisuuteen todennäköisesti heikentää sen laatua aina. Organisaatiot toimintoinen eivät ole yksinkertaisia organismeja.

Julkisessa toiminnassa tuloksellisuusarvioinnin kohteena on usein erilaisia toimintoja joiden arvottaminen toisiinsa nähden on usein vaikeaa. Poliittisen-hallinnollisessa –kontekstissa vaihtoehtoisista kohteista varoille päätetään yleensä poliittisesti. Poliitikot siis valitsevat vaihtoehtoisista toiminnoista ne, jotka näkevät hyödyllisimpänä. Poliittisuus johtuu siitä, että päätöksen tekeminen teknokraattisesti nähdään usein vaikeana verrattaessa esimerkiksi koulutusta tai vanhustenhuoltoa. Kysymykset ovat hyvin usein tällaisissa tapauksissa arvokysymyksiä. Vaihtoehtoishyötyjen ja –kustannusten arvottaminen ei siis ole yksinkertaista.

Yleisemmin politiikan tai poliittisen johtamisen tuloksellisuutta on todella vaikea määrittää. Kysymys on äärimmilleen vietyä jopa filosofinen kysymys ja palautuu näkemykseen koko poliittisen järjestelmän ja julkisen sektorin olemassaolosta. Esimerkiksi liberaalin talouskäsitteen mukaan julkisen sektorin tulisi olla toiminnoiltaan mahdollisimman pieni ja kaikki laajennukset ja politiikan vallan kasvattaminen nähdään lähtökohtaisesti huonona asiana. Toisaalta taas kommunistisen näkemyksen mukaan politiikan tulisi ohjailla taloutta tiukasti ja vain harvoin antaa markkinoiden toimia omilla ehdoillaan. Tässä tutkimuksessa ei ole kuitenkaan olennaista pohtia, toimivatko poliitikot tuloksellisesti päätöksissään ja mihin suuntaan poliittista johtamista pitäisi kehittää. Myöskään olennaista ei ole selvittää onko jollain poliittisella

ryhmittymällä erityisen onnistunut kanta joukkoliikenteen tuloksellisuuden osalta. Sen sijaan poliitikoiden tehtävä arvojohtajina otetaan lähtökohdaksi ja sen puitteissa pyritään tutkimaan heidän antamiaan raameja joukkoliikenteen tuloksellisuuden arvottamiseen. Tutkimuksen kannalta ei ole myöskään olennaista pyrkiä osoittamaan nähdäänkö tuloksellisuus juuri tässä läpikäytyjen mallien mukaan. Tutkimuksen luonteen ollessa ymmärtävä, on pyrkimyksenä siis pikemminkin selvittää, miten tuloksellisuus juuri joukkoliikenteessä hahmottuu. Tässä esitetyt mallit toimivat kuitenkin hyvinä vertailukohtina riittävän yleisyytensä vuoksi.

Tämän tutkimuksen kannalta merkityksellistä on siis ainakin ajatus joukkoliikenteen tuloksista. Mitä siis ovat joukkoliikenteen tulokset eli asiat, joilla on arvo? Vastauksena kysymykseen saa hyvin monen tyyppisiä ratkaisuja. USA:laisissa tutkimuksissa joukkoliikennettä tarkastellaan hyvin usein sen välittömien matka-aikavaikutusten ja resurssien käyttömuutosten kautta (ks. esim. Borck 2006; Nelson, Baglino, Harrington, Safirova & Lipman 2006 ja luku 2.8.1 tässä tutkimuksessa). Vaikutuksia tutkitaan siis hyvin teknis-taloudellisella painotuksella ainakin juuri USA:ssa. Toisaalta joukkoliikennettä voidaan tutkia esimerkiksi sosiaalisena ilmiönä (ks. esim. Liikenne- ja viestintäministeriö 2006), ympäristöilmiönä (ks. esim. Liikenne- ja viestintäministeriö 2012a) tai vaikkapa yhdyskuntateknisenä ilmiönä (ks. esim. Joensuu 2011).

Julkaisuista huomaa, että joukkoliikenne on monipuolinen ilmiö ja sen kokonainen haltuunotto voi olla vaikeaa asiantuntijoillekin, varsinkin jos he mielellään pitäytyvät omalla alallaan ja jättävät näin ollen monia tärkeitä elementtejä huomiotta. Erityisen vaikeaa joukkoliikenteen kokonaisuuden ymmärtäminen lienee kuitenkin poliitikoille, jotka ovat taustoiltaan usein maallikoita, joiden ei ole tarkoituskaan kehittyä sellaisiksi asiantuntijoiksi, jotka osaisivat haastaa tiedoillaan virkamiehet. Joukkoliikenteen hyödyllisyyden poliittisen arvioinnin kannalta on kuitenkin yhtä vahingollista jos ymmärrys on jo asiantuntijoiden taholta rajallinen ja tällöin poliitikoiden saama tieto jollain tavalla yksipuolista tai vajavaista.

2.2.2 Tulosjohtaminen

Tulosjohtaminen tai toiselta nimeltään tuloksellisuusjohtaminen (engl. *Performance management*) tarkoittaa yksinkertaisimman määritelmänsä mukaan johtamista, joka keskittyy tuloksiin. Van Doorenin ja Van de Wallen (2008, 129) mukaan tulosjohtamisen perusmalli sisältää kolme vaihetta. Nämä vaiheet ovat datan kerääminen toiminnasta, datan vertailu ja

analysointi sekä tulosten raportointi. Samantyyppistä kuvaa tulosjohtamisesta käyttävät myös Autero (2012, 49) ja Möttönen (1997, 45–46). Möttösen näkemyksen mukaan tulosjohtamisesta ei ole olemassa yhtä yleisesti hyväksyttyä mallia vaan useita toisiaan lähellä olevia versioita. Tulosjohtamista voidaankin käyttää myös yläkäsitteenä erilaisille johtamisvälineille (ks. esim Vakkuri 2010, 1001). Laajemmin määriteltynä tulosjohtaminen voi sisältää vielä ainakin toiminnan muokkaamisen tulosten perusteella ja alkuvaiheessa toiminnan käynnistäminen jotain tarkoitusta varten.

Edelleen Van Doorenin ja Van de Wallen (2008, 49–53) mukaan tulosjohtamisen olennainen osa on informaation luominen ja sen käyttö johtamisessa. Informaatio itsessään on hyödytön kuluerä, jos sitä ei käytetä mihinkään ja toisaalta johtaminen ilman informaatiota on sokkona kulkemista. Kirjoittajien mukaan kuitenkin haasteena on usein, että vaikka informaatiota olisi tarjolla, siihen ei helposti tartuta vaan johtajat ”kokeneina ammattilaisina” tekevät asiat niin kuin itse parhaaksi arvioivat. Ongelma lienee maailmalaajuinen ja kirjan toisen artikkelin mukaan (Van Dooren & Van de Walle 2008, 132–134) myös poliitikoissa on laajaa hajontaa sen suhteen, kuinka paljon ja missä tilanteissa informaatiota halutaan käyttää. Uudet ja epävarmat poliitikot käyttävät tietoa enemmän hyväkseen kuin vanhat poliitikot. Poliitiikan eturivin henkilöillä on parempi pääsy informaation luo. joten he käyttävät sitä enemmän kuin vähemmän aktiiviset poliitikot. Poliitikoiden hallitus-/oppositioasemalla ei artikkelin mukaan ole merkitystä, samoin kuin ei ole poliittisen ideologian sisällölläkään. Yleinen poliittinen tilanne vaikuttaa siten, että mitä enemmän kilpailua politiikassa on, sitä enemmän informaation käyttö kiinnostaa. Lisäksi politiikan hallitseman kokonaisuuden koolla on merkitystä siten, että mitä isompi hallittava kokonaisuus on, sitä enemmän tietoa johtamisen tueksi halutaan. Myös hallittavan kentän kehittymisellä on merkitystä. Muutos- ja epävarmoissa tilanteissa tietoa halutaan enemmän kuin tasaisissa oloissa. Tulosjohtamiseen liittyvässä informaation käytössä on siis monenlaisia huomioitavia seikkoja. Joukkoliikenteen osalta informaatiotarve lienee kohtuullisen suuri. Tämä johtuisi siitä, että joukkoliikenne on monilla seuduilla uusi julkisesti järjestetty palvelu, jolloin poliitikoilla ei pitäisi olla siitä erityistä kokemusta vielä. Niilläkin seuduilla, joilla palvelu on vanha, on mukaan kuitenkin tullut uusia kuntia ja näiden poliitikkoja jolloin informaatiotarpeen voisi olettaa olevan suuri näilläkin seuduilla. HSL:ssä mitään näitä muutoksia ei ole, mutta HSL on toisaalta iso toimija, joten tätä kautta informaation pitäisi olla aktiivisesti kysyttyä myös sen piirissä.

Tuloksellisuusinformaation tuottamisen ja käyttämisen ohella tavoitteellisuus lienee tulosjohtamisen tärkein elementti. Jokainen organisaatio on olemassa jotain tarkoitusta varten eli suorittamassa jotain tehtävää. Tehtävä voi olla yrityksellä omistajien arvon lisääminen tai pienemmässä yrityksessä yrittäjän työllistäminen. Julkisella sektorilla tehtävänä puolestaan tulisi olla yhteiskunnallisen hyvinvoinnin lisääminen tavalla johon markkinat eivät jostain syystä kykene. Tehtävän suorittamisen reunaehtoina voi olla asetettuja tavoitteita tai rajoitteita toiminnalle. Niin kauan kuin organisaatio toteuttaa sille annettua tehtävää eikä ylitä valtuuksiaan, ei organisaatiota valvovilla elimillä pitäisi olla tarvetta puuttua toimintaan. Usein tavoitteita kuitenkin muokataan ja toimintaa arvioidaan muutenkin uudelleen toiminnasta saadun informaation avulla. Organisaatiota ei siis ikään kuin jätetä kulkemaan itsekseen ja vain seurata sen tavoitteiden toteutumista ja reunaehdoissa pysymistä.

Tulosjohtaminen jatkuvana toimintona sisältää toimenpiteitä joiden avulla arvioitavaa toimintaa voidaan mitata ja saatuja mittauksia voidaan hyödyntää toiminnan kehittämisessä. Toiminta on kuitenkin usein varsin monitulkintaista ja tehtävät ratkaisut vaativat erilaisten asioiden arvottamista sekä monipuolisen ymmärryksen toiminnan luonteesta. Tulosjohtamisessa tarvitaan kuitenkin aina vertailukohtia. Vertailukohdat voivat olla samantyyppisiä toimintoja muissa organisaatioissa tai saman organisaation aiempi toiminta. Ilman vertailua yksittäisen arvioinnin tuoma tiedonarvo on hyvin vähäinen, sillä esimerkiksi tieto yksittäisen tehtaan tuotantomäärästä on hyödytön jos ei tiedetä jostain onko se hyvä vai huono. Vertailun avulla voidaan nopeasti selvittää, kuinka johdettava yksikkö toimii muihin vastaaviin verrattuna.

Vaikka edellä kuvatun arvioinnin avulla pystyttäisiin arvioimaan jonkin toiminnon olevan heikompi kuin muilla ja toisaalta tiedettäisiin toiminnan parantamisen olevan mahdollista, täytyy vielä kyetä päättämään, mikä olisi paras ratkaisu tilanteen korjaamiseen. Vaihtoehtoina voivat olla esimerkiksi nykyisten toimintojen taloudellisuuden parantaminen eli tuotannontekijöiden hankkiminen halvemmalla, toisaalta on mahdollista hankkia parempia tuotannontekijöitä, nykyistä kalliimmalla hinnalla, jolloin tuottavuus paranee. Vaihtoehtojen arviointiin liittyy siis jo näin helposti kahden tyyppisiä vaihtoehtoja. Valintojen tekeminen vaikeutuu tilanteessa, jossa selkeästi nähdään, että tavoitteita ei ole saavutettu eikä niiden saavuttaminen ole mahdollista ilman todellisia lisäpanostuksia. Tällöin päätöksenteko vaatii tiedon siitä, kuinka tärkeä toiminnan jatkuminen on eli kuinka paljon toimintaan saa laittaa lisää resursseja ilman että

pohdintaa koko toiminnan hyödyllisyydestä tarvitsee käydä. Etenkin julkisessa toiminnassa tällaisessa tilanteessa päätöksiä tekevät yleensä poliittisesti valitut henkilöt, joiden tehtäväksi jää pohtia, kuinka tärkeäksi he jonkin toiminnan kokevat. Jos jokin toiminta selkeästi koetaan tärkeäksi, on sen jatkaminen siis perusteltua vaikka toiminta olisi selkeästi heikompaa kuin vertailutoiminnot.

Huomattavaa kuitenkin on, että tulosjohtaminen perusmallissaan on kovin yksinkertainen tapa johtaa organisaatiota. Mahdollista on jopa sanoa, että kaikki johtaminen on tulosjohtamista sinä merkityksessä että se on johtamista joka pyrkii tuloksiin. Voidaan hyvällä syyllä kysyä, minkälaista on johtaminen, joka ei pyri saavuttamaan tuloksia. Tästä syystä mallin soveltaminen lienee lähes itsestäänselvyys kaikissa organisaatioissa, eikä tutkimuksen kannalta ole tärkeää selvittää miten mallia missäkin noudatetaan. Tulosjohtaminen toimii kuitenkin kattokäsitteenä johtamismalleille, joita kaikissa tuloksellisesti toimimaan pyrkivissä organisaatioissa voi olettaa löytyvän.

Tämän tutkimuksen kannalta olennainen käsite ei kuitenkaan ole tulosjohtaminen vaan poliittinen tulosjohtaminen. Käsiteparilla ei tässä tarkoiteta mitään erityistä johtamisen mallia vaan sillä pikemminkin viitataan siihen, kenen johtamisesta ollaan kiinnostuneita. Möttönen on teoksessaan (1997) käsitellyt tulosjohtamista poliitikoiden ja viranhaltijoiden välisestä näkökulmasta. Möttösen mukaan (1997, 150–152) poliittinen tulosjohtamisessa poliitikoiden tehtävää tulisi kaventaa perinteisestä johtamisroolista kohti tavoitteiden asettajan roolia. Tällöin johtajat voisivat johtaa näiden tavoitteiden mukaan toimintaa ilman jatkuvaa poliitikkojen puuttumista toimintaan. Möttönen käyttää poliitikkojen roolista termiä tavoiteohjaus, jolla hän viittaa juuri rooliin, joka poliitikkojen tulisi työssään omaksua.

Rationaalinen päätöksenteko on hyvin lähellä tulosjohtamisen perusmallia. Voidaan hyvin sanoa, että tulosjohtaminen ei ole tulosjohtamista jos sitä ei tehdä rationaalisen päätöksenteon mukaan. Tämä siis tarkoittaa, että päätöksenteon vääristyminen näkyisi heti johtamisessa jonkinlaisena heikkenemänä. Kuitenkin, kuten edellä todettiin, rationaalinen päätöksenteko vaatii resursseja ja siksi toisinaan voi olla järkeväkin luopua ehdottoman rationaalisuuden vaatimuksesta, jos se siis rationaalisesti perusteltuna on järkevää. Tulosjohtamisen yhtenä elementtinä voidaan nähdä kuitenkin olevan reaali maailman ymmärtäminen ja ymmärrys siitä, että lisätieto ei myöskään

aina paranna päätöksentekoa vaan voi myös vaikeuttaa sitä. Monimutkainen tilanne voi monimutkaistua edelleen, jos siitä saadaan aina vain lisää monitulkintaista informaatiota. Päätöksenteko myöskään mahdollottoman suuren tietomäärän kanssa ei ole mahdollista, koska kaiken tiedon läpikäyminen voi viedä päätöksenteon kannalta liian paljon aikaa ja vaivaa. Kuitenkin kysymyksessä on johtaminen, eli jotain täytyy saada tapahtumaan ja tämän tulisi perustua johonkin tietoon. Joskus päätökset on tehtävä vajain tiedoin ja siksi tulosjohtamisessa erityisesti tulisi ottaa huomioon, että joskus vähän on parempi kuin paljon. Myös päätöksenteossa on siis merkitystä tehokkuudella.

Tulosjohtamisessa poliitikoiden rooli ei ole merkittävästi erilainen kuin muissakaan tulosjohtamisen muodoissa. Yrityksissä vastaavassa roolissa hallitusten voidaan nähdä olevan vastaavassa roolissa. Ajatuksellisesti siis yrityksen hallitukselle jää vastaava rooli päättää toiminnan suurista linjoista (osakeyhtiöissä) yhtiökokouksen tahdon mukaan ja jäädä valvomaan toiminnan onnistumista. Päivittäiseen johtamiseen hallituksen ei sen sijaan oleteta osallistuvan. Poliitikot ovat kuitenkin hieman erilaisessa asemassa, koska heidän tulisi toimia yhdyshenkilöinä kansalaisten ja hallinnon välillä. Tällöin poliitikoiden tulisikin kyetä tarvittaessa ohjaamaan hallintoa kansalaisten palautteen mukaan, jos palautteen mukainen toiminnan kehittäminen siis on järkevää. Poliitikot vastaavat parhaimmillaan suurista yhteiskunnallisista kysymyksistä, joten heidän mahdollisuutensa vaikuttaa toimintaan tulisi tällä perusteella kenties olla suurempi kuin vain tavoitteiden asettamisen tehtävä.

Ter Bogtin (2004) tutkimuksessa tutkittiin hollantilaisten kuntien aldermannien¹ tulosjohtamista heidän tuloksellisuusinformaation käyttönsä kautta. Tutkimuksessa selvisi, että aldermannit eivät käytä juurikaan virallista tuloksellisuusinformaatiota vaan nojaavat päätöksenteossaan pääasiassa epävirallisesti, virastojen eri henkilöiltä hankittuun tietoon. Lisäksi tiedonhankinta tapahtui muulloin kuin virallisissa yhteyksissä. Jos tuloksista vetää johtopäätöksiä myös Suomen politiikkaan, voisi olettaa että myöskään suomalaiset poliitikot eivät ole hyviä tutkimaan virallisia dokumentteja vaan mieluummin kysyisivät asioista suoraan virkamiehiltä. Toisaalta jos poliitikot päätöksentekotilanteessa toivovat saavansa paljon tietoa asioista, tämä ei aina ole mahdollista. Vaarana on, että poliitikko joutuu tekemään päätöksen vajain tiedoin tai poliitikon

¹ Aldermanni on poliitikko, joka toimii organisaatiossa johtamisvastuullisena henkilönä. Aldermanni on siis lähempänä pormestarimallin mukaista pormestaria kuin perinteistä suomalaista kuntapoliitikkoa.

täytyisi tällöin pystyä hakemaan tietoa ennen virallista päätöksentekoa, mikä taas vaatisi asioihin perehtymistä hyvissä ajoin ennen kokouksia. Huomattavaa on, että tämä tilanne ei olisi poikkeava joukkoliikennelautakunnissa verrattuna muihin lautakuntiin tai toimielimiin. Tulosjohtamisen toimivuutta voi joka tapauksessa epäillä jos poliitikot eivät saa tarpeeksi tietoa päätöksiensä tueksi. Joukkoliikenteen alalla tämä voi olla ongelma edellisessä luvussa mainitun joukkoliikenteen monitahoisuuden vuoksi jolloin välttämättä edes asiantuntijat eivät ymmärrä täydellisesti kaikkia joukkoliikenteeseen liittyviä elementtejä tai tieto on liiaksi organisaatioissa hajaantunut eri toimijoille.

Joka tapauksessa tulosjohtaminen on toimintana vaativaa ja toisinaan myös vaikeaa. Poliitikkojen kyky vastata näihin vaatimuksiin voi olla riittämätön ajallisesti ja asiantuntemuksellisesti. Tästä huolimatta heidän on tehtävä päätöksiä, jotka vaikuttavat yhteiskuntaan merkittävästi ainakin paikallisesti. Joukkoliikenteen kohdalla tulosjohtaminen voi etenkin olla vaikeaa, koska poliitikoilla ei ole varsinaisia lakeja tai asetuksia ohjeistamassa vaan heidän tulisi todellakin perustaa päätöksensä johonkin tietoon toiminnan tavoitteista ja niissä onnistumisesta.

2.3 Joukkoliikenteen historia ja nykytila Suomessa

2.3.1 Historia 1800-luvulta

Suomen joukkoliikenteellä on Eurooppalaisessa katsannossa kohtalaisen kyhyt historia. Ammattimaisesti ja säännöllisesti hoidettua liikennöintiä on harjoitettu vasta 1800-luvun alkupuolelta ja laajemmassa mitassa vasta 1800-luvun lopulta alkaen. Kaupunkien sisäistä joukkoliikennettä on ollut Helsingissä 1880-luvulta alkaen ja muualla maassa 1890-luvulta alkaen. (Viitaniemi & Mäkelä 1978, 23–25)

Rautatieliikenne alkoi Suomessa 1862 Helsingin ja Hämeenlinnan välisen rautatieosuuden valmistuessa. Suomi oli Euroopan ensimmäistä rautatietä runsaat 40 vuotta jäljessä ja rautatieverkon laajennus eteni muutenkin varsin hitaasti. Vuoteen 1875 mennessä ratoja oli rakennettu julkisin varoin Riihimäeltä Pietariin ja yksityisesti Hyvinkäältä Hankoon sekä Keravalta Porvooseen. (Zetterberg 2011, 12–15; 35; Rasila 1982, 122–123)

Itsenäistymisen jälkeen ratoja ei enää merkittävästi rakennettu uusille alueille vaan painopiste siirtyi oikoratojen ja lyhyiden pistoraiteiden rakentamiseen. Uusia todellisia yhteyksiä rakennettiin enää maan pohjoisosiin. (Ahvenainen, Kaukiainen & Viitaniemi 1982, 285–28; Zetterberg 2011, 122–128)

Hevosvetoiselle joukkoliikenteelle oli koko historiansa ajan leimallista huono kannattavuus ja suurin osa yrityksistä päätyi vararikkoon jo muutamassa vuodessa. Hevonen ei yksinkertaisesti ollut riittävän nopea kulkuväline muodostuakseen houkuttelevaksi kuljutavaksi rautateiden rinnalla. Myöskään vielä tuolloin pieni liikkumisen tarve ei synnyttänyt suurta kysyntää joukkoliikennepalveluille. (Viitaniemi & Mäkelä 1978, 25–26)

Autoihin hevosia vaihdettiin joukkoliikenteen välineinä Euroopassa 1800-luvun viimeisiltä vuosilta alkaen. Suomessa ensimmäinen linja-autoreitti aloitti Uudenkaupungin ja Turun välillä 1905, mutta se lopetettiin pian kannattamattomana. Laajassa mitassa liikenne alkoi kuitenkin vasta itsenäistymisen jälkeen 1920-luvulla. (Viitaniemi & Mäkelä 1978, 55–58; Rasila 1982, 129)

Juuri 1920-luvulla linja-autolinjat laajenivat koko maan kattaviksi ja muutenkin liikennemuoto yleistyi kansan keskuudessa. Vuosikymmenen mittaan linja-autojen määrä yli kymmenkertaistui. Aikaa leimasi myös raju kilpailu yrittäjien välillä, joka pahimmillaan johti ilkeältä toisia yrittäjiä kohtaan ja aiheutti vähintään holtitonta liikennettä autojen kilpaillessa tien varressa odottavista matkustajista. Tämä päti niin kaupunkien paikallis- kuin kaukoliikenteessäkin. (Viitaniemi & Mäkelä 1978, 63–65; 73–75; Ahvenainen, Kaukiainen & Viitaniemi 1982, 290–291)

1929 alkanut lama-aika kiristi kilpailua edelleen ja vuosina 1929–1932 linja-autojen määrä väheni ja monet liikennöitsijät joutuivat lopettamaan toimintansa. Epätervettä kilpailua alettiin suitsia Linja-autoliiton ja viranomaisten taholta myös 1930-luvun alkupuolella, joten liikenteessä tapahtui jonkilaista rauhoittumista. Kaupunkien lähiliikenteessä tosin kilpailu jatkui edelleen villinä. (Viitaniemi & Mäkelä 1978, 77–85)

1920-luvun alussa Helsingin seudulla joukkoliikenne oli vielä pitkälti rautateiden varassa ja juuri tästä syystä myös asutus oli keskittynyt ratojen tuntumaan. Keskustan liikennettä hoidettiin toki

jo raitiotielinjojen avulla, mutta niiden laajuus ei riittänyt esikaupunkeihin saakka. Raitiotieliikenteessä oli aluksi useita toimijoita eri linjoilla, mutta 1920-luvulla kaupungin osittain omistama yhtiö hankki yksitellen kaikki linjat ja kaluston itselleen. Linja-autojen ilmestyminen ja yleistyminen kaupunkiliikenteessä vahvisti esikaupunkikehitystä ja vähensi kiskoliikenteen houkuttelevuutta. Tämä myös vähensi raitiotieliikenteen kannattavuutta, mikä ilmeisesti edesauttoi yksityisten siirtymistä pois alalta. Aluksi siis lähes kaikki Helsingin seudun linja-autot olivat muun maan tapaan yksityisiä. Kaupungin yhtiö aloitti linja-autoliikenteen 1936 ja havaittuaan sen kannattavaksi alkoi kilpailijoita ulos ostamalla laajentaa reitistöään. Kaupunki osti yhtiön kokonaan itselleen 1944. (Jutikkala ja muut 1967, 84–101)

Tampereella kunnallista liikennettä pohdittiin 1900-luvun alusta alkaen ensin raitiotienä ja 20-luvulta alkaen linja-autoilla järjestettäväksi. Yksityiset liikennöitsijät olivat toki jo järjestäneet Tampereellakin liikennettä ja tästä syystä hankkeesta luovuttiin. (Peltola 1998, 34–37)

1930-luvulla perustettu Tampereen liikenne Oy (yksityinen) sai nopeasti itselleen kaikki kaupungin sisäiset linjat ja palvelu yhtenäistyi ja parani. Tämä lopetti keskustelun liikenteen kunnallistamisesta useiksi vuosiksi. Sodan alkaessa yhtiö otti yhteyttä kaupunkiin, jotta liikenteessä voitaisiin yleisen pulan vuoksi siirtyä käyttämään johdinautoja. Asia ei sodan aikana edennyt vaan johdinautot aloittivat toimintansa vasta 1948. Tällöin toimintaa kuitenkin ei enää hoitanut Tampereen liikenne Oy vaan kaupungin liikennelaitos. Johdinautolinjat korvasivat suurelta osin vanhat kaupungin sisäiset linja-autolinjat. (Peltola 1998, 59–65)

Sota-aikana joukkoliikenne väheni dramaattisesti polttoaine- ja varaosapulan takia. Myös valtion toimeenpanemat autojen haltuunotot ja matkustusrajoitukset vähensivät matkojen kysyntää. Sotien jälkeen joukkoliikenteen talvisotaa edeltänyt taso saavutettiin vasta 1947-48. (Viitaniemi & Mäkelä 1978, 211–220; 253–258)

Sodan jälkeisessä tilanteessa vielä suurin osa joukkoliikennettä tarjoavista tahoista oli yksityisiä VR:ää, Postilaitosta ja Helsingin kaupungin liikennelaitosta lukuun ottamatta. (Viitaniemi & Mäkelä 1978, 260; 294) Kaupunkien kasvaessa ja liikenteen tarpeen kasvaessa kaupungit alkoivat kuitenkin perustaa omia liikennelaitoksiaan. Yksityisten osuus linja-autoliikenteestä säilyi kuitenkin 75–85% tuntumassa 1970-luvun loppuun asti. (Viitaniemi & Mäkelä 1978, 308;318) Samaa ajanjaksoa leimaa kaupunkien ja taajamien kasvusta johtuen myös liikenteen

painottuminen lähi- ja paikallisliikenteeseen. 1940-luvun lopulta 1970-luvun alkuun paikallisliikenteen osuus linja-autoliikenteestä nousi 25 %:sta yli 40 %:in. 1950-luvun lopulta alkaen havaittavissa on myös yksityisautoilun kasvu ja siitä aiheutunut joukkoliikenteen osuuden ja volyymin tasainen vähentyminen varsinkin haja-asutusalueiden liikenteessä (Pihkala 1982, 443–444). (Viitaniemi & Mäkelä 1978, 324; 318; Peltola 1993, 40-43)

2.3.2 Nykytila

2000-luvulle tultaessa linja-autoliikenteen osuus henkilöliikenteestä oli 15%:n luokkaa ja 2010-luvun alussa osuus on pudonnut 12%:in. Linja-auto- ja junaliikenteen osuus koko henkilöliikenteestä oli puolestaan 2000-luvun alussa samoin noin 15% ja se on samalla ajanjaksolla pudonnut noin 14%:in. (Tietilasto 2011, 8) Joukkoliikenteen osuus on siis koko maan tasolla pudonnut merkittävästi huippuajoista ennen yksityisautoilun läpimurtoa. Tilanne kaupunkien ja etenkin suurten kaupunkien paikallisliikenteessä ei kuitenkaan ole samanlainen vaan näillä alueilla joukkoliikenne on kokenut toisenlaisen kohtalon. Esimerkiksi HSL:n alueella joukkoliikenteen matkustajamäärät ovat kasvussa ja liikenteen kulkumuoto-osuus on pysynyt tasaisesti yli 40%:n tason. Sen sijaan Helsingin kaupungin sisällä ja etenkin ydinkeskustassa joukkoliikenteen osuus on kasvanut. (HSL:n tilinpäätös 2011, 9)

Tampereella puolestaan joukkoliikenteen matkustajamäärät ovat olleet kasvussa lähes koko 2000-luvun alun. 2000-luvun alusta matkamäärät ovat nousseet noin 25:stä milj. matkasta noin 32:en milj. matkaan. (TKL:n tilinpäätös 2002, 2; Tampereen joukkoliikenteen toimintakertomus 2012, 19) Kehitys muuhun maahan verrattuna on siis ollut hyvinkin positiivista. Edellä esitetyssä koko maan joukkoliikenteen tilanteessa on siis mukana myös kaupunkien lähiliikenne, jolla on mennyt siis paremmin kuin haja-asutusalueiden joukkoliikenteellä. Maaseudun liikenteessä pudotus on siis voinut olla hyvinkin nopeaa. Kaupunkien paikallisliikenteen määrän osuutta koko linja-autoliikenteen määrästä on vaikea selvittää, mutta jos osuus oli 1970-luvulla noin 40%, lienee se nykyään jo lähellä 80%:a. Juna- ja lentoliikenne mukaan lukien osuus lienee kuitenkin pienempi.

Haastattelujen mukaan muilla suurilla kaupunkiseuduilla havahduttiin joukkoliikenteen osuuden nopeaan laskuun 1980- ja 1990-lukujen taitteessa. Tällöin erilaisilla keinoilla (lipputuilla) saatiin supistumisvauhtia hillittyä jonkin verran. Jyväskylässä menestys on kaikkein heikointa ja

pudotus on ollut nopeaa vielä 2000-luvullakin. Kokonaisuutena voidaan siis sanoa joukkoliikenteen ja etenkin bussiliikenteen olevan melko keskittynyttä kaupunkien ympäristöön. Tämä tutkimus siis koskettaa parhaimmillaan suurta osaa kaikesta Suomen joukkoliikenteestä. Aihe on siis laajuutensa vuoksi erityisen merkityksellinen ja etenkin kun poliittiset elimet alkavat nykyistä tarkemmin ohjalla paikallisliikennettä tulevan muutoksen myötä, on tutkimus aiheesta hyvinkin paikallaan.

2.4 Lainsäädännöllinen tausta

2.4.1 Perustuslaki ja kuntalaki

Perusta kuntien olemassaololle ja toiminnalle luodaan perustuslain pykälässä 121§ (731/1999). Tämän pykälän mukaan kuntien hallinto perustuu kunnan asukkaiden *itsehallintoon* ja kunnan hallinnon yleisistä perusteista sekä kuntien tehtävistä säädetään erikseen lailla. Kuntalain 1§:n (365/1995) mukaan puolestaan kunnat pyrkivät edistämään *asukkaidensa hyvinvointia* ja *kestävää kehitystä* alueillaan. 2§:n mukaan taas kunta hoitaa itsehallintonsa nojalla itselleen ottamansa tehtävät. Näissä lainkohdissa siis luodaan yleisperustelut sille, miksi kunnan on mahdollista ottaa tehtäväkseen sellaisiakin tehtäviä, joita laki ei erikseen velvoita hoitamaan (vrt. esim. Kansanterveyslain [66/1972] 3. luku). Joukkoliikenteen järjestäminen on siis kunnassa mahdollista, vaikka vastaavaa palvelua tuottaisi jo markkinaperusteisesti yksityinen yritys, jos koetaan, että palvelu voitaisiin joiltain osin järjestää tarkoituksenmukaisella tavalla. Perusteluna toiminnalle täytyy siis olla kunnan asukkaiden hyvinvoinnin tai kestävän kehityksen edistäminen.

Tutkimuksen muihin osioihin laki ei sen sijaan vaikuta. Laki ei aseta vaatimuksia joukkoliikenteen muodoille, määrille eikä hinnoittelulle vaan ainoastaan velvoittaa suorittamaan yllämainitut toimet. Myös HSL:n osalta on merkityksellistä tutkia samoja asioita kuin muillakin kaupunkiseuduilla, koska HSL:llä on joka tapauksessa suuret vapaudet järjestää liikennettä siten kuin haluaa.

2.4.2 Laki ja asetus elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksista

Otsikossa mainitun lain (897/2009) 3.1§:n kohdassa 9 asetetaan elinkeino- liikenne- ympäristökeskusten (myöhemmin ELY-keskukset) tehtäväksi mm. julkisen liikenteen järjestäminen.. ELY-keskuksille tehtävät siirtyivät vuoden 2010 alussa lakkautetuilta

läänihallituksilta. Valtioneuvoston asetuksen (906/2012) (asetus ELY-keskuksista) 13§:ssä määritellään Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen vastuulle (yleisen) joukkoliikenneluvan myöntämiseen, lupaehtojen noudattamiseen ja luvanhaltijoiden valvontaan liittyvät tehtävät muiden ELY-keskusten puolesta. ELY-keskusten toimintaan liittyy muitakin tehtävien jakoja. Tarkempi tehtävien määrittely löytyy joukkoliikennelaista. Alueelliset ELY-keskukset puolestaan

2.4.3 Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta

Poikkeuksen perustuslaista ja kuntalaista todettuun muodostaa pääkaupunkiseutu. Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistyöstä (829/2009) velvoittaa 3§:ssä Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisen yhteistoiminnassa 1) suunnittelemaan liikennejärjestelmän ja joukkoliikenteen; 2) suunnittelemaan ja hankkimaan joukkoliikenteen liikennepalvelut ja 3) päättämään joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmästä sekä taksoista. Lisäksi tehtäviä hoitamaan edellytetään perustamaan kuntayhtymä. Näitä tehtäviä varten kunnat ovat perustaneet Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (HSL). Laissa annetaan myös muille Helsingin seudun kunnille mahdollisuus liittyä kuntayhtymään. Laki asettaa siis pääkaupunkiseudun siis osittain erilaiseen asemaan joukkoliikennettä tarkasteltaessa. Tutkimuksen kannalta relevanttia kuitenkin on, ettei laki määrää joukkoliikenteelle mitään vähimmäis- tai enimmäistasoa. Tällöin siis tutkimuskysymys, miksi joukkoliikennettä järjestetään, ei ole HSL:n osalta relevantti. Kun laki ei kuitenkaan määrää liikenteelle määriä, relevanttia on edelleen kysyä, miksi sitä kannattaa järjestää nykyisessä mitassa.

2.4.4 Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta

Lain kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) 7§:ssä määritellään tiettyjen kaupunkiseutujen velvollisuus tehdä suunnitelma seudun kuntien yhteistyöstä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisesta. Vaikka laki ei suoraan mainitse joukkoliikennettä, sisältää liikenne yleensä myös joukkoliikenteen. Osittain lakia seuraa sisällöllisesti joukkoliikenteen osalta joukkoliikennelaki.

2.4.5 Joukkoliikennelaki ja palvelusopimusasetus

Joukkoliikennelaki (869/2009) määrittelee säännökset joukkoliikenteenä harjoitettavaan ammattimaiseen henkilöiden kuljettamiseen tiellä linja-autolla eräin poikkeuksin. Laki määrittelee pääasiassa liikennöitsijät vastaamaan liikenteen suunnittelusta julkisten tahojen toimiessa koordinoivina ja lupia myöntävinä toimijoina.

Yleisen joukkoliikenneluvan linja-autolla, tiellä tapahtuvaan henkilöiden kuljettamiseen myöntää siis Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus. *“Joukkoliikennelupa oikeuttaa harjoittamaan linja-autolla palvelusopimusasetuksen mukaista liikennettä toimivaltaisen viranomaisen tai kunnan taikka kuntayhtymän kanssa tehdyn sopimuksen mukaan sekä tilausliikennettä koko maassa Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta”* (Joukkoliikennelaki 9§). Reittiliikenneluvan myöntää kyseisen reitin alueella toimiva ELY-keskus, tiettyjen kuntien sisällä tapahtuvaan liikenteeseen kyseinen kunta ja seudullisten kunnallisten joukkoliikenneviranomaisten alueella tapahtuvaan liikenteeseen kyseinen viranomainen. Kutsujoukkoliikenneluvat myönnetään samaan tapaan reittiliikennelupien kanssa. Kunnalliset seudulliset viranomaiset ovat muodostuneet riippumatta mistään muusta kuntien jaotteluperusteesta.

Reittiliikennelupa tarkoittaa, että yksittäinen liikennöitsijä saa yksinoikeuden luvan mukaiselle reitille luvan mukaiseksi ajaksi. Toisaalta liikennöitsijällä on myös velvollisuus ajaa kyseistä reittiä tämän ajan luvan mukaisella määrällä. Reittiliikenne tarkoittaa siis käytännössä monopoliasemaa annetulle reitille. Huomattava on kuitenkin, että hintoja liikennöitsijä ei saa yksin määrittää, koska ne määritellään Linja-autoliiton ja Liikenne- ja viestintäministeriön välisessä sopimuksessa vuosittain.

Paikalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat velvollisia määrittelemään alueittain vaaditun joukkoliikenteen palvelutason ja koordinoimaan alueen joukkoliikennettä. Viranomainen voi päättää järjestääkö se joukkoliikennettä EU:n palvelusopimusasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus [EY] N:o 1370/2007) (myöhemmin myös **PSA**) mukaisesti alueellaan osittain tai kokonaan. Jos viranomainen näin päätyy tekemään, on sen huolehdittava, että järjestettävä joukkoliikenne on joltain osin käyttäjilleen parempaa kuin lupamenettelyn mukainen liikenne. Joukkoliikenteen siirtäminen julkiselle toimijalle on siis jotenkin perusteltava.

Lainmuutoksen myötä monilla seuduilla käytössä ollut lipputuotteiden subventointipolitiikka on muuttunut lainvastaiseksi ja siirtymäaikojen jälkeen toiminnasta on luovuttava. PSA:n säätämisen yhteydessä asetettu siirtymäaika Suomen linja-autoliikenteen osalta on päättymässä suurelta osin 30.6.2014. Monin paikoin on päädytty toimimaan palvelusopimusasetuksen tilausmallin mukaisesti kilpailuttamaan liikenne. Näin on toimittu jokaisella tämän tutkimuksen piirissä olevalla seudulla. Tämä tarkoittaa sitä, että näillä muutokseen ryhtyvillä seuduilla joukkoliikenteen suunnittelu, lipputuotejärjestelmän suunnittelu ja lipputuotteiden myynti siirtyvät liikennöitsijöiltä toimivaltaisille viranomaisille. (Kunnat.net–joukkoliikennelaki)

Lain mukaan kunnalliset seudulliset joukkoliikenneviranomaiset ovat toimivaltaisia. Tämä tarkoittaa, että niiden päätöksiin ei esimerkiksi kenelläkään ole otto-oikeutta (ks. kuntalaki 51§) ja jos päätöksen haluaa jokin muu taho kumota, on vedottava oikeusistuimeen. Periaatteessa kuntien asettamilla joukkoliikennelautakunnilla näyttäisi olevan äärimmäisen suuri valta joukkoliikenneasioista päätettäessä. Kuitenkin tilannetta mutkistaa se, että kunnat edelleen saavat talousarvioissaan asettaa varat toiminnalle, joten lautakuntien on otettava tämä päätöksissään huomioon. Tällöin kunnat voivat resursseillaan paljolti ohjata toimintaa haluamaansa suuntaan. Vaikka laki sanoo, mitkä kunnat kuuluvat mihinkin joukkoliikennealueeseen, ei se tarkoita etteivätkö kunnat voisi niistä erota. Kuntien yhteistoimintasopimukset sisältävät pykälät joiden nojalla yksittäinen kunta voi erota tai toiminta voidaan lopettaa kokonaan. Tällöin kuntien ei tarvitse ottaa kaikkia lautakuntien päätöksiä annettuna vaan ne voivat vaikuttaa niihin muita teitä pitkin. Lautakuntien todellinen toimivaltaisuus jääkin siis kuntien tahdon, yhteistyöhalukkuuden ja resursoinnin varaan.

2.7 Yhteenvetoa teoriaosuudesta

Teoriaosuudessa on tähän mennessä käsitelty poliittis-hallinnollista –järjestelmää, tuloksellisuutta & tulosjohtamista, joukkoliikenteen historiaa, joukkoliikenteen nykytilaa ja joukkoliikenteen lainsäädäntöä. Tässä luvussa luodaan lyhyt yhteenveto näistä aiheista ja kontekstoidaan sitä empiiristä osiota varten.

Poliittis–hallinnollinen järjestelmä tarkoittaa järjestelmää, jossa päätöksenteko ja päätösten toteuttaminen on eriytetty politiikan ja hallinnon kesken. Ideaalitalanteessa siis poliitikot päättävät, mikä on yhteiskunnan kannalta parasta ja hallinto toteuttaa sen. Lain mukaan

suomalaisessa julkishallinnossa poliittiset elimet ovat lähtökohtaisesti aina hallintoa ylempänä ja siksi heillä on oikeus valita ja erottaa hallinnon henkilöstö mielensä mukaan, ainakin periaatteessa. Järjestelyn katsotaan toimivan, koska poliitikot ovat vastuullisia vain äänestäjilleen ja hallinto on siis tällöin äänestäjille vastuullinen poliitikkojen kautta. Tässä tutkimuksessa kuvattu järjestelmä on yksinkertaistettunakin tätä jonkin verran monimutkaisempi. Joukkoliikennelautakunnat ja niiden ohjaamat joukkoliikenteen virkatyötä tekevät osastot muodostavat sisimmän osan tätä järjestelmää. Toisaalta lautakuntien yläpuolella ovat kunnat, jotka ovat valinneet niihin edustajansa. Poliitiikka on siis tässä vähintään kaksikerroksinen.

Politiikan ja hallinnon suhteen kannalta on merkittävää, että poliitikkojen käsiteltäväksi tulevat asiat valmistellaan hallinnossa ja yleensä kaikki asiantuntemus päätöksen alaisista asioista on hallinnossa. Tällöin hallinto voi tietojensa avulla mahdollisesti ohjailla päätöksentekoa haluamaansa suuntaa, eivätkä poliitikot ymmärrä puuttua siihen. Toisaalta poliitikot ovat hallinnolle ongelma juuri maallikkoutensa ja toisinaan suoranaisten tietämättömyytensä vuoksi. Poliitiikka ja hallinto siis ovat osittain toistensa vankeina ja heidän on jollain tapaa voitava toimia yhteen, siten että asiat etenisivät haluttuun suuntaan. Joukkoliikenneasioissa poliitikoiden tiedottomuus korostuu, koska toiminta on monilla seuduilla kokonaisuudessaan tai mukaan on vähintään tullut suuri joukko uusia kuntia ja niiden päättäjiä. Ainoastaan HSL:n kohdalla voitaneen puhua vakiintuneesta toiminnasta, jossa vastaavia muutoksia ei ole tapahtumassa. Sen sijaan virkamiesten voi lähtökohtaisesti olettaa olevan oman alansa ammattilaisia, joiden tietotaito on varsin korkealla tasolla. Toisaalta tässä tilanteessa voi korostua myös poliitikoiden tietämättömyys, joka voi siis haitata päätöksentekoa. Kummatkin ovat tämän tutkimuksen kannalta merkityksellisiä näkökulmia.

Päämies-agentti -teoria jatkaa ajatusta siitä, että hallinnon toimiessa poliitikoiden palveluksessa, poliitikoiden on erikseen varmistuttava siitä, että hallinto toimii niiden kannalta oikein. Lisäksi kuntien on varmistuttava siitä, että joukkoliikennelautakunnat tekevät päätöksiä niiden tarpeiden mukaisesti. Lainsäädännöllisesti kuntien kannalta on kuitenkin ongelma, että lautakunnat ovat toimivaltaisia elimiä, joiden päätöksiä ei voi muuttaa. Niihin tyytymätön kunta voi budjettivaltansa avulla yrittää ohjata toimintaa tai erota yhteistoiminta-alueesta. Kummatkin keinot ovat toki radikaaleja yrityksiä ajaa yksittäisen kunnan tahtoa päätöksenteossa, mutta yhtä kaikki mahdollisia.

Valta voidaan määritellä yksinkertaisesti yhden tahon kyvyksi ohjata muiden tekemisiä haluamaansa suuntaan. Poliitiikka voidaan kutsua kamppailuksi siitä, kuka valtaa yhteiskunnassa saa käyttää. Poliitiikka toimii siis tällöin näkyvimmin vaalien kautta, mutta myös muunlainen kamppailu on mahdollista. Valtaa sisältyy aina myös johtamiseen. Johtaminen on juuri toimintaa, jossa toinen saadaan tekemään sellaista, mitä hän ei muuten tekisi. Toisaalta jos johtavalla henkilöllä, johtajalla ei valtaa jostain syystä ole tai vallan alaiset eivät sitä hyväksy, ei johtaminen ole toimivaa. Samaa voidaan soveltaa myös politiikan ja hallinnon suhteeseen. Jos hallinto ei koe politiikan valtaa oikeaksi tai oikeutetuksi, ei poliittinen johtaminen toimi. Tässä tutkimuksessa korostuu juuri poliittinen johtaminen ja sen epäonnistuminen tai onnistuminen. Kuten todettiin, joukkoliikenteen politiikassa on ainakin kaksi politiikan tasoa, joilla molemmilla on poliittista valtaa toimintaan. Vallan suhteen kuitenkin voitaneen todeta, että se voi olla todellisuudessa vain yhdellä tasolla ja muiden on tähän taivuttava. Lautakunnan ja sen edustamien kuntien kesken voi syntyä kamppailua siitä, kuka saa lopullisen sanan päätöksissä, etenkin isoissa, sanoa.

Joukkoliikenteen virkamiehet voivat toisaalta omassa toiminnassaan ylenkatsoa poliitiikkaa ja yrittää tehdä asiat oman mielensä ja asiantuntemuksensa mukaan joidenkin muiden kuin politiikan intressien mukaan. Tällainen toiminta on hyvin läheistä sukua jo edellä mainitulle päämies–agentti -ongelmalle. Poliitiikan ja hallinnon välisen kamppailun voittajana on usein hallinto asiantuntemuksensa kautta. Poliitikoilla ei ole tarpeeksi tietoa ja ymmärrystä heidän haastamiseensa ja silloin on hyvinkin mahdollista, että hallinto voi sanella päätökset oman mielensä mukaan.

New public managementin mukainen linja laajentaa päämies–agentti -teorian viitoittamaa reittiä. NPM:n mukaan byrokraattisen toiminnan vähentäminen on keskeinen asia hallinnon toiminnan parantamisessa ja äärimmillään ainoa keino vastata hallinnon ongelmiin on sen purkaminen ja päätöksenteon siirtäminen markkinoille. Joukkoliikenteen kannalta huomattavaa on, että toisin kuin muut julkisia palvelut, se voidaan siirtää paikallistason poliittisella päätöksellä markkinoiden hoidettavaksi. Joukkoliikennelautakunnilla on siis halutessaan mahdollisuus toteuttaa tällaista poliitiikkaa ja jos tällaiseen ratkaisuun päädytään jossain vaiheessa, on mahdollista että NPM:n mukaiset näkemykset markkinoiden paremmasta toimivuudesta suhteessa julkiseen toimintaan ovat tässä taustalla.

Tuloksellisuus tarkoittaa yleensä parasta mahdollista vastinetta rahalle. Julkisessa toiminnassa tämä käsitys voidaan pitää, mutta käsitteen laajuuden takia sen pilkkominen osiin on tarpeellista. Tuloksellisuuden osista on esitetty monia malleja, eikä sen täsmällinen määrittäminen liene edes mahdollista tai tarpeellista. Joukkoliikenteen osalta tuloksellisuus on myös hyvin monitulkintainen ilmiö. Eri tutkimuserinteissä sitä on tutkittu eri näkökulmista ja sille on määritetty erilaisia hyötyjä ja haittoja. Joukkoliikenteen tuloksellisuus liittyy kuitenkin hyvin vahvasti sen poliittiseen ohjaamiseen. Jos joukkoliikenne on päätetty ottaa julkiseksi tehtäväksi, silloin sillä pitäisi olla selkeä tarkoitus ja mittarit sen onnistumisen mittaamiseen. Lisäksi tarpeellista olisi määritellä sellaiset raja-arvot, jolla toiminta ei ole enää kannattavaa vaan se pitäisi lopettaa tai siirtää markkinoiden tehtäväksi. Ilman tällaisia määrittämiä toiminnan tarkoitus suhteessa käytettäviin resursseihin voi hämärtyä.

Tulosjohtaminen tarkoittaa johtamista, joka pyrkii tuloksiin. Periaatteessa kaiken johtamisen voi siis sanoa pyrkivän tuloksiin, koska sellaista toimintaa ei liene edes olemassa, joka ei pyri johonkin (tulokseen). Tulosjohtaminen toimintana tarkoittaa informaation keräämistä, sen tulkittamista ja sen soveltamista toiminnan parantamiseksi. Tulosjohtaminen on lähellä rationaalisen päätöksenteon mallia. Tulosjohtaminen on kuitenkin usein hyvin monitulkintaista toimintaa ja informaation lisääminen päätöksentekoon ei välttämättä paranna sitä vaan päinvastoin tekee siitä raskaampaa ja vaikeampaa.

Poliitikoiden suorittaman tulosjohtamisen ei lähtökohdiltaan pitäisi erota juurikaan muusta tulosjohtamisesta. Poliitikoiden tulisi kuitenkin pääsääntöisesti keskittyä ylimmän tason johtamiseen asettamalla toiminnalle tavoitteita, eikä niinkään osallistumalla päivittäiseen johtamiseen. Poliitikoiden tulosjohtamista kuvaa se, että he eivät ole hyviä etsimään tietoa asiakirjoista vaan he mieluummin kysyvät asioista suoraan virastojen asiantuntijoilta. Poliitikot siis jättäytyvät helposti virkamiesten ohjauksen varaan päätöksissään. Lisäksi jos poliitikot aktivoituvat tiedonhankkijoina vasta päätöksentekotilanteessa, voi olla että riittävien tietojen hankkiminen ei enää ole mahdollista vaan päätös on tehtävä osittain vajain tiedoin. Poliitikoiden olisi siis mahdollisuuksien mukaan hankittava tietoa etukäteen asioista. Poliitikoiden tulosjohtamisen onnistuminen ei siis läheskään aina ole taattua eikä johtaminen asiantuntijoista riippumatonta.

2.8 Aiempia tutkimuksia

2.8.1 Transit in Washington, DC: Current benefits and optimal level of provision

Nelsonin ja kumppaneiden (2007) tutkimus on tyypillinen Yhdysvaltalainen esimerkki joukkoliikenteen tutkimisesta. Tutkimuksen näkökulmana on liikenteen kuluttajan saama ja menettämä hyöty erilaisissa liikennemuodoissa ja joukkoliikenteen lipputuotteiden subventoinnissa. Tutkimus on toteutettu käyttämällä erityistä simulointityökalua ja ottamalla huomioon mahdollisimman paljon erilaisia liikenteeseen liittyviä elementtejä. Tutkimuksen puitteissa lasketaan simuloimalla, paljonko hyvinvointia joukkoliikenne tuottaa käyttäjilleen ja autoilijoille. Tutkimuksen lopputuloksena saadaan, että joukkoliikenne on kaikkien kannalta hyvä asia, eli kaikki saavat nettohyötyä järjestelmästä. Hyöty tosin vaihtelee siten, että bussiliikenne hyödyttää vähiten muita autoilijoita, mutta vastaavasti eniten sen käyttäjiä. Raideliikenteen hyödyt jäävät autoilijoille ja sen käyttäjille näiden kahden väliin. Vähiten hyötyä saavat ne, jotka eivät käytä mitään liikennemuotoja aktiivisesti eli työttömät ja paljon kävellen liikkuvat.

Tutkimuksessa mielenkiintoista on joukkoliikenteen hyötyjen näkeminen pelkästään ruuhkia estävänä ja täten aikaa (=rahaa) säästävänä järjestelmänä. Artikkelin johdannossa kyllä todetaan joukkoliikenteestä olevan hyötyä vähävaraisille, jotka eivät pysty omaa autoa hankkimaan, mutta tämän arvoa ei ole järjestelmän osana arvioitu, pikemminkin todetaan joukkoliikenteestä olevan vähän hyötyä heille, koska he todennäköisimmin ovat työttömiä eivätkä siksi liiku aktiivisesti. Samoin artikkeli ohittaa kaikki joukkoliikenteen ympäristöhyödyt vain toteamalla, että joukkoliikenteessä on pienemmät päästöt matkustajaa kohti. Tätäkään ei kuitenkaan ole saatu laskelmaan sisällytettyä. Kaupunkisuunnittelulliset ja keskustaviihtyvyyden näkökulmat artikkeli jättää mainitsematta kokonaan joukkoliikenteen hyötyjen listalta. Näyttäisi siltä, että tutkimuksessa jätetään pois kaikki sellaiset näkökulmat joiden arviointi on vaikeaa tai ainakin erittäin arvolatautunutta. Esimerkiksi ympäristötaloustieteen (esim. Keohane & Olmstead 2007, 31–33) piirissä on olemassa malleja päästöjen arvottamiseen, mutta niiden arviointiin liittyy edelleen niin paljon arvo-olettamia, ettei niiden käyttö objektiivisesti ja helposti ole mahdollista. Esimerkkinä voidaan sanoa ilmaston lämpeneminen, joka on edelleen kiistanalainen (etenkin USA:ssa) ja jonka taloudellisia vaikutuksia yksittäiselle liikenteen käyttäjälle tai kansalaiselle on vaikea arvioida, vaikka hyväksyisikin ilmiön olemassaolon. Tilannetta monimutkaistaa se, jos

ilmaston lämpenemisen todennäköisyyttä täytyy ruveta arvioimaan esimerkiksi skenaariotekniikoita käyttäen.

Kun tutkimuksessa siis on jätetty pois kaikki sellaiset asiat, joiden arvottaminen on vaikeaa tai mahdotonta muodostuu joukkoliikenteen hyödyistä sängen suppea kuva. Koska näkökulma on yksittäisessä liikenteen käyttäjässä, on toisaalta ymmärrettävää, että arviointi täytyy tehdä mahdollisimman teknokraattisesti. Koska on mahdotonta päästä yksittäisen käyttäjän päähän sisään arvioimaan hänen arvojaan liikenteeseen liittyen, on mallien ohitettava tällaiset tilanteet kokonaan. Arviointia on esimerkiksi hyvin vaikea tehdä sellaisesta näkökulmasta, jossa henkilö A harrastaa autoilua ja kokee päivittäisen yöpaikalle ajamisen harrastuksena, jossa henkilö B harrastaa lukemista ja hän puolestaan kokee päivittäisen bussissa/junassa istumisen ja lukemisen harrastuksenaan tai jossa henkilö C harrastaa tennistä ja liikennevälineellä ei ole mitään merkitystä hänen harrastuksensa kannalta. Tapauksissa henkilö A saa siis henkilökohtaista hyötyä autolla ajamisesta ja on siksi valmis uhraamaan enemmän rahaa tai resursseja saadakseen autoilla päivittäin. Sen sijaan henkilö B on valmis suurempiin uhrauksiin saadakseen matkustaa junalla/bussilla ja henkilö C ei pidä kumpaakaan kulkumuotoa toista parempana eikä täten ole valmis uhraamaan kumpaankaan tarvetta enempää resursseja. Esimerkit osoittavat, että yksinkertaistavat mallit, vaikka ovatkin toimivia, eivät kuvaa todellisuutta ja niitä mahdollisia arvoasetelmia, joita ihmisillä on liikkumiseensa liittyen.

Omassa tutkimuksessani arvottamisen ongelmaa ei ole, koska tarkoitukseni ei ole arvottaa mitään joukkoliikenteeseen liittyviä haittoja tai hyötyjä kenenkään näkökulmasta. Tutkimukseni puitteissa on siis objektiivisesti mahdollista selvittää, mitä yhteiskunnallisia tavoitteita joukkoliikenteelle on poliittisesti asetettu huolimatta niiden arvottamisen mahdollisuuksista. Tutkimukseni tapauksessa arvoasetelmien havainnointi ei ole ongelma, koska mielipiteitään antavat toisaalta asiantuntijat ja toisaalta poliitikot. Asiantuntijoiden tehtävänä on toisaalta toteuttaa poliitikoiden tahtoa virastossa ja toisaalta arvioida poliitikoiden asettamien hankkeiden mielekkyyttä. Poliitikoiden mielipiteet saavat lähtökohtaisesti ollakin erittäin arvolutautuneita, koska juuri siihen tehtävään heidät on valittu; edustamaan valitsijoidensa arvoja. Edellä esitellyssä tutkimuksessa ongelmana näyttäisikin olevan juuri se, että se ei kykene ottamaan huomioon erilaisia kansalaisten arvoja joukkoliikenteeseen liittyen miltään kannalta ja siksi sen tuottama arviointi jää puolitiehen. Ongelma ei ole yksin tämän tutkimuksen vaan liittyy vahvasti

moniin Yhdysvalloissa tehtyihin liikennetutkimuksiin, jossa kaikki arviointi on tehtävä mahdollisimman teknisesti ja objektiivisesti luotettavuuden saavuttamiseksi. Erityisesti tästä syystä nyt tehtävä tutkimus on paikallaan, koska se kartoittaa joukkoliikenteeseen todellisuudessa liitettäviä arvoasetelmia.

2.8.2 Politicians in search of performance information? – Survey research on dutch aldermen’s use of performance information

Artikkelitutkimuksessaan ter Bogt (2004) on tutkinut Alankomaiden kuntien aldermannien tuloksellisuusinformaation käyttöä. Tutkimus on toteutukseltaan yksinkertainen ja sen antama informaatio on suoraviivaisesti hyödynnettävissä myös tässä tutkimuksessa. Tutkimuksessaan ter Bogt on tehnyt kolmeen tapauskuntaan perustuvan esitutkimuksen aldermannien toiminnasta ja varsinainen tutkimus on tehty käyttäen kyselytutkimusta heidän toimintansa selvittämisessä. Tuloksina tutkimuksessa todetaan aldermannien käyttävän tuloksellisuusinformaatiota apuna työssään, mutta se ei ole juuri peräisin virallisista lähteistä vaan henkilökohtaisista kohtaamisista virkamiesten ja työntekijöiden, siis asiantuntijoiden, kanssa. Tästä syystä aldermannit myös kokevat viralliset dokumentit varsin hyödyttömiksi työssään. Eri aloilla työskentelevien aldermannien todetaan vielä etsivän erilaista tietoa riippuen omasta alastaan. Mitä vaikeampaa aldermannin johtamaa alaa on mitata, sitä vähemmän he käyttävä konkreettisia mittareita ja sitä enemmän he suosivat keskustelua tiedonhankintatapana. Tutkimuksen tulokset pääosin tukevat tutkijan asettamia propositioita.

Tutkimuksessa mielenkiintoista on yksinkertaisen kyselylomakkeen käyttö monimutkaisen asian selvittämisessä. Vaarana toki on, että yksinkertaistettu lomake ohittaa jotain olennaista asiaan liittyvää. Ongelma on tietysti sisällä menetelmässä ja tässä tutkimuksessa asiaa on korjattu tekemällä esitutkimus haastatteluin ja tarkemmin kysymyksin. Joka tapauksessa tämä tutkimus innoitti käyttämään nyt tehtävään tutkimukseen samantyyppistä lomakekyselyä ja hankkimaan hieman vastaavaa informaatiota joukkoliikenteen tulosjohtamista koskien.

Artikkelin teoreettinen lähestymistapa on yksinkertainen ja siksi myös tehokas. Teoriakehys perustuu kolmeen peruspropositioon, joita kyselyllä pyritään varmistamaan. Tämä perinteisin tapa soveltaa kyselytutkimusta (Töttö 2000, 106–108). Teorian antamat oletukset siis joko kumotaan, hyväksytään tai todetaan, ettei aineisto perusteella voi tehdä kumpaakaan edellä

mainituista. Tutkimusote soveltuu tässä tutkimuksessa hyvin ilmiön tarkasteluun. Kun mainitut kolme propositiota on saatu määriteltyä tarkasti, on niiden tutkiminen tilastollisesti helppoa ja mielekästä.

Nyt tehtävässä tutkimuksessa voidaan hyödyntää kyselymenetelmän lisäksi ter Bogtin tutkimuksen tuloksia. Tutkimuksen tulokset kertovat selkeää kieltään siitä, että poliitikot osaavat käyttää erilaista informaatiota hyödykseen, jos heille tarjoaa siihen tilaisuuden. Erilaisissa tilanteissa virkamiesten on osattava vain tarjota sitä heille ja toisaalta poliitikoiden on osattava myös itse pyytää lisätietoa. Esimerkiksi tulosten pohjalta voisi päätellä, että kokoukset voivat olla liian nopeatempoisia ja muodollisia tarkentavia kysymyksiä varten ja siksi poliitikoiden kannalta erilaiset epämuodolliset tilaisuudet ja mahdollisuus ottaa vapaasti yhteyttä erilaisissa asioissa olisivat erittäin hyödyllisiä. Poliitikoiden on vaikea tehdä päätöksiä ja valvoa virkatyötä jos he eivät saa tarvitsemaansa tietoa. Toisaalta tutkimuksessa korostetaan aldermannien olevan, suomalaisista kollegoistaan poiketen, paitsi poliitikkoja myös johtamisvastuullisia henkilöitä organisaatioissa, joten heidän on paljon helpompi hankkia tarvitsemaansa tietoa. Toisaalta taas suomalaiset poliitikot ovat ainoastaan toimieliminä toimintakykyisiä ja siksi yksittäisen poliitikon on vaikeampaa saada tarvitsemaansa ohjausta varsinkin jos tiedontarve edellyttää tarkentavia keskusteluja virkamiesten kanssa joiden työtehtäviin ei välttämättä ole juurikaan suunniteltu aikaa käytettäväksi poliitikoiden kanssa jutusteluun.

2.8.3 Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa

Sakari Möttösen väitöstutkimus (1997) käsittelee siis tulosjohtamista ja valtaa Suomen kuntakentällä. Tutkimuksessa on mukana joukko tapausorganisaatioita kahdesta kunnasta. Möttösen tutkimus on väitöstutkimuksena laaja ja moniulotteinen. Teoriakehys on kattava ja tulosjohtamisesta luodaan toimiva teoreettinen malli.

Möttösen tutkimus (1997, 70–82) rakentaa ensin tulosjohtamisen perusmallin, jonka mukaan sen keskeisiä elementtejä ovat tavoitteiden asetanta ja niiden seuranta. Hänen mukaansa poliittis-hallinnollisessa kontekstissa poliitikoiden ja viranhaltijoiden tehtävät voidaan erottaa toisistaan siten, että äärimmillään poliitikot tekevät kaikki päätökset ja viranhaltijat vain toteuttavat ne tai äärimmillään toisessa päässä poliitikot ja virkamiehet tekevät kaikki päätökset yhdessä erilaisiin

lähtökohtiinsa nojaten. Tällöin pyritään siis hyödyntämään täysimääräisesti virkamiesten asiantuntemus ja poliitikoiden maallikkous ja kansalaisten tarpeiden tunteminen.

Valtaa Möttönen tutkii määrittämällä sen politiikan ja hallinnon väliseksi suhteeksi, jossa vahvempi osapuoli saa tahtonsa läpi, riippumatta siitä kummalle päätöksenteko virallisesti kuuluisi. (Möttönen 1997, 93–102)

Möttösen tutkimuksen keskeisiä tuloksina voidaan sanoa, että tulosjohtamisen elementit eivät toteutuneet vaan jäivät monilta osin puolitiehen tai kokonaan toteutumatta. Etenkään politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa tulosjohtamisen elementtejä ei sovellettu juuri lainkaan niiden nimellisestä käyttämisestä huolimatta. Myös strategioiden valmistelutyö näyttää tutkimuksen mukaan erittäin heikolta. Strategiatyötä keskitytään pahimmillaan jo käytössä olevien toimintojen kuvaamiseen eikä juurikaan tulevaisuuden suunnitteluun ja mentelmien kehittämiseen kuten strategiatyössä kuuluisi. Huomattavaa on, että tutkimuskunnissa ei ollut selkeää käsitystä siitä, kuka viime kädessä määrittelee kunnan tarkoituksen ja toimii kunnan ”päämiehenä”.

Viranhaltijoiden halu omia kunnan edun määrittely näkyi strategiatyössä, jossa virkajohto tunnistaa ympäristön muutoksia ja haluaa tehdä muutoksia kunnan strategiaan. Tällöin heidän ongelmakseen muodostuivat poliitikot, joille ajatukset piti myydä. Viranhaltijoiden mielestä siis heidän tehtävänsä oli ajatella kunna parasta ja saada myös ”tyhmit poliitikot” näkemään sama asia kuin he näkevät ja lisäksi saada poliitikot uskomaan, että strategiatyö on tehty politiikkavetoisesti eikä viranhaltijoiden toimesta. (Möttönen 1997, 355–356)

Möttösen tutkimuksessa siis tulee selkeästi esiin valta-asetelma poliittis-hallinnollisessa kontekstissa ja etenkin viranhaltijoiden asiantuntijaroolin painottuminen päätöksenteossa ainakin kulisseissa. Tällöin siis vaikka näyttäisi siltä, että poliitikot tekevät itsenäisiä päätöksiä voivat viranhaltijat ollakin todellisia vallankäyttäjiä. Ongelmallisen tilanteesta tekee se, että parhaimmillaan poliitikotkin uskovat tehneensä itse päätökset ja viranhaltijat vakuuttavat samaa vaikka todellisuudessa asia on toisin päin.

Tämä on merkittävä havainto myös nyt tehtävässä tutkimuksessa ja selvää on, että jonkinlaista valtdynamiikkaa voi olettaa olevan myös joukkoliikenteen alalla. Toisaalta kuten Möttösen

tutkimuksesta käy ilmi, valtasuhteen todellinen luonne pyritään pitämään piilossa poliitikoilta ja julkisuudelta eikä se ulospäin näkyminen ole tässäkään tutkimuksessa varmaa. Havainto täytyy kuitenkin ottaa huomioon ennen lopullisia tuloksia. Lisäksi Möttösen tulokset pakottavat tässä tutkimuksessa tutkimaan juuri tätä vallan aspektia erityisen tarkasti.

3 Tutkimusmenetelmät

3.1 Kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tutkimus

Kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tutkimus on perinteisesti nähty toisilleen vastakkaisina ja toisensa pois sulkevinä menetelminä. Nykyisin menetelmät nähdään parhaimmillaan toisiaan täydentävinä. Vaikka tutkimusmenetelmien vastakkainasettelu on hiipumassa, on se edelleen jossain määrin olemassa ja vaikuttaa joillain tieteenaloilla voimakkaastikin. Jossain määri kvalitatiivisen tutkimuksen kehitys kulki ensin esitutkimuksen roolista lopulta omaksi menetelmäkseen. (Kvale & Brinkmann 2009, 7–12; Hirsjärvi & Hurme 2001, 21–24; Töttö 2004, 9–11; Töttö 2000, 45–47)

Perinteisesti haastattelututkimus on nähty osana kvalitatiivista tutkimusta ja kyselytutkimus osana kvantitatiivista tutkimusta. Haastattelututkimuksen tuottama aineisto on puhetta, mutta toki vastaukset voi halutessaan koodata myös numeeriseksi. Näin siis myös puheen voi muokata kvantitatiiviseksi. Toisaalta myös kyselylomakkeilla voidaan kysyä avoimia kysymyksiä, jotka ovat siis luonteeltaan kvalitatiivista aineistoa. Nämä kaksi menetelmäkokonaisuutta ovat siis hyvin lähellä toisiaan ja ne menevät myös päällekkäin. Näin on tässäkin tutkimuksessa. Aineistoja ei voi eritellä määrälliseksi tai laadulliseksi pelkästään sen mukaan kummalla menetelmällä ne on kerätty. (Töttö 2004, 9–12)

Edelleen Tötön (2004, 10) mukaan tutkimusmenetelmien kvantitatiivisesta ja kvalitatiivisesta jaosta tulisi luopua ja keskittyä enemmän aineistoihin. Hänen jaottelussaan tutkimus koostuu aina vähintään aiemmasta tutkimuksesta ja teoriasta sekä tutkijan suorittamasta pohdinnasta. Lisäksi tutkimuksessa voi olla tekstiaineistoja ja mittauksia. Tässä tutkimuksessa ei Tötön esimerkkiä seuraten nojaututa kvalitatiiviseen ja kvantitatiiviseen vaan keskitytään erilaisiin aineistoihin ja niiden antamiin mahdollisuuksiin. Tässä tutkimuksessa on siis mukana kaikkia edellä mainittuja aineistolajeja, tosin numeerista aineistoa vain sivutaan.

Tässä tutkimuksessa olennaista ei siis ole se mihin korkeampiin luokkiin käytetyt menetelmät kuuluvat vaan se miten niiden tuottama tieto taipuu vastaamaan esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Pääkysymyksenä tutkimuksessa siis on ”miltä joukkoliikenteen poliittinen tulosjohtaminen näyttää Suomen suurilla kaupunkiseuduilla?” Tähän kysymykseen vastaaminen

tapahtuu siis kertomalla sen toiminnasta ja vertailemalla eri seutuja keskenään. Kysymykseen ”kuinka hyvin se toimii?” vastataan vertailemalla keskenään tapausseutuja ja asettamalla näitä järjestykseen toiminnan onnistumisen kannalta sekä erittelemällä sille perusteluja. Vastaus on siis laadullinen, mutta siihen vastaamisessa käytetään sekä numeerista että laadullista aineistoa. Vastaus järjestelmän toimivuudesta voidaan esittää kahdella tavalla ja nämä tavat ovat sisäinen ja ulkoinen toimivuus. Sisäinen toimivuus lienee täysin tutkittavissa subjektiivisin menetelmin eli kysymällä, mitä siihen kuuluvat poliitikot ja virkamiehet siitä ajattelevat. Järjestelmän osat ovat siis politiikka ja hallinto, joiden on tultava toistensa kanssa toimeen ja luotava lisäksi toimiva kokonaisuus. Merkitykselliset mielipiteet tästä yhteistyöstä todennäköisemmin tulevat sisältä kuin ulkoa, koska järjestelmässä jatkuvasti toimivilla on olemassa omakohtainen kokemus siitä. Tällöin toimivuutta voidaan mitata heidän näkemyksillään ja tulokset esittää kokonaisarviona toimivuudesta. Ulkoisen toimivuuden eli tehtyjen loppuratkaisujen toimivuutta ei sen sijaan voi tässä yhteydessä arvioida. Arviointi vaatisi ensinnäkin mittari(sto)n, jonka avulla lopullisten päätösten toimivuus voitaisiin todentaa tai suorittaa vertailu muihin vastaaviin organisaatioihin ja toiseksi tällainen analyysi pitäisi myös tehdä. Esimerkiksi vertailua jonkin muun maan julkiseen joukkoliikenteeseen ei voida tehdä, koska rakenteet ovat jokaisessa maassa erilaiset. Myöskään vertailu yksittäisiin maihin ei ole mielekästä, koska tämän vertailumaan absoluuttisesta hyvin toimivuudesta ei ole takeita. Tästä syystä vertailussa pitäydytään joukon keskinäisessä vertailussa. Kolmas kysymys on ”mitä ongelmia siihen liittyy?” Tähän kysymykseen vastataan yksinkertaisen laadullisesti käyttämällä aineistona lähinnä laadullista aineistoa. Myös yksittäisistä monivalintakysymyksistä voi olla tässä hyötyä. Pääosassa ovat kuitenkin selkeästi, sanallisessa muodossa ilmaistut mielipiteet.

Toinen kysymysjoukko liittyy joukkoliikenteen järjestämisen ja tukemisen syihin ja siihen liittyvään tuloksellisuuden arviointiin. Syiden etsinnässä apuna ovat tasaveroisesti molemmat aineistotyyppit. Kysymys on esitetty muutamissakin muodoissa kyselyssä ja myös haastatteluissa se oli selvästi esillä. Vastaus tähänkin kysymykseen annetaan kuitenkin laadullisena.

Kysymykseen tuloksellisuudesta samoin kuin edelliseen aineiston muodostavat molemmat tasaveroisesti. Samoin vastaaminen tapahtuu pääosin laadullisena, mutta tässäkin on mahdollista antaa jakauma tuloksellisuuden tärkeimmistä elementeistä.

Kokonaisuutena tutkimus on hyvin monipuolinen ja sen antamat vastaukset eivät ole latistettavissa yksinkertaisesti laadulliseksi tai määrälliseksi vaikka laadulliset vastaukset pääosassa ovatkin. Yksi yhteinen nimittäjä tutkimuksen aineistoilla kuitenkin on ja se on vastaajalähtöisyys. Kaikki tutkimuksen empiiriset vastaukset ovat ihmisten *mielipiteistä* nousevia. Tällöin vastausten voidaan sanoa olevan hyvin suhteellisia eikä niiden totuusarvo ole pidemmällä aikavälillä kestävä. Muissa yhteyksissä aineiston antamaa kuvaa onkin mielekästä verrata vain tutkimuksen aikaisiin yleisempiin mielipiteisiin nähden. Vastaavien tulosten aikaansaaminen myöhemmin tai muissa konteksteissa on siis äärimmäisen vaikeaa. Tulokset ovat paitsi tämän hetken joukkoliikennepoliittisten mielipiteiden luotaamista, mutta myös yleisemmin ajankuvaa tutkimuksen aikaisista mielipiteistä ja ajatuksista.

3.2 Haastattelu tutkimusmenetelmänä

Haastattelu tutkimusmenetelmänä ei ole erityisen vanha. Sen merkitys nousi vasta sosiaalitieteiden nykymuotoisen esiinmarssin myötä. Tutkimuksenteossa kävi ilmeiseksi, etteivät tieteessä vallalla olleet tilastolliset menetelmät enää täyttäneet tarkoitustaan tutkimuksissa, joissa ilmiön tilastotieteellistäminen ei ollut merkityksellistä. Tutkimuksissa, joissa paino oli ihmisten luomissa merkityksissä ja näiden esiintuomisessa ja ymmärtämisessä, olivat tilastotieteelliset menetelmät jopa haittana. Haastattelu on siis verrattain nuori menetelmä tutkimuksessa ja sen käyttö on tutkimuksessa osittain vielä haasteellista. Haastatteluja on sen sijaan tehty muissa yhteyksissä jo pidempään esimerkiksi sanomalehtityössä ja yleisen tiedonhankinnan menetelmänä tiedonhankinnallinen keskustelu lienee vanhin tunnettu. Kysymällä muilta ihmisiltä heidän kokemuksistaan ihmiset ovat saaneet maailmasta tietoa kenties kymmenientuhansien vuosien ajan. (Kvale & Brinkmann 2009, 49–51)

Haastattelututkimuksen merkitys tieteentekemisessä perustuu sen tuomaan subjektiiviseen tietoon tutkittavasta asiasta. Tällöin tutkittavan asian laajempi ymmärrys täyttää tieteellisen tiedon vaatimuksen ja on siksi itsessään arvokasta. Tiedon yleistäminen laajoja säännönmukaisuuksia löytämällä ei sen sijaan ole haastattelututkimuksen kautta lähtökohtaisesti mahdollista. (Kvale & Brinkmann 2009, 260–263)

Haastattelutiedon objektiivisuus puolestaan riippuu tutkijan riippumattomuudesta ja lahjomattomuudesta. Vaikka haastattelutiedon analyysia ei voi samaan tapaan tilastotieteellisesti

varmentaa kuin numeropohjaisen aineiston analyysin voi, on kummassakin menetelmässä tutkijan objektiivisuudella suuri rooli. “*Objektiivisuus on moraalinen ongelma ennemmin kuin menetelmällinen*” (Kvale & Brinkmann 2009, 242. Käännös tutkijan.) Tiedon riippumattomuus siis riippuu siitä, miten tutkija siihen sitoutuu. Jos tutkija käsittelee haastattelutietoa kuin hän käsittelee kyselyaineistoa eli muuttamatta tai manipuloimatta sitä ja erityisesti keräysvaiheessa antamalla haastateltavan tuoda esiin oma näkemyksensä aiheesta ja kunnioittamalla tätä tutkimuksen läpi, on myös tutkimuksen lopputulos yhtä luotettava kuin tilastollisen analyysin lopputulos. Tutkimuksen tekeminen ohi haastateltavien antaminen vastauksien tai vastaukset väärentämällä on tutkijalle yhtä väärä toimintatapa kuin kyselyaineiston väärentäminenkin. (Kvale & Brinkmann 2009, 242–243)

Haastattelu on hyödyllinen tapa tehdä tutkimusta kun halutaan saada esiin haastateltavien kokemuksia ja kokemuksille luomia merkityksiä. Haastateltava on siis mielellään tutkittavan aiheen parissa kokenut ja hänellä uskotaan tästä syystä olevan aiheesta syvällistä tietoa tai juuri hänen kokemuksensa aiheesta koetaan merkitykselliseksi. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 34–35)

Teema- tai puolistrukturoitu haastattelu on haastattelun erityismuoto, jossa kysymykset ovat kaikille samat tai samantyyppiset, mutta haastattelun eteneminen voi tapahtua vapaasti. Olennaista on käsitellä kaikki olennaiset teemat ja antaa haastateltavien tuoda omat ajatuksensa vapaasti mukaan, mutta toisaalta pitää keskustelu teemallisesti oikealla alueella. Teemahaastattelun aineiston kvantifiointi ja tilastotieteellinen käsittely on mahdollista, mutta se ei ole pakollista ja muitakin menetelmiä voi käyttää. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 47; Kvale & Brinkmann 2009, 110)

Tässä tutkimuksessa teemahaastattelu on perusteltu ratkaisu tutkimuksen rajatun aiheen kannalta. Tämä pakottaa suuntaamaan haastatteluja kohtalaisen paljon, jotta kaikki tutkimuksen kannalta relevantit asiat tulevat käsitellyksi lyhyen haastattelun aikana. Toisaalta teemahaastattelun runko antaa mahdollisuuden joustaa, jos esille nousee tutkijalta huomaamatta jääneitä asioita, joiden mukaan ottaminen on kuitenkin perusteltua. Samoin teemahaastattelu antaa haastateltavalle mahdollisuuden tuoda itse tärkeäksi kokemiaan asioita esiin aihetta koskien ja kysymysten ulkopuolelta.

Haastattelu toimii tutkimuksessa, koska haastateltavat henkilöt ovat selkeästi osa tutkittavaa ilmiötä. He toimivat jatkuvasti työssään poliittisen johtamisen alaisina ja havainnoivat poliitikoiden toimintaa työssään säännöllisesti. He tulkitsevat näiden tahtoa ja valmistelevat sekä toteuttavat asioita tämän tahdon mukaan. Toisaalta haastateltavat toimivat tutkimuksessa myös asiantuntijaroolissa. Tämä tarkoittaa, että haastattelija voi luottaa haastateltavan faktatiedon olevan kunnossa eikä sen tarkastaminen siksi ole tarpeellista ellei jokin erityisen merkillinen lausunto sitä vaadi. Faktojen tarkastaminen on kuitenkin tärkeää, jos tutkijalla on syytä epäillä haastateltavan haluavan ohjata tutkijaa väärin tulkintoihin tiedon avulla tai jos haastateltava ei selkeästi ole asiantuntija haastateltavassa asiassa. Toisaalta voi olla, että haastateltava haluaa korostaa jotakin omaa mielipidettään jollain faktalla, joka voi osoittautua kaunisteluksi tai osatotuudeksi. Kuitenkin, mitä tarkemmasta tai laajemmasta tiedosta on kysymys, sitä vaikeampaa tutkijan on annettuja tietoja varmistaa. Tutkimuksessa on kuitenkin mukana poliitikoille suunnattu kysely, joten samojen teemojen ja tietojen toistuminen molemmissa aineistoissa vahvistaa tiedon luotettavuutta. Toki ongelmana on, että koska voi olettaa seudun poliitikoiden kuunnelleen samaa virkamiestä kuin haastattelijakin, voivat yhtenevät tiedot joka tapauksessa jossain vaiheessa osoittautua vääriksi. Vastausten vertailu vielä yhtä seutua laajemmin kuitenkin voi paljastaa vielä yhden seudun sisäisiäkin virhetietoja, joten laaja vertailu on tästäkin syystä perusteltua. Systemaattisen valtakunnallisen virhetiedon olemassaolo on toki mahdollista, mutta tässä tutkimuksessa sellaisen varmistaminen ei ole mahdollista.

Toisaalta koska tutkimuksen tarkoituksena on etsiä merkityksiä ja kartoittaa eriäviä ymmärryksiä yhdestä asiasta ei mielipiteiden leimaaminen vääräksi tai oikeaksi ole itsetarkoitus. Varsinkin poliittiseen johtamiseen liittyvä ihmisten välisten suhteiden arviointi on hyvin vastaajariippuvaista, joten erilaisten vastausten mukaan ottaminen on erityisen tärkeää ja vääräksi tällaisia valtavirrasta poikkeavia näkemyksiä ei voi leimata. Tässäkin tapauksessa toki voi törmätä valheisiin, mutta kaikkien pienimpien lausuntojen ristitarkastaminen ei siis ole mahdollista tai järkevääkään.

Haastateltavien mielipiteet tutkittavasta aiheesta ovat merkityksellisiä, koska he ovat toinen osapuoli poliittis-hallinnollisessa suhteessa. Suhteen määrittelyssä siis heidän näkemyksensä on ns. puolet totuudesta ja toisen puolen muodostavat vastaavasti poliitikoiden näkemykset.

Mahdollista olisi toki luoda kolmas näkökulma havainnoimalla toimintaa, mutta tässä tutkimuksessa se ei ole tarkoituksenmukaista työläytensä takia.

Tutkimus nojaa paljolti toiminnassa mukana olevien ihmisten mielipiteisiin ja kokemuksiin. Tällöin oletuksena on, että juuri kokemus työstä ja näkökulmat esimerkiksi poliitikon työstä antavat parhaan vastauksen asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Poliitikoiden mielipiteillä on erityistä merkitystä, koska näiden mielipiteiden varassa tehdään todellisia ratkaisuja, jotka vaikuttavat todellisessa maailmassa. Tästä syystä mielipiteiden avoin tarkastelu ja analysointi on tärkeää.

Edellä kuvattu näkyy erityisesti tuloksellisuuden liittyvissä kysymyksissä. Nämä ohittavat tuloksellisuuden teoreettisen merkityksen ja keskittyvät siihen, miten tuloksellisuusinformaatiota ja joukkoliikenteen tuloksellisuutta käsittelevät ihmiset sen ymmärtävät. Keskiössä on siis soveltaminen ja ymmärrys. Ymmärryksen taso voi vaihdella, mutta yhtä kaikki se mitä vastaajat raportoivat, on heidän kokemaansa todellisuutta ja kun oletetaan että poliitikoiden kokema todellisuus vaikuttaa heidän tekemiinsä päätöksiin, niin voidaan hyvällä omalla tunnolla unohtaa se mitä tuloksellisuus *voisi tarkoittaa* ja keskittyä siihen miten avainhenkilöt sen kokevat ja minkälaisia päätöksiä he sen pohjalta kykenevät tekemään.

3.3 Lomakekysely tutkimusmenetelmänä

Lomakekysely on yhteiskuntatieteissä perinteinen tutkimusmenetelmä. Tiedonmuodostukseen se soveltuu parhaiten kun halutaan tietoa yksinkertaisiin kysymyksiin, mahdollisimman isolta joukolta ihmisiä. Tällöin lomake on hyvä muodostaa helposti kvantifioitavaksi eli koodattavaksi. Avoimia kysymyksiä tulisi välttää kvantifioinnin helpottamiseksi. Sähköisten lomakkeiden aikana aineiston saa helposti suoraan sähköiselle lomakkeelle. Sähköisten lomakkeiden avulla on myös helpompaa ja halvempaa saavuttaa entistä suurempi määrä erilaisia ihmisiä, joiden mielipiteitä halutaan selvittää. (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1995, 66–73)

Lomakkeen haittana on sen jäykkyys ja kertaluonteisuus. Jos lomakkeeseen jää virhe, ei sitä voi enää jälkikäteen korjata eikä vastauksia myöskään usein voi anonyymien vastausten vuoksi täydentää. Myöskään epäselviä kysymyksiä ei voi tarkentaa myöhemmin toisin kuin haastattelussa, jossa haastateltavalla on aina mahdollisuus kysyä tarkennuksia (Alkula ja muut 1995, 137–138). Erilaisten kyselyjen ja tietopyyntöjen kasvavasta määrästä johtuen vastaajien

saaminen kyselyyn voi olla vaikeaa. Lomakkeiden lähettäminen umpimähkään on lähettäjälle tehokasta, mutta vastaaja ohittaa ne helpommin kuin erillisen yhteydenoton jälkeen. Alkulan ja muiden (1995, 67) mukaan kato voi olla jopa 50–60%. Tilastollisen analyysin suorittamiseen tarvitaan kuitenkin määrällisesti riittävä ihmisjoukko, joten varsinaisesta vastausprosentista ei tarvitse huolehtia, jos siihen on varauduttu riittävällä joukolla.

Kyselytutkimuksissa ongelmana on usein ihmisten vähäinen kiinnostus tutkittavaan asiaan (Alkula ja muut 1995; 67, 139). Tässä tutkimuksessa ongelma ei liene erityisen suuri, koska kaikki kyselyn saaneet henkilöt ovat vapaasta tahdostaan politiikassa mukana ja siksi todennäköisesti innokkaita kommentoimaan yhteiskunnallisia asioita. Toisaalta joukkoliikenne ei ole kuntien tärkeimpiä tehtäviä, joten erityisesti pienissä kunnissa, toisin kuin suurissa kunnissa, aihe ei välttämättä herätä mielenkiintoa asiaa kommentoimaan. Toisaalta taas joukkoliikennelautakunnissa aiheen ollessa ensisijainen politiikan kohde kiinnostusta voisi odottaa olevan enemmän.

Jos oletetaan että kyselyihin vastaavat erityisesti sellaiset ihmiset, jotka ovat kyseisestä asiasta erityisen voimakkaasti jotain mieltä, tällöin myös vahvojen mielipiteiden voisi olettaa korostuvan vastauksissa. Tällöin siis oletuksena on, että ihmiset joita kyselyn aihe ei erityisesti kiinnosta jättävät herkemmin vastaamatta siihen. Tämä on otettava mahdollisuutena huomioon vastauksia analysoitaessa. Voimakkaat mielipiteet voivat korostua siis kyselyssä ilman, että ne olisivat erityisesti esillä itse politiikan työssä. Voimakkaat mielipiteet eivät toisaalta välttämättä sanele mielipiteen sisältöä. Vastaaja voi olla voimakkaasti joukkoliikennettä vastaan tai joukkoliikenteen puolesta, mutta kokonaisvastauksiin tällä ei välttämättä ole vaikutusta, jos sekä vastustajat että puolustajat käyvät yhtä aktiivisesti vastaamassa kyselyyn. Tällöin vain kyselyn aineisto voi näyttää vastakkaisten mielipiteiden taistelukentältä vailla merkittäviä sovinnollisia ja asialähtöisiä poliitikkoja.

Toisena ongelmana voi olla se, että joukkoliikenteen kannattajat ovat innokkaampia työskentelemään joukkoliikennelautakunnassa kuin joukkoliikenteen vastustajat. Tällöin joukkoliikennelautakuntien vastaajat voivat olla muita poliitikoita ja kansalaisia huomattavan joukkoliikennemyönteisempiä. Toisaalta tätä korjaa kyselyn laajentaminen myös kunnanhallitukseen ja erikokoisiin kuntiin, jolloin mielipiteiden voisi olettaa olevan näissä

elimissä enemmän tasapainossa kuin joukkoliikennelautakunnissa. Toisaalta on myös otettava huomioon seikka, että joukkoliikenteen puolustaminen voi olla muodikasta tai muuten valtavirran mukaista. Tällöin vastakkaisten mielipiteiden ilmaiseminen voi muodostua hankalammaksi myös anonyymissä kyselyssä. Toisaalta asia voi toimia myös täysin päinvastoin; esimerkiksi paikkakunnan yleisestä poliittisesta ilmapiiristä johtuen voi ollakin tärkeää vastustaa joukkoliikennettä. Joukkoliikenteen ollessa seudullista voi vastauksissa näkyä myös muista seudun asioista johtuvia jännitteitä, jotka heijastuvat myös joukkoliikenteeseen ja näkyvät seudun kuntien eriävinä mielipiteinä joukkoliikenteen tulevaisuudesta.

Kyselyssä voi siis muodostua aineistoa, joka ei täysin vastaa poliittisen kentän mielipiteitä tai varsinkaan kansan mielipiteitä, joita poliitikoiden pitäisi olla ajamassa. Tämän huomioonottaminen aineistoa varsinaisesti analysoitaessa ei ole teknisesti mahdollista esimerkiksi erilaisia aineistoon sisältyviä riskejä arvioimalla ja mittaamalla. Tämä johtuu siitä, että olemassa olevaa tietoa kyselyyn osallistuneiden seutujen ja paikkakuntien kansalaisten suhteutumisesta joukkoliikenteeseen ei ole. Riskin olemassaolon tiedostaminen on kuitenkin tärkeää.

Tutkimuksen validiutta ei siis edellisen perusteella voi täysin taata. Toisaalta tutkimuksessa on huomioitu, että vastauksissa voi olla jonkin verran huojuntaa ja siksi tärkeimmät kysymykset on esitetty kyselyssä useaan kertaan. Tällöin tutkimuksen kannalta olennaisten seikkojen selviäminen muodostuu todennäköisemmäksi.

3.5 Tutkimusmenetelmien yhdistäminen

Perinteisessä mielessä tutkimusmenetelmien yhdistäminen on ollut harvinaista. Samassa tutkimuksessa erilaisten aineistojen käyttö on nähty työn laatua heikentävänä. (Ks. esim. Lauslahti 2007, 17; Kovalainen 2005, 73)

Tötön (1997, 12–15; 2000, 17–21) ja Kovalaisen (2005, 71) mukaan positivismiin aikakautena kvantitatiivinen tutkimus nähtiin parhaimmillaan ainoana oikeana tieteen välineenä ja kvalitatiivinen tutkimus jäi unohduksiin vuosiksi. Kvalitatiivinen tutkimus on kuitenkin palannut merkittäväksi tutkimusmenetelmäksi 1980-luvulta alkaen ja 1990-luvun alkuun mennessä menetelmien arvostus oli myös yhdentynyt. Edelleen 1990-luvun kuluessa sosiaalitieteissä

kvantitatiivinen tutkimus on jäänyt taka-alalle ja laadullinen tutkimus on noussut siihen asemaan, joka kvantitatiivisella aiemmin oli. (Töttö 1997; 22–23, 28–29)

Edelleen Tötön (2004, 9–12) mukaan kuitenkin tutkimusmenetelmien erojen ollessa lähinnä muodolliset, ei menetelmien liiallisessa erittelemisessä ole järkeä. Kuten edellä jo todettiin kvantitatiivisen ja laadullisen tutkimuksen erottaminen ei ole erityisen olennaista ja tärkeämpää onkin keskittyä tutkimuksessa käytettäviin aineistoihin kuin tutkimusperinteiden niiden hankinnalle antamiin nimiin.

Tötön mukaan tutkimuksessa on siis laajimmillaan mukana erilaisia aineistoja, jotka havainnollistavat tutkimusaihetta monipuolisesti ja paljastavat toisen aineiston sisältämiä aukkoja. Myös Alkulan, Pöntisen ja Ylöstalón (1995, 13) sekä Kovalaisen (2005, 73) mukaan tutkimusmenetelmät parhaimmillaan täydentävät toisiaan ja pahimmillaan kilpailevat keskenään. Tässä tutkimuksessa painottuu juuri samojen kysymysten esittäminen eri aineistoille ja sitä kautta vastausten arviointi monipuolisesti. Samaa tarkoitusta haetaan monipuolisella vastaajajoukolla, jolloin siis aineistolaji on sama, mutta vastaajan näkökulma eri. Esimerkiksi poliitikoiden asiantuntijatasón tietämys asioista lienee heikkoa, mutta he sen sijaan päätöksentekijöinä voivat kertoa miten päätöksenteko ja poliittinen ohjaus lopulta toimivat. Tämä siis lisää aineiston validiutta ja mittaamisen reliäabeliutta. Toisaalta erot aineistojen antamissa vastauksissa voivat olla myös eriävät. Tällöin aineistojen kautta voi yrittää selittää eroja ja sen epäonnistuessa voidaan todeta asian kaipaavan lisätutkimusta. Lopullisia vastauksia on siis vaikea antaa, jos aineistojen vastaukset eivät tue toisiaan. Tämä pätee myös teorian ja aikaisemman tutkimuksen suhteessa tähän tutkimukseen. Teorioiden ja aikaisempien tutkimusten tuloksia ei voi ohittaa, jos ne selkeästi ovat ristiriidassa tämän aineiston kanssa. Tällöin on, kuten edellä, syvennyttävä yksittäiseen kysymykseen tarkemmin ja ristiriidan pysyessä jätettävä liialliset päätelmät tekemättä näiden osien kohdalla.

Tämän tutkimuksen lisäksi vastaavaa tutkimusmenetelmää on käyttänyt tutkimuksessaan ter Bogt (2004), joka siis tutki alankomaalaisten aldermannien tuloksellisuusinformaation käyttöä. Tutkimuksessaan hän suoritti ensin esitutkimuksen käyttämällä haastatteluja ja haastattelujen jälkeen loi kyselylomakkeen tutkiakseen aihettaan laajemmin. Tutkimuksessa tutkimusmenetelmät siis yhdistettiin hyvin pitkälti samalla tavalla kuin tässä tutkimuksessa.

Erona kuitenkin on, että tässä tutkimuksessa haastatteluaineisto pystyy itsenäisesti vastaamaan tutkimuskysymyksiin eikä sitä käytetä vain kyselyn pohjustamiseen.

Harisalo ja Stenvall (2002) puolestaan käyttivät omassa tutkimuksessaan samaa politiikan ja hallinnon tutkimustapaa hyödykseen. Heidän tutkimuksensa perustui kuntien kunnanhallitusten puheenjohtajille ja kunnanjohtajille lähetettyyn kyselyyn, jolloin vastaukset heijastivat poliittis-hallinnollisen –järjestelmän eri puolia tehokkaasti ja tutkimuksen puitteissa voitiin vertailla eri näkemyksiä, joita poliittisesta johtamisesta vallitsi.

Tutkimusmenetelmien yhdistäminen ja saman asian tutkiminen yhdessä tutkimuksessa monesta eri näkökulmasta ei ole pois suljettua ja se voi parhaimmillaan rikastaa tutkimusta huomattavasti.

3.6 Empiirisen osan toteuttaminen

Haastattelut toteutettiin teemahaastattelutyypistä ja ne kestivät 40-70 minuuttia. Yhteensä haastatteluaineistoa kertyi noin yhdeksän tuntia. Haastateltavat valittiin joukkoliikenteen parissa työskentelevistä asiantuntijoista (2) tai asiantuntijoita johtavista henkilöistä (7) ja yhteensä haastatteluja siis kertyi yhdeksän. Teemallisesti haastattelut oli järjestetty samalla tavoin, kuitenkin eri henkilöiden kiinnostuksesta ja asiantuntemuksesta eri teemojen osalta johtuen haastatteluiden pituus vaihteli. Tavoitteena oli saada kaksi haastateltavaa organisaatiota kohti, mutta tässä ei onnistuttu kaikkien seutujen osalta; Tampereelta, Oulusta ja Jyväskylästä haastateltaviksi saatiin vain yksi henkilö jokaisesta. Muiden seutujen kokemuksen perusteella menetys ei ollut merkittävä ja tutkimuksen toteuttaminen onnistuu hyvin nyt haastatellullakin joukolla.

Ennen haastatteluja jokaiselta haastateltavalta kysyttiin halukkuudesta osallistua tutkimukseen ja jokainen valittu myös suostui osallistumaan. Lisäksi ennen haastattelua osallistujille lähetettiin lyhyt luettelo haastattelun teemoista. Teemarunko löytyy tämän tutkimuksen liitteestä nro 2. Osa halusi nähtäväkseen myös tutkimussuunnitelman. Haastattelut toteutettiin helmi-maaliskuussa 2013 pääasiassa kasvokkain. Kaksi haastattelua toteutettiin kuitenkin puhelimitse taloudellisista ja ajallisista syistä. Puhelinhaastattelu ei vaikuttanut merkittävästi haastattelun kulkuun tai laatuun. Kaikki haastattelut nauhoitettiin. Lista haastatelluista löytyy liitteestä nro 1. Ne haastatellut, jotka halusivat esiintyä nimellään, on mainittu nimeltä.

Haastattelut siis noudattivat tietyn tyyppistä teemahaastattelun mallia. Tässä tapauksessa siis kaikkien haastateltavien kanssa käytiin läpi samat suuret teemat käyttäen pääosin samoja kysymyksiä tosin niiden järjestystä vaihdellen. Kysymykset menivät teemallisesti päällekkäin, joten kaikkien kysymysten esittäminen kaavamaisesti ei ollut tarpeen.

Haastattelujen jälkeen haastatteluista tehtiin lyhyet tiivistelmät ja saatua aineistoa hyödynnettiin jo kyselylomakkeen tekemisessä. Kyselylomakkeen luomisen lisäksi haastattelujen aineistoa käytetään kuitenkin itsenäisesti tutkimuskysymyksiin vastaamiseen, jolloin sen rooli on lähtökohtaisesti yhtä merkittävä kuin kyselyaineistonkin.

Tutkimuksen kyselyosuus toteutettiin haastattelujen jälkeen huhtikuussa 2013 verkkolomakkeella. Kysely oli auki noin 30 päivää, jonka aikana kertyi yhteensä 88 vastausta, joista käyttökelpoisia oli 81. Kysely lähetettiin alunperin noin 330:lle poliitikolle. Kyselyn vastaanottivat kaikkien lautakuntien/jaostojen/HSL:n hallituksen nykyiset ja edellisen vaalikauden aikaiset jäsenet. Lisäksi yleisempää poliittista suhtautumista joukkoliikenneasioihin haettiin lähettämällä vastaava kysely 12:n kunnan nykyisille ja edellisen vaalikauden aikaisille kunnanhallituksille.

Kunnanhallitusten kohdalla alun perin suunnitelmalla oli lähettää kysely kaikkiin kuntiin, jotka osallistuvat johonkin kuudesta joukkoliikennealueesta. Ongelmaksi kuitenkin muodostui tällöin vastaanottajien suuri määrä. Ratkaisuna kysely päätettiin lähettää jokaisen seudun kahdelle kunnalle. Tässäkin tapauksessa otanta ei ollut satunnainen vaan mukaan otettiin tarkoituksella aina keskuskaupunki ja toiseksi muu, mielellään pieni kunta kontrastin saamiseksi vastauksiin. Lopulta valitut kunnat olivat siis Helsinki, Kerava, Tampere, Lempäälä, Turku, Rusko, Lahti, Asikkala, Jyväskylä, Laukaa, Oulu ja Kempele. Joukkoliikenteen ollessa tyypillisesti kaupunkien liikkumismuoto haluttiin maaseutukunnan mukaan ottamisella saada esille juuri näiden näkemyksiä asiasta. Vastaanottajien osalta huomattava on, että suurissa kaupungeissa hallitukset ovat isompia kuin pienissä kunnissa, joten pienistä kunnista on tätä kautta vähemmän edustajia kyselyssä. Paikkojen epäsuhta näkyy myös joukkoliikennelautakunnissa, joissa keskuskaupungeilla on asukaslukujensa turvin enemmän edustajia kuin pienillä kunnilla. Vastaajajoukossa siis korostuu huomattavasti isojen kuntien poliitikoiden osuus.

Tilastollisen analyysin pohjaksi aineisto soveltuu siis vain huonosti ja säännönmukaisuuksien laajentaminen on vaikeaa. Toisaalta huomattava on, että aineiston kattaessa kaikki suurimmat seudut ei aineistoa voitaisikaan enää juuri muualle yleistää. Todennäköisesti joukkoliikennepolitiikan haasteet ovat pienemmillä seuduilla hyvinkin erilaiset kuin nyt tutkituilla. Analyysin kannalta parhaaksi anniksi muodostuneekin tämän tutkimuksen sisällä eri seutujen vertailu ja toisaalta vertailu vastaavien seutujen virkamiesten näkemyksiin. Vaarana tietysti on, että vastaajat eivät edusta riittävän hyvin seutujensa poliitikkoja vaan joukko voi olla sattuman seurauksena vinoutunut johonkin suuntaan. Tähän on kiinnitettävä erityistä huomiota aineistoa analysoitaessa ja ongelma korostuu etenkin seuduilla, joilta vastauksia on saatu vähän.

Kyselyn vastaanottajia valittaessa ongelmaksi muodostui juuri vuoden 2013 alusta tapahtunut valtuutettujen ja muiden luottamushenkilöiden vaihtuminen. Tästä syystä tarpeelliseksi muodostui lähettää kysely molemmille joukoille. Tällöin saadaan varmasti kokemuksen muokkaamia mielipiteitä. Toisaalta mukana on myös tuoreiden poliitikkojen mielipiteitä, joten tämä voi muodostaa eroja vastaajaryhmiin. Joidenkin vastaanottajien kohdalla vaikeuksia aiheutti vanhentunut sähköpostiosoite, mistä syystä osa poliitikoista jäi saavuttamatta. Näitä henkilöitä oli kuitenkin vain muutama koko vastaajajoukosta.

Kyselylomake oli molemmilla ryhmillä sama, vaikka molemmat eivät täysin samoihin kysymyksiin vastanneetkaan. Mahdollisuutena olisi ollut myös eri lomakkeiden luonti, mutta lopulta laajempi, joukkoliikennelautakuntien jäsenille tarkoitettu lomake sisälsi lähes kaikki kunnanhallituksille tarkoitetut kysymykset, joten lomakkeiden yhdistämisestä ei koitunut haittaa. Kunnanhallitusten osalta kysymysten laatiminen oli haastavampaa kuin joukkoliikennelautakuntien osalta. Lopulta kunnanhallitusten jäsenet saivat vastataksseen johdantokysymysten lisäksi ainoastaan avoimia kysymyksiä. Vastaukset kunnanhallitusten osalta ovat siis myös haastavampia käsitellä kuin joukkoliikennelautakuntien antamat muut vastaukset. Toisaalta monet vastaajat myös hyödynsivät mahdollisuuden vastata omin sanoin ja osa vastauksista oli siksi hyvin rikkaita ja hyödyllisiä.

Yhteiset kysymykset olivat siis avoimia. Kysymykset koskivat joukkoliikennettä yleisemmin ja niissä vastaajat saivat ilmaista omia mielipiteitään mm. joukkoliikenteen hyödyistä ja haitoista sekä tuloksellisuudesta joukkoliikenteeseen liittyen. Joukkoliikennelautakuntien vastattavakseen

saamat lisäkysymykset sen sijaan sisälsivät väittämätyyppisiä kysymyksiä, joihin vastaaminen tapahtui samaa mieltä/eri mieltä -akselilla. Väittämät koskivat erilaisia joukkoliikenteeseen ja sen takana olevaan politiikkaan liittyviä asioita. Lisäksi vastattavana oli joukko monivalintakysymyksiä, jotka koskivat mm. poliitikkojen omaa aktiivisuutta joukkoliikenneasioissa, lautakunnan ja viraston suhdetta, media- ja kansalaiskeskustelua joukkoliikenteestä sekä kuntien suhtautumista joukkoliikenteeseen. Kyselylomake on liitteessä nro 4.

Vastauksista siis 81 kappaletta 88:sta oli käyttökelpoisia. Käyttökelvottomuus johtuu käytännössä puutteellisesti täytetystä lomakkeesta. Osa vastaajista jätti vastaamatta, millä seudulla toimii politiikassa, koska seudun määritelmänä lomakkeella oli vain keskuskaupungin nimi. Näitä vastauksia ei voitu kohdistaa oikeaan seutuun. Loput jättivät vastaamatta joukkoliikennettä koskeviin avoimiin kysymyksiin ja yksi joukkoliikennelautakunnan edustaja myös lautakuntien jäsenille tarkoitettuihin monivalintakysymyksiin.

Osalta seuduista vastausmäärä oli niin pieni, ettei näitä seutuja luotettavuussyistä analysoida. Näin kävi Lahden ja Jyväskylän joukkoliikennelautakuntien osalta. Lahden lautakunnasta kyselyyn vastasi 3 henkilöä ja Jyväskylän jaostosta/lautakunnasta 1 henkilö. Seudullisesti mukana oli riittävästi kunnanhallitusten edustajia, joten osaan analyysia aineistoa on mahdollista käyttää. Turun joukkoliikennelautakunnasta vastasi 5 henkilöä ja Turun lautakunta on mukana vain lautakuntien jäsenten vastauksiin kohdistuvassa analyysissa.

Kyselyaineisto analysoidaan siten, että avoimista kysymyksistä poimitaan esille tyypillisiä vastauksia lainauksina, mutta vastauksia kuvaillaan kokonaisvaltaisesti ja analyysi tapahtuu kaikkia vastauksia käyttäen. Monivalintakysymyksissä kuvaillaan vastauksien sisältöä yleisesti ja esille nostetaan pääsääntöisesti vain jollain tapaa poikkeavia arvoja.

4 Aineiston analyysi ja tulokset

4.1 Joukkoliikenteen merkitys ja tuloksellisuus haastattelujen valossa

4.1.1 HSL

Tuloksellisuuden arvioinnissa HSL on omassa luokassaan. HSL:ssä joukkoliikenteen ylätason tavoitteet on määritetty strategiassa hyvin ja varsinaiset seurattavat tavoitteet on järjestetty vuosittaiseksi tulokortiksi. Tulokortin tavoitteiden tullessa toteutetuksi ja taloudellisen tuloksen salliessa maksetaan henkilöstölle tulospalkkioita.

Haastattelujen valossa näyttäisi siltä, että ylätason tavoitteet ovat kohtalaisen selkeästi määritellyt. ”-- Joukkoliikenteellä on kolme sellasta ylätason yhteiskunnallista tavoitealuetta, joihin liittyviä tavoitteita sen pitää täyttää eli liikkumisen tasa-arvo, -- sitte ympäristötavoitteet -- tähän ympäristötavoitteeseen liittyy sitten myös tietenkin keskustoissa ruuhkien vähentäminen -- (ja) kaupunkien toiminnallisuus eli elinkeinoelämän työvoiman saanti ja kaupan asiakkaiden saanti eli se, että työpaikat ja palvelut on kansalaisten käytössä. -- Nää kolme on, mä nään, ne ylätason tekijät, jota kautta yhteiskunta antaa joukkoliikennejärjestelmälle tehtäviä tai tavoitteita.” Erityisenä tavoitteena HSL:n strategiassa on laajentuminen edelleen kehyskuntien suuntaan. Syynä tähän mainitaan pendelöinnin suuri määrä vielä HSL:n kuulumattomista kunnista. Rajoja HSL:n laajentamiselle ei haastatteluissa ilmennyt ja myöskään lain tasolla rajaa HSL:n laajentumiselle ei ole asetettu.

HSL:ssä vuosittaisten tavoitteiden asettaminen on pitkälti oman organisaation käsissä ja tavoitteiden vuosittainen hyväksyntä ei yleensä herätä laajaa keskustelua hallituksessa tai yhtymäkokouksessa. Vaarana tässä on, että hallinto asettaa itselleen sellaiset tavoitteet, joiden se tietää toteutuvan varmasti tai helposti. ”Miten nää saadaan pidettyä kunnianhimosina nää tavoitteet, ettei sitte lähetä niinku lepsuilemaan niissä?” ”Kyllä me koitetaan toimitusjohtajan kanssa olla tarkkana, että siellä on järkevät tavoitteet.” Haastattelussa tällaista kehitystä oli havaittavissa. Esiin nousi tulokortin sorvaaminen pienhiukkaspäästöjen osalta tiedetyn teknisen kehityksen mukaan. ”No okei, me tiedetään aika tarkkaan tonneissa mihin ne päästöt asettuu, mutta me ei tiedetä matkustajamäärää. Elikkä (päästöjä) per matkustajakilometri eli jos matkustajamäärä alenee, niin sitten me ei enää saavutetakaan näitä.” Kysyä voi kannattaanko

tällaisia tavoitteita asettaa tai varsinkaan maksaa niistä tulospalkkioita jos toteutuminen on jo asettamisvaiheessa lähes varmasti selvillä.

HSL:ssä tavoitteena on lisäksi taloudellinen tehokkuus, eli palvelujen tuottaminen laadulla painottaen mahdollisimman halvalla. Tätä tavoitellaan kilpailuttamalla kaikki mahdollinen liikenne. HSL:n toiminta-alueella ei siksi ole yhtään (suorahankintatyyppisellä) sopimusmenettelyllä tuotettua linja-autolinjaa. Kilpailutusta toivotaan tällä vuosikymmenellä myös lähijunaliikenteeseen. *”Parhailtaan käydään keskustelua lähijunaliikenteen kilpailuttamisesta. HSL:llä ja VR:llä on sopimus vuoden 2017 loppuun -- HSL on se joka päättää sen järjestämistavan.”* VR:n omistamien resurssien (varikot, huoltoapaikat, henkilöstön koulutus) hallinnasta aiheutuvat hankaluudet vaativat käytännössä valtion siunauksen kilpailutuksen järjestämiselle. HSL:ssä kuitenkin ollaan toiveikkaita vaikeuksien voittamisesta ja kilpailun aloittamisesta tälläkin lohkolla. Sen sijaan ratikka- ja metroliikenteeseen ei kilpailua olla näillä näkymin soveltamassa. Koska ratikka- ja metroliikenne tapahtuu vielä kokonaan Helsingin kaupungin sisällä, on Helsingillä tässä erityinen valta päättää tehtävistä ratkaisuista. Toistaiseksi Helsinki ei ole myöskään lämmennyt kilpailutukselle. Junaliikenteen kilpailutuksessa kuitenkin ymmärretään kilpailtavuuden rajat. Lähijunaliikenteessä käytettävät junat omistaa Helsingin seudun kuntien ja VR:n omistama yhteisyritys, joka vuokraa junat liikennöitsijälle. Osittain samaa järjestelyä suunnitellaan varikoiden käyttöön. Järjestely kuitenkin aiheuttaa sen, että kaikki kilpailuun osallistuvat joutuvat maksamaan kalustosta ja varikoista saman hinnan, joten varsinaisia kilpailun alaisia elementtejä ei merkittävästi jää. Kilpailuetua voisi syntyä tukipalveluiden ja johtamisjärjestelyjen kautta. Energian hinta voi muodostua kilpailueduksi joissain tapauksissa, palkkakustannukset sen sijaan todennäköisesti eivät.

Uusien teknologioiden kokeilemiseen HSL:ssä käytetään erilaisia sopimusmenettelyjä. Liikennöitsijät ottavat esimerkiksi uudenlaisia linja-autoja linjoilleen ajettavaksi erillistä korvausta vastaan ja raportoivat kokemuksistaan jolloin HSL:n ei tarvitse itse järjestää erillisiä koeajoja. HSL ei tästä syystä tarvitse myöskään omaa liikennelaitosta kokeilujen järjestämiseen. Uusien tekniikoiden kokeileminen on tärkeää etenkin ympäristöystävällisen liikenteen edistämisessä, joka on toisen haastattelun mukaan erityisen tärkeä tavoite. *”Minkälaisiin päästöihin on järkevää pyrkiä?”* *”Nollapäästöihin tietenki.”* *”Mutta onko se taloudellisesti taas järkevää?”* *”Saattaa olla.”* Sitaatti kuvaa hyvin sitä tahtotilaa ja uskoa, joka HSL:ssä

ympäristöystävällisyyttä kohtaan on. Uusin keino päästöjen alentamiseen on ympäristöbonusten ostaminen. Järjestelmä toimii siten, että liikennöitsijät ehdottavat uusia tapoja päästöjen alentamiseen ja HSL palkitsee parhaat ideat antamalla niihin rahoitusta. Järjestämällä ympäristöbonuksia liikennöintisopimusten ulkopuolella on myös mahdollista pysyä paremmin tekniikan kehityksen mukana. Sopimuksissa pyritään nimittäin aina 7+3 vuotta kestäviin ratkaisuihin. Pitkät sopimukset ovat taloudellisesti edullisia, mutta kuitenkin jäykkiä muutoksille ja nopeasti kehittyvä teknologia vanhenisi nopeasti ja vaatisi sopimusten avaamista lyhyemmin välein. Tästä syystä uutta teknologiaa pyritään hyödyntämään varsinaisten liikennöintisopimusten ulkopuolista kautta. Tähän menettelyyn ollaan oltu molemmin puolin tyytyväisiä ja uutta teknologiaa kokeillaan usein erilaisissa yhteyksissä.

Lippujen hinnat ovat myös osa tuloksellisuutta HSL:ssä. Kustannusten jakaminen kuntien ja asiakkaiden kesken halutaan pitää likimain samansuuruisena. Tämä tarkoittaa, että kustannusten nousu jakaantuu tasaisesti ja toisaalta sekä kansalaisten että kuntien haluttomuus maksaa joukkoliikenteestä enemmän pitää kulujen nousun maltillisena. Toisaalta myös HSL:n on tällöin laskettava toiminnan laajentamisen yhteydessä reittien ja liikennemuotojen kannattavuus. Uusien reittien avaaminen vaatii aina tietyn asiakasmassan, jotta laajennusosien kustannukset noudattaisivat edes likimain edellä kuvattua suhdetta.

Kilpailutilanteeseen ollaan HSL:ssä tyytyväisiä. Kun liikenteestä kilpailee käytännössä kolme isoa liikennöitsijää, ei millekään uhkaa muodostua liian voimakasta asemaa. Toisaalta ongelmana on HKL, jonka jatkuvien taloudellisten ongelmien takia kunnat ovat joutuneet tukemaan sitä kenties laittomasti.

Suuret kunnat ja pienemmät kunnat näkevät joukkoliikenteen osapuulleen yhtä tärkeänä. Liikenteen volyymia tutkimalla voi toki havaita, että suurin osa liikenteestä tapahtuu Helsingin kaupungin alueella, joten Helsingille HSL:n merkitys on tätä kautta suurempi. Joukkoliikenteen merkitys on kuitenkin kaikille kasvaville alueille erityisen tärkeä ja tärkeä väline myös kasvun hallinnassa ja ohjauksessa. Esimerkiksi Sipoossa HSL:n liittymistä edelsi keskustelu, jossa todettiin Sipoon kasvavan vain yhdessä seudun mukana ja tällöin Sipoolle on hyödyksi osallistua seudulliseen yhteistoimintaan. Jäsenkunnista siis joukkoliikenteen merkitys muodostuu hieman eri teitä. Isoissa kaupungeissa merkitys on jo tällä hetkellä suuri kaupunkien toiminnan

turvaamisessa. Pienemmissä puolestaan katsotaan joukkoliikenteen olevan vielä vähempimerkityksistä, mutta väestönkasvu nostaa sen merkitystä jatkuvasti ja kasvun mukana on sitä myös kehitettävä.

Tuloksellisuudesta HSL:ssä sai haastattelujen perusteella melko yksiselitteisen kuvan. Sekä ylätasoin tavoitteet että alemman tason mitattavat asiat ovat hyvin selvillä ja niiden tavoittelemisen mielekkyys on hyvin järjestetty tulokorteilla. Lisäksi eri kuntien intressit ymmärretään samoin hyvin. Lukuun ottamatta siis pieniä puutteita tulokortin tavoitteiden ja teknisen kehityksen huomioinnissa tuloksellisuuskäsitykset ja niiden mittaaminen ovat HSL:n organisaatiossa hyvällä tasolla.

4.1.1 Tampere ja Turku

Turku ja Tampere muodostavat siis toimintojensa kautta samantyyppisen parin joukkoliikenteen osalta. Molemmilla seuduilla on vahva keskuskaupunki ja ympärillä vaihteleva joukko isompia ja pienempiä kuntia. Molemmissa kaupungeissa on myös pitkä perinne kaupungin järjestämässä joukkoliikenteessä, kun taas ympäryskunnissa sellaista ei ole. Lisäksi ns. oma tuotanto jatkuu edelleen sopimustoiminnan muodossa sekä Turussa että Tampereella. Turussa kilpailun alla on kuitenkin 85% linja-autoliikenteestä ja Tampereella 25%. Joukkoliikenteen tarkoituksesta ja tuloksellisuudesta on molemmilla seuduilla hyvä käsitys, mutta toteutus ei ole aivan HSL:n tasoa.

Sopimustoiminnan käyttöä perustellaan seuduilla hieman eri tavoin. Perusteluna Turussa käytetään uusien tekniikoiden testaamista käytännössä ennen kuin ne otetaan varsinaiseksi kilpailutuskriteeriksi. Lisäksi se toimii tietynlaisena pelotteena kilpailijoille, koska Turulla on mahdollisuus siirtyä takaisin omaan tuotantoon jos liikenteen hinta uhkaa kilpailuissa nousta liian korkeaksi. Haastattelun mukaan tästä on ollut hyötyä. Tampereella puolestaan koetaan, että kilpailutus ei ole transaktiokustannusten takia järkevää, jos se ei tuota olennaista säästöä. *”Meillä on se, että siitä kilpailuttamisesta pitää saada hyötyjä. Meillä ei oo niinku mikään ideologinen tarkoitus kilpailuttaa omaa tuotantoa. -- Ne on joko kustannussäästöjä tai sit niihin voidaan toki laskea niinku tän markkintilanteen hallinta.”* Lisäksi sopimustuotannon käytön koetaan tuovan enemmän hallinnanmahdollisuuksia toimintaan. Molemmissa kaupungeissa kuitenkin käytetään kilpailutettua liikennettä oman tuotannon hinnan määrittelyssä. Hinta määritetään kilpailutetun

liikenteen keskihinnan mukaan. Molemmilla seuduilla siirtyy heinäkuussa 2014 seudullinen liikenne reittimenettelystä seudullisten viranomaisten hallintaan. Molemmilla seuduilla seutuliikenteessä aiotaan käyttää kilpailumenettelyä. Kummallakaan seudulla siis muut kunnat keskuskaupunkia lukuun ottamatta eivät ole innostuneet liikennelaitoksen laajentamisesta palvelemaan laajemmin koko seutua. Toki se vaatisi suuria investointeja linja-autokalustoon, joten haluttomuus johtunee ainakin osittain siitä. Molemmilla seuduilla kunnat ovat olleet innokkaita kehittämään uutta joukkoliikennettä, mutta palveluun ei kuitenkaan heikossa taloustilanteessa haluta sitoa erityisen suuria jatkuvia määrärahoja.

Joukkoliikenteen hyödyistä on molemmilla seuduilla kohtalaisen tarkka käsitys. ”*Joukkoliikenne on ekologinen, hyvä ratkaisu sujuvoittaa tätä arjen liikkumistarvetta -- mutta etenki sitte ku on tää vahva kasvustrategia eli 90 000 uutta asukasta seuraavan parinkytä vuoden aikana. Se miten heidän arjen sujuva liikkuminen varmistetaan niin joukkoliikenne on erinomainen valinta. (Tampere)*” Ympäristökysymysten lisäksi henkilöautoliikenne vie tilaa joukkoliikennettä enemmän, joten autokannan vähentäminen koetaan tästäkin syystä tärkeäksi. Tampereella kuitenkin nähdään, että liikenneverkko kaippaa joka tapauksessa investointeja joihin joukkoliikenteellä ei täysin voida vastata, mutta haastatellun näkemyksen mukaan niitä voidaan ainakin vähentää joukkoliikenteeseen panostamalla. Turussa joukkoliikenteen vaikutuksia kommentoitiin näin: ”*Sillä on tosi tärkeä merkitys kaupungin toimivuuden kannalta, että pystyy käyttään joukkoliikennettä. -- Se on sitte tietysti poliittinen päätös, että Turussa joka paikassa pääsee vähintään kohtuullisesti bussilla kulkemaan ja on mahdollista elää ilman omaa autoa. Tietysti se on sitte myös ympäristökysymys.*” Turussa ympäristökysymykset ovat kuitenkin hieman korkeammalla tasolla kuin Tampereella. Tavoitteita on myös nostettu enemmän esille talousarviossa ja valtuuston hyväksymässä joukkoliikenneohjelmassa. Myös seudullisen viranomaisen perustaminen nähdään ympäristöasiana, koska pendelöijät aiheuttavat merkittävän osan liikenteestä ja siten päästöistä.

Tavoitteita Tampereella on muutamia. Yhtenä päätavoitteena on joukkoliikenteen kasvun ylläpitäminen. Lisäksi on vuosittain erilaisia teematavoitteita, joilla projektityyppisesti kehitetään joukkoliikenteen jotain osaa. Vuonna 2011 esimerkiksi tavoitteena oli esteettömän liikenteen kehittäminen. Kuitenkaan käytössä ei ole samanlaista tulokorttityyppistä mallia kuin HSL:ssä tai tuloksien saavuttaminen ei vaikuta esimerkiksi henkilöstön palkkioihin. Voidaan siis sanoa,

että tuloksellisuuden suora arviointi ja palkitseminen eivät ole ainakaan vielä erityisen korkealla tasolla. Myöskään Turussa ei tavoitteita ole järjestetty yhtä järjestelmällisesti kuin HSL:ssä, mutta joka tapauksessa järjestelmällisemmin kuin Tampereella.

Tampereella on lisäksi havaittu, että joukkoliikenteen suunnittelun ja tilaamisen tuominen yhteen julkiseen organisaatioon on koettu erittäin tarpeelliseksi. Entisen reittiliikennejärjestelmän aikana joukkoliikennettä ei saatu ympäryskunnissa mitenkään integroitua osaksi kaupunkisuunnittelua, mutta nyt sen mahdollistuminen on parantanut siis myös tätä toimintaa.

Taloudelliseen tehokkuuteen molemmilla seuduilla siis pyritään samalla tavalla. Sopimusliikenteen hinta seuraa kilpailutetun liikenteen hintaa. Toisin sanoen, jos kilpailun liikenteen hinta pysyy kurissa, pysyy tällöin myös sopimusliikenteen hinta. Toisaalta kuten Turussa todettiin, toimii sopimusliikenne myös pelotteena kilpailun liikenteen hintojen nostoa vastaan. Näyttäisi, että tällä tavalla toimien voidaan välttää kummankin liikenteen hinnan karkaaminen ja taloudellinen tehokkuus myös julkisissa liikennelaitoksissa.

Tulokselliseen toimintaan liittyvä palvelun hinta asiakkaalle näkyy myös toiminnassa. Turussa lippujen hintoja on nostettu hyvin maltillisesti ja kulujen laskiessa 2008 laskettiin vastaavasti myös lippujen hintoja. Turussa on siis kaikissa tutkimukseen osallistuneista seuduista nostettu maltillisimmin lippujen hintoja. Tampereella erityisesti on kiinnitetty huomiota eri lipputuotteiden suhteellisiin hintoihin. Vuoteen 2008 asti tapana oli nostaa hintoja noin kerran neljässä vuodessa, mutta sittemmin on siirrytty nostamaan hintoja vuosittain pienillä korotuksilla. Kustannusten jatkuva nousu on joka tapauksessa öljytuotteiden ja palkkojen nousun takia jotenkin kompensoitava. Tampereella ei Turun tapaan laskettu hintoja missään vaiheessa vaan lippujen hinnat pysyivät samalla tasolla joidenkin vuosien ajan.

Kilpailutilanne on molemmilla seuduilla kohtuullisen hyvä. Turussa tilanne kuitenkin koetaan hieman paremmaksi kuin Tampereella. Tampereen ongelmana lienee vielä tällä hetkellä kilpailun liikenteen pieni osuus, joka vähentää liikennöitsijöiden kiinnostusta. Molemmilla seuduilla kuitenkin ollaan toiveikkaita kilpailun kasvamisesta uusien reittien avautuessa kilpailulle 2014. Molemmilla seuduilla suunnitellaan myös kilpailutusten pilkkomista erikokoisiin osiin, jotta vastaavasti erikokoiset yritykset voisivat tehdä helpommin tarjouksia. Molemmilla seuduilla ollaan myös toiveikkaita tällä hetkellä vain pääkaupunkiseudulla

toimivien kansainvälisten liikennöintiyhtiöiden laajentumisesta myös näille seuduille. Kilpailun puute voi kuitenkin vielä aiheuttaa hintojen nousua ja siten vähentää joukkoliikenteen tuomia hyötyjä.

Molemmilla seuduilla joukkoliikenne on tärkeässä roolissa melkein kaikilla kunnilla. Turun seudulla Kaarina on ainoa, jonka kanta on vielä auki toimintaan osallistumiseen. Kaarinassakaan ei kuitenkaan epäillä joukkoliikennettä asiana vaan yhteistyö Turun kanssa kokonaisuudessaan koetaan epäilyttäväksi. Tampereen seudulla puolestaan Orivesi sijaitsee niin kaukana Tampereelta, että sen osallistumisen mielekkyys toimintaan on vielä kysymyksenalainen. Molemmilla seuduilla on kuitenkin hyvin huomion arvoista, että koska joukkoliikenteen järjestämisestä on kokemusta vasta keskuskaupungissa, ei tietoa toiminnan vaikutuksista vielä erityisesti ole. Tietoa kuitenkin pyritään lisäämään jatkuvasti ja joka tapauksessa kunnat ovat kohtalaisen innokkaasti ryhtymässä toimintaan mukaan. Ympäryskunnilla ei ole erityisiä keskuskaupungeista eriaviä intressejä joukkoliikenteen suhteen.

4.1.3 Lahti, Jyväskylä ja Oulu

Jyväskylä, Lahti ja Oulu ovat vastaavasti toiminnoiltaan samantyyppisiä keskenään. Kaikilla kolmella seudulla on vahvat perinteet reittityyppisestä joukkoliikenteestä. Kaikilla seuduilla on myös perinteisesti ollut useita liikennöitsijöitä, mutta nyttemmin liikennöitsijät ovat hupenneet vain yhteen kaikissa kolmessa keskuskaupungissa ja seudullisestikin vain muutamaaan. Kaikilla kolmella seudulla joukkoliikenne on ollut ”negatiivisessa kierteessä” 1980-luvun alusta lähtien. Negatiivinen kierre tarkoittaa asiakasmäärien vähenemistä ja siitä aiheutuvaa lippuhintojen korotusta ja linjojen karsimista mikä edelleen edistää asiakkaiden vähenemistä. Kaikilla kolmella seudulla ainakin keskuskaupungeissa on kuitenkin viimeistään 2000-luvun alussa havahduttu ongelmaan ja haluttu kääntää kehitys toiseen suuntaan ”positiiviseksi kierteeksi”. Tähän mennessä menestys on ollut vaihtelevaa.

Kaikilla kolmella seuduilla liikenne on vielä tällä hetkellä siis yksityisten reittiliikennöitsijöiden käsissä ja julkiseen hallintaan siirryttäessäkään ei olla aloittamassa omaa julkista liikennettä. Liikenne toimii siis tällöin kokonaan kilpailutuksen periaatteilla. Vaarana tietysti on, että kilpailua ei synny riittävästi ja hinta voi nousta muita seutuja nopeammin. Suuria liikennöitsijöitä ei seuduilla juuri ole nykyisten ajajien lisäksi, joten vaara on olennainen. Lisäksi kaikilla

kolmella vielä reittiliikenteessä toimivalla seudulla päätarjoaja on samaan Koiviston Auto – konserniin kuuluva yritys. Nämä yritykset siis ovat Koiviston Auto Lahdessa, Jyväskylän liikenne Jyväskylässä ja Koskilinjat Oulussa. Yritys toimii myös muilla tutkimukseen kuulumattomilla kaupunkiseuduilla. Tilanne voi muuttua, jos kilpailutuksilla saadaan luotua edellytykset useammille liikennöitsijöille.

Jyväskylässä julkisen joukkoliikenteen tarkoitus on jonkin verran jäsentymätön ja sen merkityksen pohdinta on vielä vähäistä. *”Miksi tää joukkoliikenne on tärkeä Jyväskylän seudulle ja kaupungille?” ”Sitä on hyvä pohtia. Tuota.. se vois olla vieläkin tärkeämpi. Kyllähän se niinku strategian tasolla on huomioitu, että yhdyskuntarakenne ja sitä tukeva joukkoliikenne on tavallaan se keskeinen asia. Että pyritään vähentämään keskusta-alueella yksityisautoilua ja yleensäkin yksityisautoilua. -- Se tulee sitten myös ilmastotavoitteitten kautta.”* Ilmastotavoitteissa ei kuitenkaan ole päästy tätä mainintaa pidemmälle ja muita ylätavoitteita ei ilmennyt. Jyväskylässä vaarana on, että jos käsitykset eivät tästä selkiydy niin päätöksiä tehdään suurelta osin vajain tai peräti väärin tiedoin.

Seurattavia tavoitteita ei tällä hetkellä ole joukkoliikenteen osalta. Seurattavana kohteena on kuitenkin matkamäärien kehitys ja sen mukaan maksettavien subventointien määrä. Mittarin pohjalta ei siis voida tehdä minkäänlaista kehitystyötä. Organisaation työ on keskitetty tulevan muutoksen valmisteluun ja tällä hetkellä joukkoliikenne saa toimia nykyisellä painolla heinäkuuhun 2014 saakka. Aiemmin 2000-luvun alussa tavoitteena on ollut joukkoliikenteen matkatapaosuuden kasvattaminen, mutta siinä ei onnistuttu. Uusia tavoitteita alettaneen pohtimaan kilpailutusten yhteydessä, kun liikenne siirtyy uuteen malliin. Tällä hetkellä tavoitteita ei siis vielä ole päätetty.

Tulevaisuudessa Jyväskylä pyrkii saavuttamaan taloudellisen tehokkuuden kilpailuttamalla kaiken tilattavan liikenteen. Kilpailua uskotaan tulevan nykyistä paremmin. Haasteena ainakin Jyväskylän kaupungille on kireä talous, joka on pakottanut pitämään kunnan maksuosuuden matalana ja siten myös nostamaan lippujen hintoja. Mahdollista on, että talouden jatkuessa edelleen kireänä ei joukkoliikenteeseen haluta sijoittaa nykyistä enempää resursseja ja toimintaa ei saada edes kunnolla alkamaan. Tältä pohjalta näyttäisi, että Jyväskylässä ollaan hyvin

skeptisiä joukkoliikenteen hyötyjen suhteen ja talous saattaa sanella lopputuloksen jo ennen oikean tuloksellisuusarvioinnin suorittamista.

Oulun tavoitteena on ollut 2000-luvulla saada matkustajamäärät kasvuun. 2000-luvun huippu saavutettiin vuonna 2002, jolloin tehtiin 6,0 milj. matkaa ja vuonna 2009 oli päädytty 4,9 miljoonaan matkaan. Edelleen tavoitteena on nostaa matkustajamäärä 6,0 miljoonaan matkaan vuoteen 2018 mennessä. Historiallisesti tavoitteena on usein ollut nostaa matkustajamääriä. Erityisiin toimiin ei kuitenkaan missään vaiheessa ryhdytty lukuun ottamatta lippu-uudistusta 1990-luvun alussa, jolloin luotiin yhtenäiset kaupunki- ja seutuliput ja kaupunki alkoi tukemaan lippuja.

Vuonna 2010 aloitettiin city-liikenne Oulun keskustan tuntumassa. City-liikenne toimii pienellä alueella ja sen etuna on normaalia halvempi lippu kuin normaaliliput. City-liikenne yhdistetään kaupungin tilaamaan liikenteeseen heinäkuussa 2014. Lipun hinta pysynee myös jatkossa halpana sisimmällä kehällä. City-liikenteellä tavoitellaan suurempia matkustajamääriä keskustan tuntumassa. Kokemukset tästä ovat olleet kohtuullisia.

Oulussa ylätason tavoitteena on liikkumistarpeeseen vastaaminen, hinnan matalana pitäminen niin asiakkaalle kuin kunnille ja sosiaaliset tekijät. Sosiaalisten tekijöiden osalta nähdään autottomien ja opiskelijoiden liikkumismahdollisuuksien mahdollistaminen. Joukkoliikenne nähdään kilpailukykyisenä vaihtoehtona tietyiltä alueilta Oulun keskustaan. Tuloksellisuuteen nähdään vaikuttavan myös kaupunkirakenne. Tällä hetkellä tuloksellisuuden mittaaminen on kuitenkin pientä ja ainoa mitattava tekijä on juuri matkustajamäärä. Muita esille nostettuja, mutta ei mitattuja tai virallistettuja tavoitteita ovat helppokäyttöisyys, aikataulujen tasavälisyys ja liikenteen nopeuttaminen.

Valtionapukelpoisuus on vaikuttanut lippujen tukemiseen tähän asti. Liput on kuitenkin haluttu pitää myös edullisina käyttäjille. Tuettujen lippujen asiakashinta on onnistuttu säilyttämään samana useiden vuosien ajan. Tulevaisuudessa tavoitteena lienee varovainen joukkoliikenteeseen sijoittaminen palvelutason ylläpitämiseksi, ei niinkään rohkea sijoittaminen palvelun parantamiseen. Päätöksiä ei kuitenkaan ole vielä haastatteluun mennessä tehty. Tuloksellisuuden taso Oulussa näyttäisi olevan kaksijakoista: toisaalta joukkoliikenteen ylimmän tason merkitys ja kokonaisvaikutukset eivät näytä olevan selkeitä, mutta toisaalta on selkeä visio, että

joukkoliikennettä halutaan kehittää ja sen toimivuudelle nähdään monia mittareita tulevaisuutta varten. Toisaalta talous sanellee lähiajan kehityksen vahvasti, Oulussa ei haluttane huonossa taloudellisessa tilanteessa aloittaa voimakasta parannusta palveluun.

Lahdessa todettiin joukkoliikenteen tavoitteiden olevan hankalia määrittää vielä nykyisessä mallissa, jossa lippujen hintoja vain subventoidaan. Yleisempiä joukkoliikenteellä tavoiteltavia asioita ovat kuitenkin matkustajamäärien kasvattaminen, joukkoliikenteen kulkumuoto-osuuden kasvattaminen, vihreät tavoitteet, tasapuoliset liikkumismahdollisuudet, ruuhkautumisen estäminen keskustassa, verovähennysten poisto ja kaupungin imagotekijät. Verovähennysten poistolla viitataan työmatkakulujen vähentämiseen verotuksessa halvimman kulkutavan mukaan. Lahden kaupungin alueella asuva ei pysty tekemään tätä vähennystä, koska kuukausittaisen linja-autolipun hinta ei ylitä omavastuuosuuden rajaa. Lahden ympäryskunnissa tavoitteena on enemmän autottomien ihmisten liikkumisen takaaminen kuin muut tavoitteet. Ruuhkien estäminen ja vihreät arvot eivät ole erityisen korkealla. Lisäksi joukkoliikenteen kustannukset ovat erityisen kiinnostava tekijä ympäryskunnissa. Lahdessa on lisäksi haluttu huomioida erityisryhmiä kuten opiskelijoita, vanhuksia ja lapsia. Näille poliitikot ovat halunneet tarjota alempia lippuhintoja eri syistä. Näiden toimien tarkemmat perustelut ovat jo kuitenkin unohtuneet.

Tavoitteita ei ole strategian ja palvelutasotavoitteiden lisäksi asetettu virallisesti. Tavoitteita on siis kovin vähän. Lisäksi tavoitteiden arviointia ei tehdä aktiivisesti. *”No onks teillä tämmösiä virallisesti asetettuja tavoitteita?”* *”Se virallinen tavoite mikä on, on siellä kaupungin strategiassa. -- Eli et joukkoliikenteen kulkumuoto-osuus pitäis kaksinkertastaa vuoteen 2025 mennessä. Ja sitten meillä on tietysti joukkoliikennelautakunnan määrittelemä palvelutasosuunnitelma johon pitäis pyrkiä.”* *”Arvioidaanko näitä tavoitteita sitten niinkun kuinka usein?”* *”No näitä ei oo kyllä arvioitu. Siis toi strategian tavoitekin niin, sitä kysytään vissiin kerran vuodessa, et miten on, tota, tilanne. Et ei siinä mitään systemaattista seurantaa oo ja tuo palvelutasosuunnitelmahan (on tulevaisuutta varten) -- siihen pyritään vasta tuossa kilpailuttamisprojektin yhteydessä.* Tavoitteet ja niihin pyrkiminen siis ovat kovin hataralla pohjalla tällä hetkellä, mutta mahdollista toki on, että toimintatavan muutos tuo tähän asiaan huomattavan parannuksen.

Taloudellisuutta Lahdessa pyritään edistämään pitämällä subventio-osuus ja toisaalta asiakkaan maksaman lipun hinta mahdollisimman matalina. Subventoinnissa seurataan hintaindeksejä linja-autoliikenteen kannalta keskeisten tuotteiden osalta. Tällöin esimerkiksi öljyn hinnan aleneminen on saanut subventointiosuuden toisinaan jopa laskemaan.

Lahdessa yritettiin kilpailuttaa liikennettä kaupungin puolesta 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa, mutta suuret liikennöitsijät olivat keskenään jakaneet kaupungin alueet ja reitit, eikä näistä lipsuttu myöskään kilpailutuksessa. Kilpailutus siis epäonnistui sillä erää. Nytemmin kun kaupungin sisällä operoi enää yksi liikennöitsijä, uskotaan kilpailuun tulevan mukaan useampia haastajia.

Kokonaisuutena voitaneen sanoa näiden kolmen pienimmän seudun joukkoliikenteen tuloksellisuuden olevan vielä kovin huonosti määritelty. Jyväskylässä joukkoliikenteen merkitys on kokonaisuutenakin vielä jäsentymätön varsinaisista tavoitteista puhumattakaan. Lahdessa ja Oulussa merkitys ymmärretään, mutta joukkoliikenteen eteen ei juurikaan tehdä töitä. Molemmilla seuduilla nähdään, että joukkoliikenteeseen sijoittaminen olisi hyödyllistä, mutta siihen ei vielä reittiliikenteen aikana kyetä. Oulussa ja Jyväskylässä nähdään lisäksi, että talouden reunaehdot heikentävät joukkoliikenteen kehitysmahdollisuuksia, joten vaikka joukkoliikenteen hyödyt nähdään, ei niihin pyritä resurssien puutteessa.

4.2 Joukkoliikenteen politiikka haastattelujen valossa

4.2.1 HSL

HSL:ssä poliittisesta johtamisesta vastaa hallitus. HSL:n jäsenkunnilla on asukaslukuunsa perustuva määrä hallituspaikkoja, joihin heillä on oikeus nimittää jäseniä. Valtaa HSL:ssä käyttää hallitus ja sen toimivaltaan ei kenelläkään ole oikeutta puuttua, kuntia toki kuunnellaan niille tärkeissä asioissa, mutta yksittäisten kuntien kannat tarvittaessa sivuutetaan kokonaisuuden edun niin vaatiessa. Poliitikkojen työtä kuitenkin helpottaa se, että kunnat ovat pääosin samaa mieltä HSL:n kehittämisestä ja merkityksestä.

HSL:n hallitus koostuu siis poliitikoista. Mukana on sekä korkean että matalan profiilin tekijöitä. Huomattava kuitenkin on, että koska pienillä kunnilla on vain yksi edustaja hallituksessa, haluavat he erityisesti saada tähän asemaan vahvan vaikuttajan. Erityishuomiota saa lisäksi

osakseen hallituksen puheenjohtaja, jonka Helsingin kaupunki nimittää. HSL:n uuden hallituksen aloittaessa 2013 nimettiin tähän tehtävään entinen kaupunginhallituksen puheenjohtaja ja vastaavasti HSL:n entinen hallituksen puheenjohtaja nousi Helsingin kaupunginhallituksen johtoon. HSL:n hallituksen puheenjohtajuuden voi siis sanoa olevan hyvin korkea poliittinen tehtävä.

Poliitikoiden tärkein työkalu poliittisessa johtamisessa on vuosittainen talousarvio ja tulokortti, joka valmistellaan HSL:ssä, mutta joka kuitenkin hyväksytään yhtymäkokouksessa. Talousarvio sanelee suurelta osin toiminnan raamit ja on sitovana asiakirjana viraston puolesta mahdoton muuttaa. Tässä poliittinen johtaminen täytyy ymmärtää mahdollisimman laajaksi, ei pelkästään HSL:n hallituksen tekemäksi työksi vaan myös kuntien mahdollisuudeksi vaikuttaa toimintaan. Kuitenkin kuten edellä todettiin talousarvio ja tulokortti valmistellaan virastossa ja kuten edellisessä luvussa todettiin, tulokortin työstäminen ei ole ollut täysin onnistunutta. Poliittinen johtaminen on siis jossain kohdin epäonnistunut. Kunnilla on näiden lisäksi käytössään oikeus palvelutasomäärityksiin. Kunnat siis toisin sanoen saavat päättää, kuinka laajaa joukkoliikennettä he alueilleen toivovat. Lisäksi kunnilla on omissa talousarvioissaan mahdollisuus vähentää HSL:n resursseja, mutta tämän mahdollisuuden käyttäminen ilmoittamatta sitä yhtymäkokouksessa HSL:n talousarvion yhteydessä olisi hyvin vaikeaa.

HSL:n puitteissa kokoontuvat paitsi virallinen hallitus myös epäviralliset valmisteluryhmät. Poliittinen valmisteluryhmä koostuu puolueyhömiöien johtajista HSL:n hallituksessa sekä HSL:n toimitusjohtajasta. Ryhmän tarkoituksena on poliittisen ilmapiirin tunnustelu ennen virallisia kokouksia. Asioista ei kuitenkaan ole tarkoitus päättää tässä ryhmässä vaan päätökset viedään aina lähtökohtaisesti avoimina hallituksen kokouksiin. Lisäksi kokoontuu HSL:n ja kaupunkien virkamiehistä koostuva valmisteluryhmä, joka käsittelee erilaisia asioita. Ongelmana tässä on kaikenlaisen päätäntävällän puute molemminpuolisesti, sillä kaikki päätökset on vietävä aina poliitikoiden ratkaistavaksi. Lisäongelmana on kaupunkien edustajien matala asema, mistä johtuen keskustelu käydään yleensä myös matalalla tasolla lähinnä päivittäisistä asioista. ”*Vois kysyä, onko sen nykyinen rooli niinkun järkevä. -- Meillä on ehkä semmonen puute tässä, että me keskustellaan liian vähän, voisko sanoa, kuntien strategista valmistelua tekevien henkilöiden kanssa.*” HSL:n ja kuntien välisen yhteistyön kannalta ongelmallista on, jos keskustelua virkatasolla käydään monien portaiden kautta.

Hallituksen vallankäytössä tärkeässä asemassa on toimitusjohtaja. Hän esittelee asiat hallitukselle ja hänen esityksensä kaatamiseen tarvitaan käytännössä hallituksen enemmistö. Toimitusjohtajan valta ja vastuu ovat siis hyvin suuret. Toisaalla tuli ilmi, että HSL:n virkamiehet mielellään näkevät itsensä HSL:n todellisena päättävänä tahona, jonka tehtävä on ohjata hallitus siunaamaan päätökset oikein. *”Informaation läpikulku, informaation nopeus HSL:n kannalta suhteessa eri sidosryhmille on valtavan tärkeää. Meidän kannalta on keskeistä, että me saadaan sanomamme kuntapäätäjille, omalle hallitukselle, kuntien virkamiehille ja valtion sidosryhmille. Että he pysyy kärryillä siitä, mitä me tehdään täällä.”* Kuten sitaatista käy ilmi, hallitus on helppo nähdä yhdeksi sidosryhmäksi muiden ohella ja sen merkitys myös tyypistyy samalla helposti.

HSL:n hallituksen jäsenet ovat pääosin kaikki aktiivisia tiedonhakijoita ja tietopyyntöjä tulee säännöllisesti etenkin kokousten alla. Jäsenet toimivat myös aktiivisesti kotikuntiinsa päin. Näin on etenkin pienissä kunnissa, joilla on vain yksi edustaja. Isoissa kunnissa tiedottamisvastuu ei ole yksittäisten henkilöiden käsissä.

Tuloskortteja ei käsitellä juurikaan niiden hyväksymisen yhteydessä ja vähän muutenkin. Joissain tapauksissa tuloskorttia käsitellään yksittäisen asian yhteydessä. *”Kuinka paljon näistä (tavoitteista) sitten käydään keskustelua siellä (hallituksessa)?”* *”No kyllä jonkun verran, muttei nyt kauhean paljoa. -- Enempi se on yleisen tason keskustelua. Se ehkä konkretisoituu esimerkiksi noissa päästöasioissa silloin, ku meillä kilpailuttamisperiaatteet tarkennetaan näistä ympäristöbonuksista. Silloin niistä asioista syntyy keskustelua ja se kyllä kytkeytyy tähän tuloskorttiin saakka.”* Tarkempaa selvyyttä siihen, kuinka helposti tuloskorttia voi kesken vuoden muuttaa, ei tullut. Jos päätökset kuitenkin siirtyvät vuoden vaihteessa tuloskorttiin, lienee tilanne toimiva. Kunnat saavat vuosittain lausua taloussuunnitelman yhteydessä tavoitteista, jotka tulevat myös tuloskorttiin. He kuitenkin ovat yleensä kiinnostuneempia maksuosuuksistaan kuin varsinaisista toiminnan tavoitteista. *”Ne niinkun sitten lausuvat niistä, että mitkä asiat on hyviä ja mitä asioita enemmän ja mitä pitäis korjata ja riittääkö raha. Monesti se keskustelu liittyy ennen kaikkea siihen rahaan ja palvelutasoon tietysti.”* Myöskään kuntien mielenkiinto ei näytä olevan tuloskorttia kohtaan suurta, vaikka se lieneekin HSL:n toiminnan kannalta tärkein vuosittainen asiakirja. Lisäksi kuntien ristiriitaiset lausunnot heikentävät mahdollisuuksia haastaa

HSL:n ehdotukset. ”*Lausunnot on, niinkun sanoin jo aiemmin niin, ne on ristiriitaisia keskenään, niin ei voida vaan yhden mukaan mennä. Meidän pitää vaan katsoa kokonaisuutta.*”

HSL:n kannalta tilanne on kuntien suuntaan hyvä, koska taloudellisesti kuntayhtymällä on menneet kohtuullisesti ja se näkyy myös kuntien suuntaan taloudellisen paineen vähenemisenä. Taloudellinen paine voisi lisätä kuntien halua hallita enemmän HSL:n toimintaa. ”*Nyt ollaan helpossa tilanteessa, kun viime vuosi meni niin hyvin, niin saadaan pienten kuntien alijäämiä purettua pois sitten. -- Keravallahan nous voimakas vastustus, että me erotaan HSL:stä kun tää on niin kallista. Mutta se tilanne meni ohi nopeasti.*” Taloudellinen paine voi siis ainakin nostaa erohaluja kuntayhtymästä.

Hallituksen toiminta seutu- tai puoluepoliittisena keskustelualueena on lopulta vähäinen ja asioita äänestetään harvoin. Tämän nähdään johtuvan ainakin päättyneellä valtuustokaudella vahvasta puheenjohtajasta, joka on pitänyt hallituksen toiminnan asiakeskeisenä. Myös hallituksen jäsenten sitoutuminen toimintaan näyttää auttavan riitelyä vähentävästi.

Tilanteesta, jossa HSL:n hallitus on tehnyt jäsenkunnan tahdon vastaisesti, on jo kokemusta. Päätettäessä tulevasta tariffivyöhykejaosta hallitus ei hyväksynyt Espoon ehdotusta vaan se kaadettiin. Vallanjaon kannalta on huomattavaa, että Espoo ei ryhtynyt mihinkään keinoihin saadakseen kantansa vaihdettua hallituksen esitykseen myöhemmin. Samalla, huomata täytyy, siirtyy kunnilta valtaa HSL:lle. Kunnat eivät enää tämän jälkeen saa säädelyä edes sisäisten lippujensa hintoja vaan ne tulevat voimaan automaattisesti HSL:n päätöksellä.

HSL:n hallituksen asema on, kuten Espoon tapauksesta kävi ilmi, siis kunnissa hyvin tukeva, eikä kunnilla ole ollut vielä suuria haluja vastustaa sitä. Toisaalta kunnat myös saavat aina mahdollisuuden lausua isoista asioista etukäteen. Rooliristiriitoja tulee kuitenkin esiin jonkin verran. Etenkin suurissa kunnissa on vanha joukkoliikennesuunnittelun perinne ja siksi tämän tyyppistä ohjausta haluttaisiin antaa vielä nykyisinkin. Kuntien väliset erimielisyydet eivät sen sijaan ole siirtyneet HSL:ään HSL on onnistunut pysymään erossa muista kuin sen toimialaan liittyvistä asioista. Myöskään kunnat eivät ole yrittäneet käyttää HSL:ä lyömäaseensa toisiaan vastaan vaan erimielisyydet käsitellään HSL:n puitteissa mahdollisimman pitkälle. Monissa riitatilanteissa hallitus on usein eri mieltä olevien kuntien välissä ja näin hyvässä asemassa kompromissin tekoon.

Kokonaisuutena voitaneen sanoa vallan olevan kuntien ja HSL:n kesken hyvin vahvasti HSL:llä. Toisaalta HSL:n sisällä yksiselitteistä ei ole, onko valta poliitikoilla, joille se kuuluisi, vai virkamiehillä, joilla on sekä kaikki valmisteluvalta että tietotaito poliitikkojen ohittamiseen. Joka tapauksessa hallituksen jäsenet ovat aktiivisia toimijoita moniin suuntiin ja hallitus on päätöksenteossa tehokas ja toimiva elin. Onkin lähinnä virkamiehistä kiinni, kuinka hyvin poliitikot ovat todellisessa päätöksenteossa mukana.

Kysymys siitä, toteutuuko poliittinen tulosjohtaminen eli näkykö kuntien ja viime kädessä kansalaisten tahto HSL:n toiminnassa, on vaikea vastata yksiselitteisesti. Toisaalta HSL:n viraston asiantuntija-asema on kiistaton ja suuri osa toiminnan muutoksista tulee juuri sieltä. Toisaalta kuten haastattelussa tuli ilmi, eivät etenkin suurimpien kuntien virkamiehet ehdi perehtyä riittävästi HSL:n asioihin ja yhteistoimintaan ei myöskään ole tällä tasolla juuri mahdollisuuksia. Kuitenkin kuntien vahvoilla päättäjillä on asema HSL:n hallituksessa, joten tätä kautta poliittisen tulosjohtamisen tulisi toimia kaikkein parhaiten. Kuitenkin juuri hallituksen toiminnassa haasteena on esittelijän vahva asema, jota harvoin haastetaan missään kysymyksissä.

4.2.1 Tampere ja Turku

Tampereella ja Turussa joukkoliikenteen politiikkaa johtaa lautakunta. Lautakunta on lain mukaisesti toimivaltainen ja se suorittaa laissa säädettyjä viranomaistehtäviä. Lisäksi Tampereen lautakunta päättää, toisin kuin mm. HSL:ssä, seudun joukkoliikenteen palvelutasosta. Toisaalta resurssit ovat vahvasti edelleen jäsenkuntien käsissä, joten lautakuntien on näissäkään asioissa edelleen kuunneltava vahvasti kuntia.

Tampereen seudulla kunnilla on yhtenäinen näkemys siitä, että joukkoliikenne on seudulle tärkeä asia ja siihen on siksi sitouduttu. Toisaalta mukana oleva Oriveden kaupunki on kaukana seudun ytimestä eikä joukkoliikenne heidän kannaltaan ole erityisen merkittävä asia. Oriveden lisäksi mukana on Vesilahti, joka niin ikään on hiukan syrjässä ja lisäksi asukasluvultaan pieni, joten joukkoliikenne ei Vesilahdellekaan liene erityisen merkittävä asia. Orivesi ja Vesilahti ovat kuitenkin mukana täysivaltaisena jäseninä eivätkä ole toiminnasta irrottautumassa.

Tampereella joukkoliikenteen toimintaa ohjataan strategian tasolla yhdellä tavoitteella. Muissa kunnissa tavoitteiden asettelu ei sen sijaan ole ollut yhtä systemaattista. Erillistä seudun joukkoliikenteen strategiaa ei kuitenkaan ole tehty, joten tavoitteiden koonti yhteen voi olla

ongelmallista. Mahdollista on, että toiminnan käynnistyessä kunnolla, aktivoituvat kunnat ohjaamaan kehitystä nykyistä enemmän. Resurssien osalta kunnat ovat jo kuitenkin vahvasti mukana päätöksenteossa. Kunnat saavat ohjata resurssejaan toiminnassa, mutta osa on toiminnan kiinteinä kustannuksina käytännössä tämän vallan ulkopuolella. Kuntakohtaiseen palvelutasoon ja siihen kuluviin resursseihin kunnat kuitenkin lausuvat mielipiteensä vaikka lopullisen päätöksen tekeekin lautakunta. *”Kyllä se käytännössä niin menee, että tässä on kahdeksan itsenäisen kunnan liitosta kyse ja silloin kun, vaikka esimerkkinä sanon, puhutaan isoista taloudellisista asioista, niin kyllä se peruskunta itse sen niinkun päättää.”*

Lautakunnan ja kuntien välillä vallitsee melko selkeä vallanjako. Lautakunta on melko riippuvainen kunnista, eikä suuria eroja kuntien kannoissa ja lautakuntien päätöksissä ole nähtävissä. Mm. päätettäessä tulevasta joukkoliikenteen järjestämistavasta lautakunta esittää jokaiselle kunnalle joukkoliikennetoimiston valmisteleman esityksen, mutta saa viime kädessä itse tehdä ratkaisun asiassa. Joukkoliikennelautakunta lopuksi siunaa kunnan tekemän ratkaisun omalla päätöksellään. Esimerkki osoittaa, kuinka vähän irtiottoja kuntien kantoihin ollaan valmiita tekemään. Toimintatapa koskee myös muita merkittäviä asioita. *”Ei tässä kannata sitä viranomaisasemaa mitenkään väärin käyttää. Kyllä se keskustellen ja päätökset sieltä kunnista hakien täytyy toimia isoissa asioissa. -- Joukkoliikennelautakunta tekee peruskunnalle tällöisen suosituksen ja siihen peruskunta ottaa kantaa. -- He tekevät kuitenkin omassa päätöksenteossaan sen päätöksen ja jonka he lähettää sitten jolilaan (joukkoliikennelautakunta) ja jolila kumileimaa viranomaisena sen.”* Erimielisyyksiä kuntien ja lautakunnan välille ei ole syntynyt.

Tampereella koetaan olevan paljon äänestyksiä. Asioissa eivät ole kuitenkaan vastakkain kunnat vaan poliittiset puolueet. Äänestyksen alaiset asiat eivät myöskään muodostu ylitsepääsemättömiksi ja lautakunta toimii hyvin äänestyksistä huolimatta. Lautakunnassa on eturivin poliitikkoja suuri osa edustajista ja etenkin ympäryskuntien edustajista iso osa on hallitusten jäseniä tai valtuustojen puheenjohtajistoa. Ensimmäiseen lautakuntaan vuosille 2011–2012 kuntia ohjeistettiin valitsemaan joukkoliikenteestä ja seutuyhteistyöstä kiinnostuneita ja aktiivisia henkilöitä, jotta kuntien hallinto ja poliitikot saatiin aktiivisesti keskustelemaan asiasta. Kaksoisrooleissa toisaalta kunnan edustajana ja toisaalta lautakunnan jäsenenä on kuitenkin ollut totuttelemista monille jäsenille. Lautakunnan puheenjohtajana toimii tällä hetkellä Tampereen kaupungin yhdyskuntalautakunnan asioista vastaava apulaispormestari. Tätä kautta

yhdyskuntalautakunta ja joukkoliikennelautakunta pysyvät hyvin selvillä toistensa toimista. Samoin apulaispormestari toimii suorana kontaktina keskuskaupungin ylimpään johtoon.

Lautakunnan jäsenet ovat olleet pääosin aktiivisia toimijoita sekä yhteydenpitäjiä kuntiinsa ja keskustelua on saatu aikaan. Tämä on toisaalta myös jäsenten velvollisuus, koska kanavat yhteydenpitoon ovat kohtuullisen vähäiset. Lautakunnan jäsenten lisäksi tiedonkulkua edistää kuitenkin myös valmistelutyöryhmä, joka koostuu kuntien nimeämistä yhteysviranhaltijoista ja joukkoliikennetoimiston henkilökunnasta. Toisaalta vaikka keskustelua käydään, ei se missään ole realisoitunut esimerkiksi vaaliteemaksi tai muuten isoksi asiaksi kuntalaiskeskustelussa.

Lautakunnan jäsenten aktiivisuutta edesauttaa hyvä suhde joukkoliikennetoimistoon, joka kannustaa ottamaan asioista selvää ja nostamaan asioita esiin. Lautakunnan jäsenten ja toimiston välillä vallitsee myös hyvä luottamuksen suhde. *”Sehän (luottamus) on tän kaiken toiminnan edellytys ja luottamusta pystyy synnyttään lähinnä sillä omalla toiminnalla, mut me on yritetty sitte varmistaa sitä silläki että vain äärimmäisissä poikkeustapauksissa me tuodaan asia kylmiltään päätettäväks. Kyllä siellä aina pyritään se lähetekeskustelu käymään. -- Ku tässä on kyse uudesta toiminnasta, niin koulumielessä keskustellaan paljon asioista.”*

Poliittisesta tulosjohtamisesta voidaan Tampereen osalta sanoa, että joukkoliikennetoiminta on hyvin vahvasti kuntien käsissä ja toimineekin siksi paljon kuntien ehdoilla. Vaarana tietysti voi olla, että erimielisyystilanteissa kunnat eivät toimi niin sopuisasti kuin tähän asti on nähty ja toisaalta toiminnan koordinaatio voi kärsiä, jos kuntien kannat asioista erkanevat toisistaan ja itsenäisestä päätöksenteosta halutaan pitää kiinni. Muuten kaikkien osien yhteistyö toimii hyvin ja selkeästi.

Turun seudulla näkemys yhteistyöstä on pääosin yhtenäinen. Ainoastaan Kaarina on ollut toimintaa kohtaan skeptinen. Toisaalta tämän ei nähdä johtuvan niinkään joukkoliikenteestä asiana vaan ylipäätään seutuyhteistyöstä. Haastattelun aikaan tilanne on vielä avoin ja Kaarina ei ole tehnyt lopullista päätöstä yhteistyöstä. Kaikki seudun kunnat ovat kuitenkin hyvin lähellä Turkuja ja mukana ei ole kuntia, joille joukkoliikenteen kehittämistä ei nähtäisi olevan hyötyä. Kunnat näkevät joukkoliikenteen hyvänä mahdollisuutena seudun kehittämiseen.

Turussa kaikki talouteen vaikuttavat asiat on käytettävä kunnassa lausunnolla. Työnjako ei ole vielä muotoutunut. Muodostunee lähivuosina. Kunnilla nähdään olevan edelleen suuri valta toimintaan. Lautakunnan valtaa suhteessa kuntiin ei mielellään koetella. *”Kysymys siitä kuinka paljon ohjausta haetaan kunnista, on tärkeä. Ja sitä haetaan varmaanki aika paljon. -- Semmoset asiat, jotka vaikuttaa esimerkiksi kunnan budjettiin, niin ne täytyy käydä lausunnolla siäl kunnas. -- Ja ne (lausunnot) sit kyl ohjaa aika vahvasti.”* Lausuntojen aktiivisesta pyytämisestä huolimatta päätöksen tekee lautakunta. Lausuntoja pidetään tärkeinä, mutta toisaalta niiden byrokraattinen luonne tekee niistä epätoivotun toimintamallin ja lausuntoja ei mielellään pyydetäisi kaikista pienimmistäkin asioista. Verrattuna Tampereeseen Turun lautakunta näyttää edelleen hyvin riippuvaiselta kuntiin nähden, mutta toisaalta sen roolia halutaan kehittää vahvemmaksi toimijaksi ja luoda itsenäinen toimintatapa, jossa lausuntoja pyydetään aina vähemmän niin, että toiminta voisi tehostua.

Kuntien ja lautakunnan luottamukseen ja työnjakoon vaikuttaa ainakin toiminnan käynnistymisvaiheessa jonkin verran monen suuntainen epäluottamus. *”Totta kai siinä on omat haasteensa, siinä on omat epäilyksensä alkuun. Et kellä on joku ketunhäntä kainalossa ja kuka pelaa avoimilla korteilla. -- Ja sitten syntyy se luottamuksellinen suhde virkamieskuntaan. Et ei tuu mitään yllätyksiä.”* Alun epäluulot eivät ole kuitenkaan vaikuttaneet toimintaan juurikaan Kaarinaa lukuun ottamatta, joka siis edelleen on skeptinen seudullista toimintaa kohtaan.

Sellaiset asiat, jotka on vietävä lautakunnan päätettäväksi, ovat kohtalaisen selkeitä. Joitain pohdinnan alaisia asioita on kuitenkin ilmennyt, kun ihmisiä tulee toimintaa monenlaisilla taustoilla. *”Kyllä tässä ittelläki on totuttelemistä siihen, että mitä asioita pitää viedä lautakuntaan ja mitä asioita voidaan virkamiesvalmistelulla viedä eteenpäin.”*

Poliitikot ottavat mielellään yhteyttä toimistoon ja yhteistyö on tiivistä. Toimisto ja lautakunta tapaavat säännöllisesti vapaamuotoisissa merkeissä ja kaikenlaista kanssakäymistä edistetään erilaisin tavoin. Lautakunnan jäsenissä on ollut erilaisten alojen asiantuntijoita ja etenkin teknistä osaamista lautakunnassa on ollut hyvin. Tästä on ollut myös hyötyä toiminnan kehittämisen kannalta, kun erilaisia näkökulmia on saatu suoraan lautakunnan jäseniltä.

Turun lautakunnassa ei ole ensimmäisten toimintavuosien aikana äänestetty vielä kertaakaan, joten kokemusta vastakkainasettelusta ei ole. Lautakunnan jäsenistä etenkin Turun

ulkopuolisilla, kuntiensa ainoilla, edustajilla on ollut jonkin verran vaikeuksia sopeutua kaksoisrooliinsa toisaalta kuntiensa ja toisaalta koko seudun päätöksentekijöinä. Päätöksenteon tueksi haluttaisiin saada enemmän tukea kotikunnasta, mutta useinkaan se ei ole helppoa. ”Ehkä tietysti nuilla muilla kun turkulaisilla päättäjillä on semmonen haaste, minkä kans heillä on oma totuttelunsa, on se että kun on niinku ainoana omasta kunnasta edustamassa. Että mihin kaikkeen he hakee sitä taustatukea omasta kunnasta tai mitä he uskaltaa sitte päättää ite.” Lautakuntalaisen suhde omaan kuntaan siis on monissa tapauksissa ongelmallinen. Varsinkin valtuustokauden alussa jäsenet edustavat enemmän omaa kuntaansa kuin toimivat yhteisen joukkoliikenteen puolesta.

Toimiston ja kuntien yhteistyötä ollaan vielä hahmottelemassa. Pääasiassa yhteyshenkilöt on asetettu, mutta toiminta ei ole vakiintunut. Yhteistyö nähdään kuitenkin toiminnan elinehtona ja sen kehittäminen on korkealla sijalla. ”Jos katotaan tämmöstä matriisitoimintaa, niin tähän kuuluu tietyl taval valtaa, muta tässä täytyy ymmärtää myöskin vastuullisuus. Ja täytyy kyetä keskustelemaan sinne kuntaan päin. Tässä nyt on haettu niin virkamiesten kesken -- sitten on käyty esittelemässä asioita ihan siellä kunnanhallituksissa. -- Eli haetaan sitä yhteistä näkemystä, jotta joukkoliikennetoimistolla pystytään viemään sitä valmistelu eteenpäin niin että siellä oikeesti huomioidaan ne kunnan tavoitteet ja tarpeet.” Erityisesti toiminnan sujuvana pitämisessä olennaista on toimia niin, että kaikille toimijoille on perusteltu riittävän hyvin kaikki ratkaisut ja etenkin tilanteet, jossa kaikkien miellyttäminen ei ole mahdollista täytyy vaativat hyvät, perustellut esitykset.

Lautakunnan toimintaa helpotetaan aina valtuustokauden alkupuolella selostamalla asioita enemmän ja syvällisemmin. Kauden edetessä pidemmälle selvittää lyhyemmillä kokouksilla. Lautakunnan mahdollisuus päätöksentekoon halutaan kuitenkin luoda heti uuden lautakunnan aloittaessa.

Kokonaisuutena Turun poliittisesta johtamisesta voidaan sanoa, että lautakunta on vielä jonkin verran syrjässä ja virasto pyrkii hakemaan valtuutuksen toiminnalleen ensisijaisesti kunnista. Tosin, kuten mainittiin, toiminnan alkupäässä epäluottamusta ja vastuiden hakua on paljon ja sitä kautta todellista valtaa voi siirtyä lautakunnan suuntaan. Kunnat siis ovat varsin vahvoilla ohjaamassa toimintaa suoraan omilla ratkaisuillaan. Joukkoliikennetoimisto joka tapauksessa on

valmistelijana vahvana taustalla myös kuntien päätöksenteossa. Päätöksenteko kuntien lähtökohdista käsin toiminee hyvin niin kauan kun asiat sujuvat. Jos ristiriitoja ilmenee, voi olla etteivät kunnat pysty enää luomaan valmistelun pohjalta yhtenevää näkemystä. Tällaisessa tilanteessa kenties tarvittaisiin vahvempaa yhtä päätöksentekofoorumia, so. lautakuntaa, viemään asia koko seudun kattavana läpi ja tätä kautta voitaisiin yhteisesti hyväksyä se, että kaikissa asioissa ei kaikkia voida miellyttää.

4.2.3 Lahti, Jyväskylä ja Oulu

Kaikilla kolmella seudulla joukkoliikennelautakunta, samoin kuin joukkoliikenne julkisena tehtävänä, on täysin uusi ilmiö ja siksi sen paikka politiikan kentässä on vielä jäsentymätön. Toisaalta kaikkien lautakuntien tehtävät tulevat samoin kuin muillakin seuduilla lainsäädännöstä, joten sen kaltaisia eroja ei toiminnassa ole. Jonkin verran haasteita on aiheuttanut myös epätietoisuus joukkoliikenteen toiminnasta ja sen laajuudesta. Poliitikot ovat heränneet hitaasti toiminnan laajuuteen ja siksi odotettavissa on joukkoliikenteen merkityksen kasvu lähitulevaisuudessa osaksi paikallispolitiikan muuta yleispolitiikkaa.

Jyväskylässä lautakunta aloitti ensimmäisen kerran vuoden 2012 alussa. Tätä joukkoliikenneasioita oli käsitelty kaupunkirakennelautakunnassa niiltä osin kuin ne kaupungille kuuluivat. Joukkoliikennelautakunnan nimi muutettiin jaostoksi vuoden 2013 alussa. Jyväskylän joukkoliikennetoimisto on poikkeuksellisen pieni vain yhden ihmisen työpanoksella. Sen toiminta on siis selkeästi rajattua ja toiminta saadaan pidettyä vain vaivoin liikkeessä.

Poliitikot ovat olleet kohtalaisen aktiivisia etsimään tietoa varsinkin vaalien jälkeen kun politiikkaan nousi uusia henkilöitä. Määrän toivotaan kuitenkin vieläkin kasvavan. Erityisen paljon on tullut yleisiä kyselyitä uudesta toimintamallista ja siitä mitä se käytännössä tarkoittaa. Epätietoisuutta kokonaisuudesta on siis selkeästi olemassa. *”Osaa jäsenistä hirvitti, että tekeekö he tosiaan tän mittaluokan päätöksiä joukkoliikennelautakunnassa.”* Joukkoliikennejaostossa ei ole erityisen merkittäviä henkilöitä. *”Uskoisin, että se terävä kaarti on jossain muualla. Ne on sitten varmaan kaupunginhallituksissa.”* Joukkoliikenneasioita on kuitenkin käsitelty kuntien hallituksissa ja valtuustoissa kohtalaisen aktiivisesti ja asian kiinnostus on kasvussa. Seudullinen toiminta on jonkin verran korkeammalla Laukaassa ja Muuramessa kuin Jyväskylässä ja se näkyy jaostoon valittujen henkilöiden tasossa.

Näyttäisi, että Jyväskylän kannalta joukkoliikenne on tärkeämpi toiminto kuin naapurikunnissa. Tästä syystä onkin osittain nurinkurista, että juuri Jyväskylässä joukkoliikenne ei ole poliitikoiden kannalta erityisen korkeassa asemassa vaan juuri pienemmät naapurikunnat ovat kunnostautuneet henkilövalinnoissa. Asioita on kuitenkin pystytty viemään hyvin eteenpäin huolimatta kuntien erilaisista prioriteeteista. Erimielisyyksiä kuntien välillä ei ole syntynyt peloista huolimatta. *”Me on jopa yllätetty siitä, miten helposti asiat on mennyt eteenpäin.”*

Kunnissa ei ole vielä hahmotettu tulevan toimintavan tuomia muutoksia. Tietoa ei ole siis vielä saatu vietyä päättäjille, toisaalta myöskään rahoitusmallia ei ole vielä päätetty. Neuvotteluja on käyty tähän mennessä lähinnä yksittäisistä joukkoliikenneasioista, ei niinkään kokonaisuuksista. Suunnittelu on yleisemminkin vielä hieman jäljessä. Tiedon vähäisyys johtunee ainakin osittain siitä, että yhteistyötä kuntien päättävien elinten kanssa on vähän. Jaoston jäsenten oletetaan toimivan kuntiensa suuntaan aktiivisesti ja välittävän tietoa muille päättäjille. *”Me ei olla käyty näissä kunnissa niinkun oikeestaan muissa toimielimissä (kuin joukkoliikennejaostossa) sitten tätä joukkoliikennettä puhumassa. -- Oikeestaan oletetaan, että nämä kuntien edustajat sinne toimielimeen tullessaan jo tietävät sen vastuunsa siitä että he vastaa myös sitten omalta osaltaan myös sinne kuntaan päin siitä (tiedottamisesta).”*

Virkamiesten kesken pidetään aina ennen jaoston kokousta valmisteleva kokous, jossa käsitellään aina vähintään kaikki jaostonkin käsiteltävät asiat ja lisäksi muita joukkoliikenneasioita, joissa ei ole mukana varsinaista poliittista harkintaa. Tämän työryhmän ei tietenkään oleteta tekevän päätöksiä mistään asioista, mutta se todennäköisesti ainakin saa kuntien virkamiesten ajatukset tehokkaasti valmisteluun mukaan. Järjestelmän nähdään toimineen tähän asti hyvin.

Jaoston aloittaessa poliitikoiden asiantuntemus oli hyvin hataraa. Lisäksi joukkoliikenne mielletään vaikeaksi asiaksi poliitikoiden käsiteltäväksi. Tällaisia vaikeuksia ei kuitenkaan ole muilla seuduilla ollut, päinvastoin joukkoliikenneasioita on jopa pidetty helppoina. Päätöksentekoa on helpotettu viemällä asiat ensin valmisteluvaiheessa kokoukseen ja valmistelun jälkeen uudestaan päätettäväksi. Kaksinkertainen käsittely helpottaa jäsenten työskentelyä, mutta vie aikaa.

Jaoston poliittinen kädenvääntö on ollut vähäistä. Äänestyksiä ei ole ollut vielä kertaakaan, joten yksimielisyys on ollut hyvin hallitsevaa. Myöskin asioiden vaikeuden nähdään vaikuttavan tähän. Kun asioita ei ymmärretä, niistä on vaikea väitellä. *”Se ei välttämättä oo ehkä (jaoston jäsenten) vika, et se on osin meidän (valmistelijoiden) ja osin asian vika sitten että ne on vaikeasti lähestyttäviä tai ainakin hahmotettavia.”* Mukana jaostossa näyttäisi olevan myös politiikan harrastelijoita, jotka eivät perehdy asioihin kokousten ulkopuolella. *”Yksmieliset päätökset mun mielestä kertoo siitä, et siinä ei olla valmiita varsinkaan pistämään hanttiin sellaisissa asioissa joista ei edes tiedetä.”*

Kokonaisuutena voitaneen sanoa poliittisen tulosjohtamisen toimivan Jyväskylässä vain kohtalaisesti. Toiminta on organisoitu kohtalaisen huonosti ja päätöksentekijöillä ei ole riittävästi tietoa päätöksentekonsa pohjaksi. Myöskään vallankäyttäjät on tässä tilanteessa hyvin vaikea löytää. Jaosto voi hyvinkin olla tärkeä päätöksentekofoorumi, mutta jos kunnissa herätään myöhemmässä vaiheessa joukkoliikenteen merkitykseen ja etenkin sen mahdollisiin kustannuksiin, voi tämä asema horjua. Järjestelmässä huomionarvoinen on myös asioiden pitkä käsittelyaika, eli jokaisen asian käsittely kahdessa kokouksessa. Tämä selkeästi parantaa päätöksentekijöiden mahdollisuuksia perehtyä asioihin, mutta toisaalta se voi kriittisessä tilanteessa viivästyttää asioiden käsittelyä tarpeettomasti.

Oulussa joukkoliikennejaosto aloitti toimintansa vuoden 2013 alussa. Ennen tätä joukkoliikenneasioita käsiteltiin yhdyskuntalautakunnassa Oulun kaupungin osalta ja seudullisia asioita puolestaan käsiteltiin ELY-keskuksen ja kuntien yhteistyöelimessä eli virkamiespohjalla. Päätösvalta seudullisissa joukkoliikenneasioissa säilyi toki ELY-keskuksella lain mukaisesti.

Oulussa on siis ollut jonkin verran seudullista yhteistyötä jo ennen nykyistä jaostoa ja seudullista toimielintä. Tästä voi olla alussa hyötyä, kun kuntien ja joukkoliikennetoimiston yhteistyötä hahmotellaan. Toki tämä ei auta poliitikkoja, joilla ei ole aiemmissa elimissä ollut varsinaisesti mitään sijaa. Edelleen esimerkiksi kustannusten jakoa on valmisteltu lähinnä virkamiespohjalta. Kysymys siitä, missä vaiheessa poliitikot otetaan syvällisemmin mukaan näyttää olevan avoin.

Kokemusta Oulun seudullisesta elimestä on siis haastatteluun mennessä kertynyt kovin vähän. Samoin yhteistyö muiden kuntien kanssa on vielä erittäin hahmottomaton. Myöhäinen toiminnan käynnistyminen voi vaikuttaa siten, että uusi jaosto joutuu heti aloittaessaan ottamaan

käsiteltäväkseen paljon isoja ja uusia asioita. Muilla seuduilla lautakuntien mahdollisuutena on ollut tutustua pidemmän aikaa asioihin jo niitä valmisteltaessa. Toki useilla seuduilla päättäjät vaihtuivat kuntavaalien vuoksi, mutta toiminta oli jo ehtinyt jonkin verran hahmottua ja uusilla edustajilla oli valmiina jo tietoa lautakunnan toiminnasta ja vastuista enemmän. Oulussa muutos voi yllättää poliitikot, kuten Jyväskylässä oli havaittu.

Nopeasti etenevässä tilanteessa poliitikot voivat joutua tekemään päätökset vähäisin tiedoin ja kokousten puitteissa nopeasti. Tällöin selkeästi korostuu valmistelijoiden rooli, koska päätösesitysten täytyy olla riittävän hyviä läpimenon varmistamiseksi toimielimessä. Vaarana on toki aina, että jotain jää huomaamatta ja jaoston jäsenet tai jäsenkunnat haluavat purkaa päätökset. Vaara on ilmeinen, jos asioista ei keskustella tarpeeksi ja mukaan saada mahdollisimman monien tahojen mielipiteitä. Toisin sanoen jos kunnat eivät saa lausua riittävästi niitä koskevista asioista, on vaarana päätöksistä irtisanoutuminen.

Kunnissa näyttää olevan vaihtelevia kantoja joukkoliikenteen suhteen. Kustannusten nousu näyttää olevan Oulun seudun kunnille liian vaikea asia nieltäväksi. Mahdollisuutena onkin, että kustannusten tullessa julki, irtisanoutuvat kunnat toiminnan syventämisestä. Tämä jää nähtäväksi.

Kokonaisuutena siis Oulun tilanne on kaikista seuduista eniten avoin. Joukkoliikennejaosto on aloittanut vasta vuoden 2013 alussa ja heidän tulisi tehdä suuria päätöksiä jo heti toimintansa alkuvaiheessa. Taustalla toki on ajan ollut virkamiespohjalta toiminut valmistelutyöryhmä, joka on tehnyt jo kohtalaisen paljon valmistelevaa työtä. Poliitikoiden kannat ovat vielä joukkoliikenteen suhteen avoimia, mutta ne ilmi lähiaikoina. Korkeat kustannukset voivat heikentää toiminnan kehittämistä ja supistaa seudullisia joukkoliikenteen palveluita edelleen. Voi olla, että Oulu jää ainoaksi seudun kunnaksi, joka palvelua todella haluaa parantaa merkittäväällä sijoituksella resursseihin.

Lahdessa joukkoliikennelautakunta aloitti toimintansa vuoden 2010 alussa. Poliitiikan suhteen ongelma Lahden seudulla on kuntien suuri määrä. Esimerkiksi asukasmäärällä mitattuna Lahden kaupunki muodostaa, muista seuduista poiketen, vain noin puolet kokonaisuusasukasmäärästä. Toisin sanoen keskuskaupungin vaikutusvalta toimintaan on huomattavan vähäinen.

Lahden seudulla kunnat ovat huomattavan erimielisiä toiminnasta ja seudulla on nähty useiden kuntien käyvän läpi seuraavan tyyppinen tapahtumaketju: kunta päättää, että joukkoliikenteeseen ei sijoiteta nykyistä yhtään enempää rahaa ja kunta ei muutenkaan halua alistua yhteistyöelimeen. Tämän jälkeen kunta päättää irtautua kokonaistoiminnasta ja jättää joukkoliikenteen kokonaan markkinoiden käsiin. Päätöksen jälkeen kuntalaiset alkavat pelkäämään joukkoliikenteen tason heikkenemistä ja protestoivat kunnan päättäjille. Kuntalaisprotestien jälkeen kunnan päättäjät tekevät uuden päätöksen ja palaavat yhteistyöhön. Haastatteluun mennessä näin oli tapahtunut ainakin kolmessa kunnassa ja neljäs oli vasta lähtemässä edellä kuvattuun suuntaan. Kuntien mukanaolo on siis hyvin häilyvää ja tilanne voi kehittyä nopeastikin. ”*Se nyt näyttää olevan, että siihe panostetaan kun on viimeinen pakko. Kun näyttää, että liikenne loppuu, niin kylätoimikunnat nousee meteliä pitämään.*”

Toinen huomionarvoinen tilanne oli päätös toimintamallista, jossa pyydettiin ensin kuntien lausunnot asiasta ja sen jälkeen lautakunta teki päätöksen asiasta. Päätös koski pääasiassa sitä, siirrytäänkö seudulla brutto- vai nettomalliin joukkoliikenteen järjestämisessä ja millä alueilla mikin malli otetaan käyttöön. Päätös oli siis lähtökohtaisesti kuntien ulottumattomissa ja heidän olisi se täytynyt hyväksyä sellaisenaan. Lahden kaupunki kuitenkin vaati päätöksen muuttamista sen kannan mukaiseksi tai se eroaisi koko toiminnasta. Lahden kanta asiassa oli jo alun perin tiedossa, kun asiasta ensimmäisen kerran päätettiin, koska se oli lausuntopyyntöön selkeästi vastannut. Lautakunta ottikin asian uudelleen käsittelyyn ja Lahden kaupungin kanta meni lopulliseen päätökseen sen osalta.

Lautakunta oli siis käytännössä aseeton jäsenkuntaa vastaan eikä enää pystynyt puolustamaan päätöstään erimielisyyksiä kohdatessaan. Toiminnan kannalta on ongelmallista, jos kunnat eivät pysty pysymään toiminnassa mukana jos esiin nousee niiden kannalta epämiellyttäviä asioita. Toiminnan jatkoa ajatellen olisikin saatava luotua luottamusta siihen, että lautakunta ajattelee koko seudun parasta vaikka joissain asioissa yksittäisen kunnan etu voikin kärsiä. Ilman tätä luottamusta lautakunta ei pysty toimimaan. Luottamusta kuitenkin tarvittaneen myös kuntien välille, koska luottamus toimielimeen ei yksin riitä, jos naapureiden jatkuva epäily hidastaa toimintaa ja sen kehittämistä. Päätösten muuttaminen useita kertoja vaikeuttaa myös virkatyötä kun työtä joudutaan tekemään turhaan kun päätökset eivät pysy voimassa kuin lyhyitä aikoja. Toiminta on vaikeaa etenkin kun pyörrettävät ovat kohtalaisen isoja ja merkittäviä.

Lautakunnan esityksiin otetaan lähtökohtaisesti aina kunnan kanta sellaisissa asioissa, joissa sitä on kysytty. Kunnat siis saavat lähtökohtaisesti itse päättää niitä koskevista asioista, mutta ongelmana toki ovat tilanteet, jossa yksittäisen kunnan etua tärkeämpää olisi katsoa kokonaisuutta ja tehdä päätös sen pohjalta. Kunnilla siis kuitenkin on hyvin paljon valtaa toimintaan ja vaatimukset päätösten muuttamisesta korostavat tätä edelleen.

Politiikka on Lahden seudulla laajemminkin hieman heilahtelevaa joukkoliikenteen suhteen. ”(muutoksen tullessa) *Politiikkaa on paljonkin pelissä, mutta poliitikoitan nyt näyttää riitelevän paljonki keskenään. -- Lyhyemmällä aikavälillä poliitikot ottaa asiat omakseen, mutta pitkällä aikavälillä ei oikeestaan. -- Tiettyä epävarmuutta on kun päätökset muuttuu matkalla.*” Sitaatti kuvaa hyvin politiikan lyhyttä kiinnostusta asioihin silloin, kun ne sattuvat pinnalla olemaan, mutta pitkäjänteisempää mielenkiintoa asioihin ei synny.

Poliitikot ovat vaihtelevasti aktiivisia tiedonhankkijoita, mutta etenkin kokousten alla osa jäsenistä aktivoituu. Toisaalta havaittavissa on ollut, että ainakin osa jäsenistä on saanut kohtalaisen aktiivista lobbausta varsinkin Linja-autoliiton suunnalta. Tämä on näkynyt jonkin verran päätöksenteossa ja lausunnoissa. Kunnista Hollola ja Nastola ovat usein aktiivisia joukkoliikenteen suhteen. Tämä johtuu lähinnä niiden läheisestä sijainnista Lahteen ja suuresta pendelöinnin määrästä. Kunnat eivät ole vielä kuitenkaan heränneet muutokseen riittävästi. ”*Kunnat ei oo vielä täysin heränneet siihen, että kyllä tää vaan niitten piikkiin menee. Jos aatellaan, että sitä palvelua ylipäätään on.*”

Kokonaisuutena poliittinen johtaminen näyttää hataralta Lahden seudulla. Kunnat eivät ole halukkaita antamaan valtaa asioistaan seudulliselle elimelle ja muutenkin yhteistyöhön suhtaudutaan epäillen. Lautakunta on siis päätöksenteossaan kohtalaisen heikko ja asioiden eteneminen on kuntien tahtotilasta kiinni aina ajankohdan mukaan. Vaarana on tällaisessa tilanteessa se, että isompien erimielisyyksien kohdatessa päätöksiä ei enää kyetä tekemään yhteisymmärryksessä vaan asiat joko jäävät päättämättä tai toiminta hajoaa. Toisaalta toiminta voi rauhoittua kun kunnat lopulta päättävät joko hyväksyä tulevat kustannukset tai irtautuvat toiminnasta. Avoimeksi kysymykseksi jää, miksi mukaan seudulliseen elimeen haluttiin mukaan koko maakunta eikä vain Lahden ympärysalueita, joilla joukkoliikenteellä on todellisia mahdollisuuksia menestyä. Myöskään vallankäyttäjät ei ole tässä tilanteessa helppo löytää, mutta

kunnat voisivat tähän rooliin helpoimmin laskea. Kuntia kuunnellaan aktiivisesti ja kunnat ovat aktiivisesti myös ohjailleet toimintaa parhaansa mukaan. Toisaalta toiminnan kannalta ei liene perusteltua, että kunnat saavat päättää jokaisesta pienestäkin niitä koskevasta asiasta vaan tarkoituksenmukaisempaa olisi luovuttaa toimivaltaa reaalisesitkin lautakunnalle.

4.3 Joukkoliikenteen tuloksellisuus ja politiikka kyselyaineiston valossa

4.3.1 HSL

HSL:n alueen poliitikoilla on monipuolinen käsitys julkisen joukkoliikenteen tehtävistä ja sen hyödyistä. Julkisen joukkoliikenteen haitoista sen sijaan ymmärrystä on vähemmän. Ajatuksia tähänkin suuntaan kuitenkin löytyy.

Alueen poliitikot näkevät julkisesta joukkoliikenteestä olevan ainakin seuraavan laista hyötyä:

- Joukkoliikenteen kustannukset ja ympäristövaikutukset ovat pienemmät kuin yksityisautoilun.
- Joukkoliikenteen tarpeisiin ei voida yksityisesti vastata sellaisilla hinnoilla, että kaikilla olisi mahdollisuus joukkoliikennettä käyttää.
- Joukkoliikenne säästää katuinvestoinneissa ja parkkipaikoissa sekä tilana että rakennuskustannuksina.
- Joukkoliikenne vähentää yksityisautoilua ja ruuhkia.
- Koska kaikilla ei ole varaa maksaa markkinahintojen mukaisia lipunhintoja, ei osa asukkaista pääsisi liikkumaan.
- Julkisen tahon hallinta on perusteltua koordinoinnin ja kokonaisuuden kehittämisen kannalta.
- Korjataan yksityisautoilun ulkoishaittoja, joista yksityisautoilijat eivät maksa.
- Reittien suunnittelu järjestelmällisesti ja kattavasti.
- Julkislähtöinen mahdollistaa joukkoliikenteen positiivisten ulkoisvaikutusten tavoittelun.
- Tärkeä, jollekin jopa välttämätön palvelumuoto.
- Joukkoliikenne on tärkeimpiä peruspalveluita.

Toisaalla kyselyssä vastaajat arvioivat joukkoliikenteen edistävän ennen kaikkea liikenteen sujuvuutta, ympäristöstävällisyyttä ja matkustusviihtyvyyttä.

Kokonaisuudessaan näyttäisi siltä, että poliitikot ovat vastanneet kokonaisuudessaan hyvin samantyyppisesti kuin asiantuntijat HSL:stä. Juuri kukaan ei maininnut läheskään kaikkia yksittäisiä asioita, mutta kokonaisuudesta muodostui hyvin kattava joukko julkisen joukkoliikenteen hyödyistä. Joukkoliikenteen julkisen hankkimisen haittoiksi puolestaan mainittiin seuraavia asioita:

- Verorasituksen kasvu.
- Byrokraattisuus.
- Tarjonta ei riittävästi seuraa kysyntää.
- Pitkillä matkoilla liian halpa hinta voi hajottaa yhdyskuntarakennetta.
- Asiakkaiden käsitys todellisista kustannuksista hämärtyy.
- Julkinen päätöksenteko hidasta ja kankeaa. Hankintalaki tekee hankinnasta hankalaa.

Perustelut julkisen joukkoliikenteen haitoista ovat osittain ristiriitaisia. Etenkin verorasituksen kasvu voidaan kääntäen löytää joukkoliikenteen hyödyistä. Hyödyissä mainitaan ainakin katu- ja väyläinvestoinnit, joissa joukkoliikennettä tukemalla voidaan säästää verovaroja. Lopullista totuutta siihen, säästääkö joukkoliikenne enemmän verovaroja kuin se kuluttaa ei voida tämän tutkimuksen puitteissa ratkaista. Poliitiikan kannalta on kuitenkin hyvä, että asian molemmat puolet nousevat esiin ja niistä voidaan keskustella. Muilta osin perustelut vaikuttavat itsessään päteviltä ja niiden huomiointi toiminnan hyödyllisyyttä arvioitaessa lienee perusteltua.

Joukkoliikenteen varsinaisen tuloksellisuuden suhteen, eli kysymykseen siitä, mitä tavoitteita joukkoliikenteessä kannattaa asettaa ja millä sijoituksilla näihin tulisi vastata, poliitikot antoivat seuraavia ajatuksia.

- Mahdollisimman suuri joukkoliikenteen kulkutapaosuus mahdollisimman pienin taloudellisin ja ympäristökustannuksin.
- Asiakkaan tarpeisiin vastataan mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti.
- Joukkoliikenteen mahdollisimman laaja käyttö kilpailuttaen liikenne.
- Käytettävissä olevien resurssien puitteissa mahdollisimman hyvä käyttöaste ja laadukkaat liikennepalvelut.
- Joukkoliikenteen osuus, asiakastyytyväisyys ja talous.
- Kustannusten tasainen jako käyttäjien ja kuntien kesken.

- Kustannukset ja palvelutaso, laatu ei ole tärkeää.

Useat vastaajat korostavat joukkoliikenteen kulkutapaosuutta tärkeänä mittarina ja toisaalta joukkoliikenteeseen sijoitettuja rahoja. Mukana oli myös useita kertoja maininta tehokkuudesta. Tehokkuuden ollessa varsin laaja käsite, ei ole itsestään selvää mitä tällä tarkoitetaan. Tehokkuuden mainitseminen varsinkin taloudellisuuden rinnalla tekee termin arvioinnista edelleen vaikeampaa. Vastauksissa on joka tapauksessa laajaa pohdintaa siitä, mitä tuloksellisuus joukkoliikenteessä on. Mukana ei ole juurikana sellaisia elementtejä, joita haastatteluissa ei olisi tullut ilmi. Erona ovat kuitenkin painotukset ja monissa vastauksissa ohitettiin joukkoliikenteen ulkoisvaikutukset ja keskityttiin asiakkaan saamaan palveluun ja joukkoliikenteen rooliin nimenomaan liikkumistarpeeseen vastaavana toimintona. Näin siitäkin huolimatta, että monet vastaajat muualla kuitenkin mainitsivat ympäristö- tai sosiaaliset arvot joukkoliikenteen hyötyinä. Näitä ei kuitenkaan jostain syystä nähty osana tuloksellisuutta vaan ne jätettiin ikään kuin omaan kategoriaansa ”muut, ei mitattavat hyödyt”.

Lopuksi esitellään vastaajien arvioita siitä, millainen informaatio on hyödyllistä joukkoliikenteen hyödyllisyyttä arvioitaessa.

- Kustannukset, lipputulot, matkustajamäärät, käyttäjien kokemukset ja tarpeet.
- Mahdollisimman monipuolinen.
- Käyttäjämäärät, hinnat, päästöt ja laatu.
- Tietoa sellaisten ihmisten tarpeista, jotka eivät vielä joukkoliikennettä käytä.

Hyödyllisiksi arvioidut informaatiotyypit seurailevat edellä mainittuja tuloksellisuus ja hyödyllisyysarviointeja. Huomionarvoista on kuitenkin se, että erilaiset arviointimenetelmät liikenteen vähentämisestä tai lisäämisestä puuttuvat kokonaan. Useimmilla vastaajilla mittarit keskittyvätkin konkreettisiin asioihin, joita on helppo mitata. Kuitenkaan näiden kokonaisarviointista ei kukaan anna arvioita. Miten esimerkiksi päästöt täytyisi arvottaa tai kuinka alhainen on riittävän alhainen lippuhinta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden saavuttamiseksi. Tämänkaltaista syvällisempää pohdintaa ei siis tästä aineistosta esille noussut.

Huomattava on, että vastauksissa ei noussut esiin yhtäkään todella negatiivista kommenttia, joissa olisi kyseenalaistettu julkisen joukkoliikenteen tai ylipäätään joukkoliikenteen merkitys

kokonaan. Tästä ei ehkä vielä voida päätellä, ettei tällaisia näkemyksiä Helsingin seudulla olisi, niitä ei vain jostain syystä päätenyt tähän kyselyyn yhtäkään. Vastausten perusteella voisi siis nyt saada kuvan, että joukkoliikenteen tukeminen on varsin yksimielistä seudulla.

Kokonaisuutena voitaneen kuitenkin sanoa käsitysten joukkoliikenteen hyödyistä, haitoista, tuloksellisuudesta ja erilaisista mittareista olevan kohtalaisen korkealla tasolla. Lukuun ottamatta toki syvällisempää analyysia siitä, miten eri mitattavat tekijät suhtautuvat toisiinsa. Poliitikoilla sekä HSL:n hallituksessa että kunnissa on kuitenkin hyviä ajatuksia joukkoliikenteestä ja täten myös hyvät mahdollisuudet käydä joukkoliikenteestä toimivaa keskustelua ja tehdä sitä koskevia päätöksiä.

Kysymyksiin joukkoliikenteen politiikan toimivuudesta vastasivat siis vain joukkoliikennelautakuntien jäsenet ja HSL:n tapauksessa siis sen hallituksen jäsenet. Hallituksen jäsenet pitivät vastaustensa perusteella mahdollisuuksiaan toiminnan ohjaamiseen hyvinä. Vastajat luottavat joukkoliikenteestä huolehtiviin virkamiehiin lähes yksimielisesti, samoin he kokevat heidän olevan avoimia ja jakavan tietämystään aina kysyttäessä. Poliitikot pitävät samoin luottamustointaan merkityksellisenä ja luottavat HSL:n hallituksen tekevän hyviä päätöksiä ja olevan tehtäviensä tasalla. Poliitikot myös sanovat olevansa aktiivisia asioihin tutustujia ja perehtyvän joukkoliikenneasioihin vähintään viikoittain. Suuri osa myös ottaa yhteyttä HSL:en kuukausittain kysyäkseen asioita. Jokainen myös vastasi saavansa HSL:n henkilöstöltä tarvitsemiaan tietoja. Alle puolet vastasi saavansa tietoja muilta joukkoliikenteen asiantuntijatahoilta.

Vastajien mukaan heidän kotikuntansa toisaalta eivät toisaalta tue joukkoliikennettä erityisen halukkaasti. Vain noin puolet vastasi kotikunnan tukevan joukkoliikennettä. Lisäksi vain noin puolet arveli, että kansalais- ja mediakeskustelussa joukkoliikennettä käsitellään asiallisesti ja asiantuntevasti. Toisaalta myöskään kansalaisten palautteenanto ei ole erityisen aktiivista vastaajien mielestä.

Näyttäisi siltä, että HSL:n hallituksen jäsenet pitävät poliittisen elimensä ja viraston välistä työskentelyä hyvänä, luotettavana ja toimivana. Omasta mielestään heillä on hyvät mahdollisuudet vaikuttaa toimintaan. Heikkous kuitenkin vastaajien mielestä on, että muut seudun toimijat kuten kunnat ja media eivät ole erityisen vahvasti mukana keskustelussa tai jos

ovatkin, heidän asiantuntemuksensa ei riitä keskustelun käymiseen todellisuudessa. Ongelma on ilmeinen, jos joukkoliikennepolitiikkaa ei voida tehdä kunnolla muualla kuin HSL:n piirissä. Tällöin käy helposti niin, että HSL ja sen hallitus alkavat elää omaa elämäänsä ja muu seutu vieraantuu toiminnasta. Kuntien tuen mukana pitämiseksi helpoin tapa olisi saada ne mukaan toimivaan keskusteluun joukkoliikenteestä ja sen todellisista hyödyistä ja haitoista. Hallituksen jäsenet selkeästi tietävät HSL:ssä olevan paljon tietoa ja osaavat sitä myös pyytää politiikan tekemiseen. Myös muiden rooli tässä voisi olla aktiivisempi.

4.3.1 Tampere ja Turku

Tampereen ja Turun seuduilla vastaukset joukkoliikenteestä ovat hieman erilaisia. HSL:stä poiketen mukana on jo huomattava määrä vastauksia, joiden mukaan joukkoliikenne ylipäättään on turhaa toimintaa eikä sitä pitäisi julkisesti tukea ollenkaan.

Tampereen seudun poliitikoiden mielestä joukkoliikenteen julkisesta tukemisesta ja järjestämiseksi on seuraavanlaista hyötyä:

- Päästöjen vähentyminen, väylät kestävät pidempään, tasavertaiset liikkumismahdollisuudet.
- Joukkoliikenne palvelee koko yhteiskuntaa, ei vain niitä, joilla on rahaa.
- Kunnat pystyvät määrittelemään joukkoliikenteen tason alueittain.
- Myös syrjäseuduille voidaan tarjota joukkoliikennepalveluita.
- Parempi palvelutaso ja suunnittelu yhteiskunnan sekä kuntalaisten ehdoilla.
- Yhtenäinen lippuhinnasto.
- Joukkoliikenne on imagotekijä, mahdollista opiskelijoiden liikkumisen, tukee kaupunkisuunnittelua.
- Joukkoliikenne tarjoaa vaihtoehdon oman auton omistamiselle.

Haittoja Tamperelaiset sen sijaan näkevät seuraavilla alueilla:

- Haja-asutusalueiden liikenne tuottaa tappiota.
- Joukkoliikenteen tukemisesta ei ole mitään hyötyä.
- Turhaa touhua.
- Tehokkuus ei ole parasta mahdollista.

- Monille perheille ei juuri mitään hyötyä.
- Rajallisille resursseille olisi muitakin kohteita.
- Yrittäjät saattavat kärsiä.
- Saattaa vääristää kilpailua.

Toisaalla Tampereen vastaajat arvioivat joukkoliikenteen edistävän etenkin ympäristöystävällisyyttä ja liikenteen sujuvuutta.

Kokonaisuutena Tamperelaisilla on hyvä käsitys joukkoliikenteen hyödyistä ja osin myös haitoista. Vastauksissa on kuitenkin havaittavissa selkeästi pieni painotus joukkoliikenteen ulkoisvaikutusten suuntaan. Monissa vastauksissa painotettiin joukkoliikenteen tärkeyttä nuorille, opiskelijoille ja vanhuksille, joilla ei ole muita liikkumismahdollisuuksia. Myös haja-asutusalueiden palvelua puolustettiin. Esille nousi myös maininta toiminnan kehittämisestä ”kuntalaisten/kunnan ehdoilla.” Tällä todennäköisesti viitataan suunnittelun lähtökohtiin yleisemmin ja kuntien oikeuteen määrittää pitkälti joukkoliikenteen taso omista lähtökohdistaan, ei niinkään suunnittelu koko seudun näkökulmasta. Tämä myös sulkee ulos helposti ylimmän tason ulkoisvaikutukset, kuten ympäristönäkökulmat. Joukkoliikenne siis nähdään ennen kaikkea liikkumisena ja se halutaan myös ottaa suunnittelun lähtökohdaksi. Joukkoliikenteen hyödyt ja tarkoitus siis nähdään huomattavasti pienemmän piirin asiana kuin HSL:n alueen vastauksissa. Myös negatiivisten vastausten suhteellisen korkea osuus toi esille sen, että joukkoliikenteen merkitys on huomattavan paljon pienempi Tampereella kuin pääkaupunkiseudulla.

Turussa vastaajat nostivat esille seuraavanlaisia hyötyjä:

- Joustava mahdollisuus etenkin työmatkaliikenteeseen.
- Joukkoliikenne on ainoa järkevä liikennepalvelumuoto.
- Alhaisemmat lipun hinnat ja autottomille mahdollisuus matkustaa edullisesti.
- Kaupunkikehityksen hallinta paranee joukkoliikenteen suunnittelun avulla.
- Kehittynyt joukkoliikenne on olennainen palvelumuoto suurilla kaupunkiseuduilla.
- Ekologisempi vaihtoehto kuin yksityisautoilu, eikä omaa autoa välttämättä tarvitse ollenkaan.
- Parempi liikenneympäristö, vähemmän ruuhkia, toimiva kaupunkiympäristö, tasapuolinen pääsy töihin ja palveluihin.

Haittoja havaittiin puolestaan seuraavanlaisia:

- Se luo monopolin.
- Joukkoliikenne on kallis palvelu. Etenkin hallinnoinnista ja markkinoinnista syntyy turhia kuluja.
- Myös joukkoliikennettä käyttämättömät joutuvat siitä maksamaan.
- Joukkoliikenteen kehitys pysähtyy ja sitä kautta veronmaksajille sekä käyttäjille tulee suuria kuluja.

Turussa joukkoliikenteen nähtiin lisäksi erityisesti edistävän, samoin kuin Tampereellakin, ympäristöystävällisyyttä ja liikenteen sujuvuutta. Turussa näyttäisi, samoin kuin Tampereella, olevan poliitikoilla hyvä käsitys joukkoliikenteen hyödyistä ja osin myös haitoista. Huomattava on, että toisin kuin Tampereella, Turussa ei nouse esille juurikaan kriittisiä lausuntoja joukkoliikenteen hyödyllisyydestä toimintona. Negatiiviset kommentit koskevat pääasiassa vain sen julkista tukemista ja kustannusten ”väärää” kohdistumista. Turussa myöskään ei nouse esille joukkoliikenteen tärkeys vanhusten, lasten ja opiskelijoiden kannalta tärkeänä palveluna samoin kuin Tampereella. Tampereella myös painottuivat hieman enemmän sosiaaliset tekijät.

Turun ja Tampereen vastukset olivat kuitenkin myös osittain yhteneviä. Kummankin seudun poliitikot pitivät tärkeinä ainakin jossain määrin ympäristötekijöitä, kaupunkikehityksen näkökulmia ja sosiaalista tasa-arvoa, vaikka viimeisen painotus olikin Tampereella suurempaa. Kumpikaan seutu ei siis kuitenkaan vastauksissa yltänyt HSL:n alueen poliitikoiden tasolle ja molemmista selkeästi puuttuivat juuri joukkoliikenteen ulkoisvaikutuksiin liittyvät tekijät melko pitkälti.

Tampereella nostettiin esiin seuraavanlaisia tuloksellisuuselementtejä joukkoliikenteeseen liittyen:

- Kustannukset, käyttäjämäärät, hinta/matkustaja, käyttäjämäärien kasvu, annettujen tavoitteiden toteutuminen.
- Joukkoliikenteen osuus, taloudellisuus ei tärkeää.
- Kulujen kattaminen mahdollisimman suurelta osin lipputuloilla.
- Palveluiden sopivuus asiakkaalle.

- Laatu, palvelutaso, resurssit.
- Matkustajien määrä ja kulkutapaosuus.
- Käyttäjämäärät, julkisesti maksettu osuus kustannuksista.
- Tyytyväisyys palveluun, yksityisten liikennemuotojen väheneminen, vaikutukset kaupunkikuvaan, yrittämiseen ja maankäytön suunnitteluun.
- Joukkoliikenteen kysyntä korkea, linjat kannattavia, julkinen tuki mahdollisimman pieni.
- Taloudelliset ja ekologiset mittarit, kulkutapaosuus.

Tampereella nousee esiin hyvin monipuolisia mittareita, osittain jopa monipuolisempia kuin HSL:n poliitikoilta. Esimerkiksi kaupunkikuvan ja yrittämisen mittaaminen ovat sellaisia, joita ei HSL:n vastauksista esiin noussut. Toisaalta molemmat ovat hyvin vaikeita mitattavia, koska ensimmäinen lienee hyvin subjektiivinen kysymys ja toisen osalta taas joukkoliikenteen vaikutuksia on hyvin vaikea mitata yrittäjyyteen. Monessa vastauksessa nousi esiin joukkoliikenteen itsenäinen kannattavuus ja mahdollisimman pieni yhteiskunnan tuki. Tästä voi päätellä, että joukkoliikenne nähdään Tampereella ennen kaikkea yritystoimintana, jolla ei voida saavuttaa muita tavoitteita.

Turussa puolestaan tuloksellisuutta luonnehdittiin seuraavalla tavalla:

- Kohtuullinen kustannus/matka.
- Kulkumuoto-osuus, tyytyväisyys ja kustannustehokkuus.
- Voitollisuus ja kuntalaisten palveleminen.
- Täydet linja-autot, vähäinen tuki.
- Asiakasmaksut kustannusten mukaan, sosiaaliapua muuta kautta sitä tarvitseville.
- Asukkaiden palvelu, kaupunkiympäristön ja -kehityksen tukeminen, kustannustehokkuus lisää matkustajia hankkimalla, lisää palvelua vain alueille, joilla on paljon potentiaalisia matkustajia, ei niinkään haja-asutusalueille.

Turussa näyttäisi nousevan esiin melko paljon samanlaisia asioita kuin Tampereellakin. Huomattava on kuitenkin kommentti, jonka mukaan haja-asutusalueille ei liikennettä kannata juurikaan järjestää. Tampereella sen sijaan nämä alueet koettiin hyvin tärkeiksi ja palvelua haluttiin myös sinne. Turussa lisäksi huomioitiin kustannukset paljon tarkemmin kuin

Tampereella. Asiakasmaksujen suhteellisen osuuden nostamisen puolesta kommentoi useampi vastaaja. Tampereella joukkoliikenteen vastustajakaan eivät käyttäneet tämän kaltaisia argumentteja. Tämä voi osittain kertoa siitä, että Turussa joukkoliikenteen hyödyt on huomioitu, mutta niihin ei olla valmiita pyrkimään erityisen suurilla sijoituksilla. Tampereella sen sijaan epäilijöissä on sellaisia henkilöitä, joiden mielestä koko toiminta on turhaa. Mahdollista on, että näissä vastauksissa heijastuu Tampereen seudun paljon suurempi koko, isompi haja-asutusalueiden määrä ja suurempi joukko haja-asutusalueella asuvia ihmisiä. Näille ihmisille joukkoliikenne on luonnostaan vähemmän tarpeellinen ja siksi sen lopettaminen kokonaan voi tuntua houkuttelevammalta.

Lopuksi analysoidaan sitä, millaista informaatiota vastaajat pitivät joukkoliikenteen arvioinnissa tärkeänä. Tampereen poliitikot vastasivat seuraavasti:

- Rehellinen, ei ylistävä.
- Alueellinen ja sosiaalinen tasapuolisuus, reittien kannattavuus, bussien täyttöaste, vuoroväli, kaluston laatu.
- Määrällinen, laadullinen ja taloudellinen.
- Lipputulot ja kokonaiskustannukset.
- Päästötaso, palvelutaso, kulkumuoto-osuus, nousujen määrä.
- Informaatio kokonaisvaikutuksista. Päästöt, maankäyttö, talous jne.
- Kattava ja tasapuolinen, kuntalaisia kuunteleva.

Turussa puolestaan esille nostettiin seuraavia seikkoja:

- Asiallinen ja puolueeton.
- Päästöt verrattuna yksityisautoiluun, autoilun kustannukset tiestölle ja vertailu raideliikenteeseen.
- Oikeudenmukainen informaatio.
- Matkakohtainen hinta.
- Todenperäinen informaatio.

Kokonaisuutena näyttäisi, että molemmilla seuduilla esiin nousee selkeitä ja helppoja mittareita kuten kustannuksia, matkamääriä ja -osuuksia. Lisäksi kuitenkin useat korostavat rehellistä,

oikeudenmukaista tai todenperäistä informaatiota. Tämä on hyvin mielenkiintoinen tarve, koska tämän perusteella voisi luulla, ettei päätöksentekijöille tarjottava informaatio aina täytä tällaisia, varsin perustavaa laatua olevia elementtejä. Jos tällainen korostaminen taas liittyy vain joukkoliikenteen informaatioon, lienee taustalla päätöksentekijän asenne joukkoliikennettä kohtaan tai asenne joukkoliikennettä puolustavia kohtaan. Kysymyksessä on siis uskomusperäinen tapa ajatella, että päätöksentekijä on itse erityisen skeptinen joukkoliikenteen hyötyjen suhteen tai he näkevät joukkoliikenteen kannattajien tekevän kaikkensa saadakseen joukkoliikenteen näyttämään hyvältä. Niin tai näin, ainakin joukkoliikenteen päätöksentekoon liittyy tältä pohjalta molemmilla seuduilla varsin ristiriitaisia elementtejä.

Kokonaisuutena molemmista seuduista voitaneen kuitenkin sanoa käsitysten joukkoliikenteen hyödyistä ja haitoista olevan kohtuullisen korkealla tasolla. Molemmilla seuduilla vaikutukset ymmärretään ja tuloksellisuuden mittaamisesta on monipuolisia ajatuksia. Joukkoliikenteen arvottamiseen käyvän informaatio suhteen kuitenkin esiin nousee epäluottamus ja ristiriitainen suhtautuminen toimintaan. Keskustelun käyminen on hankalaa, jos tiedon oikeellisuutta tai sen tuottajia epäillä minkäänlaisesta vilpistä.

Tampereella joukkoliikennelautakunnan jäsenet arvioivat politiikan toimivuutta siten, että joukkoliikennelautakunnan ja –toimiston suhde toimii hyvin ja on luottamuksellinen. Lisäksi kokousten esittely koetaan riittäväksi sekä toimivaksi ja päätöksenteon tueksi annetaan riittävästi informaatiota. Lautakunnan koetaan olevan hyvä päätöksentekoelin ja sen jäsenten tehtäviensä tasalla. Jäsenet myös kokevat luottamustoimensa merkitykselliseksi ja vaikutusmahdollisuutensa hyväksi.

Poliitikot itse pitävät itseään aktiivisina tiedonhankkijoina ja myös kokevat saavansa tietoa, ainakin joukkoliikennetoimistolta, sitä halutessaan. Tiedonlähteenä vastaajat pitävät kotikuntaansa kuitenkin yhtä merkittävänä kuin joukkoliikennetoimistoa. Suuri osa vastaajista sanoo olevansa yhteydessä joukkoliikennetoimistoon ainakin kuukausittain.

Lautakunnan jäsenet kuitenkin kokevat, samoin kuin HSL:ssä, että kunnat eivät tue joukkoliikennettä erityisen voimakkaasti. Samoin mediakeskustelun koetaan olevan varsin vähäistä ja usein asiantuntematonta. Toisaalta vastaajat kokevat saavansa paljon palautetta

kansalaisilta joukkoliikenteestä, joten osittain osallistuminen koetaan aktiivisemmaksi kuin HSL:n alueella.

Tampereen seudulla asiat näyttäisivät olevan joukkoliikennelautakunnan näkökulmasta hyvin samanlaisessa tilanteessa kuin HSL:ssä. Lautakunnan ja toimiston välinen suhde toimii ja edistää päätöksentekoa, mutta kunnat eivät ole erityisen kiinnostuneita ja myös laajempi keskustelu mediassa ontuu.

Turussa joukkoliikennelautakunnan jäsenet näkevät asiat osittain samoin kuin edellä. Lautakunnan ja toimiston suhde on toimiva, luottamuksellinen ja avoin. Toisaalta turkulaiset kokevat lautakunnan itsensä toiminnan jonkin verran heikommaksi kuin Tampereella. Turussa nähdään, että lautakunta tekee hyviä ja oikeita päätöksiä harvemmin kuin Tampereella. Samoin lautakunnan toiminnan tehokuutta epäillään vahvemmin.

Turussa koetaan myös kansalais- ja mediakeskustelu heikommaksi kuin Tampereella. Kunnat tukevat joukkoliikennettä poikkeuksellisen vähän ja kukaan vastaaja ei näe tämän olevan positiivisella tolalla. Myöskään kuntalaiset eivät ota erityisen paljon yhteyttä vastaajiin.

Kokonaisuutena Turussa siis on huomattavan paljon enemmän haasteita toiminnassa kuin Tampereella ja HSL:ssä vastaajien mielestä. Ainoa positiivinen elementti Turussa vaikuttaisikin olevan, muiden esiteltyjen seutujen tapaan, joukkoliikennelautakunnan ja –toimiston suhde, jonka koetaan kaikesta huolimatta olevan hyvä. Lautakunnan toiminnan voi kuitenkin sanoa olevan ainakin jossain määrin vaikeuksissa, jos jäsenten mielestä kunnat eivät tue toimintaa ja media sekä kansalaiset eivät keskustele toiminnasta ja jos keskustelevat, eivät erityisen asiantuntevasti.

4.3.3 Lahti, Jyväskylä ja Oulu

Lahti, Oulu ja Jyväskylä muodostavat viimeisen kuntajoukon. Joukkoliikenne on siis näillä seuduilla kaikkein vähäisintä, joten tämän näkyminen vastauksissa on myös odotettavaa. Ainakin joukkoliikenteen merkitys seutujen toiminnalle lienee vähäisempää.

Lahdessa julkisen joukkoliikenteen hyötyinä nähdään seuraavia asioita:

- Hinnat saadaan pidettyä riittävän alhaalla, joukkoliikenteen kehittämisen hallinta.

- Lippujärjestelmän saaminen yksinkertaiseksi ja kattavaksi.
- Joukkoliikenteen saaminen myös syrjäseuduille, yksityisautojen vähentäminen.
- Ruuhkat vähenevät ja ilmanlaatu paranee, palvelut paremmin kansalaisten ulottuvilla.
- Ympäristönäkökulmat, autottomille tärkeä palvelu.
- Mahdollistaa elämisen ilman autoa, houkuttelevuus, ekologisuus.
- Palvelut voidaan keskittää joukkoliikenteen varteen.

Lisäksi Lahden poliitikot arvioivat joukkoliikenteen merkittävimmäksi hyödyksi sosiaalisen tasa-arvon edistämisen. Lahdessa hyödyt on määritelty kohtalaisen suppeasti. Esille nousee vain yleisen tason hyötyjä ja joukkoliikenne nähdään useissa vastauksissa kohtalaisen suppeasti vain liikkumisena, ei niinkään välineenä kaupunkiseudun kehittämiseen kokonaisuudessaan tai osana kaupunkiseudun kasvua. Vain yhdessä vastauksessa joukkoliikenne nähdään välttämättömyytenä kunnan kehitykselle tulevaisuudessa. Joukkoliikenteen tukemisen ja järjestämisen haittoja puolestaan nähdään seuraavissa asioissa:

- 80% asukkaista ei tarvitse, koska käyttävät omaa autoa.
- Toiminnan kehittäminen voi jäädä tekemättä.
- Byrokratia lisääntyy.
- Verovarojen kuluminen.

Lahdessa haittoja nähdään kovin vähän. Toisaalta tähän kysymykseen vastattiin poikkeuksellisen vähän, joten tästä voinee ainakin osittain päätellä, ettei tällaista kysymystä pohdita vastaajien joukossa kovin usein. Näyttäisi, että Lahden seudulla joukkoliikenne on hyvin vähän käsitelty aihe ja sen merkitys nähdään hyvin suoraviivaisena.

Oulussa puolestaan joukkoliikenteen hyödyt ovat seuraavanlaisia:

- Ruuhkien vähentäminen, ilmanlaadun paraneminen, energian säästyminen, keskustojen viihtyisyyden paraneminen.
- Vähemmän parkkipaikkoja keskustassa ja parempi viihtyvyys sitä kautta, vanhusten, opiskelijoiden ja lasten liikkumismahdollisuudet, ekologiset seikat.
- Samanarvoiset liikkumismahdollisuudet.
- Palveluiden saavutettavuus, liikenteen ohjaus ekologisempaan suuntaan.

- Kokonaisuuden suunnittelu ja päätösvalta liikenteestä kuntalaisten, ei yritysten käsissä.
- Haja-asutusalueiden liikkumismahdollisuudet.
- Parantaa vetovoimaa, dynamiikkaa ja kilpailukykyä.
- Palveluiden keskittäminen mahdollistuu paremmin tehokkaampiin yksiköihin.
- Vähentää ruuhkia, päästöjä, pysäköintiongelmia ja teiden laajennuksia.

Oulussa vastaajat arvottivat joukkoliikenteen hyödyt siten, että liikenteen sujuvuuden paraneminen oli tärkein ja toisena tulivat sosiaalinen tasa-arvo ja ympäristöystävällisyys. Oulussa painottuvat selkeästi laajemmat näkökulmat kuin Lahdessa. Useammat nostavat esille monipuolisia vaikutuksia ja useammanlaisia näkökulmia nousee kokonaisuudessakin esille. Haittoja Oulun poliitikot puolestaan nimesivät seuraavanlaisia:

- Ympäryskunnat voivat seutuliikenteessä joutua maksumiehiksi vastoin tahtoaan.
- Rahat loppuvat kunnilta.
- Toiminnassa riskit siirtyvät kunnille.
- Häiritsee kilpailua.
- Lisää byrokratiaa, lisää kuluja kunnille. Kilpailutus ei välttämättä laske hintaa.
- Eivät ihmiset halua käyttää joukkoliikennettä, päättäjät vain luulevat näin olevan.
- Liian pieni käyttöaste, joten liikenne ei ole ympäristöystävällistä ja verorahat kuluvat.
- Asukkaita on niin vähän, ettei joukkoliikennettä saa houkuttelevaksi kunnankaan maksamana.

Oulussa myös tukemisen haitat ovat selkeästi paremmin hallussa kuin Lahdessa. Esimerkiksi toiminnan riskien siirtyminen kunnille on havainto, joka ei noussut esiin edes HSL:n alueen poliitikoilla. Oulussa on siis kaikin puolin hyvät mahdollisuudet käydä keskustelua joukkoliikenteestä, kun ottaa huomioon monipuoliset mielipiteet ja sen, että vastauksissa nousi esiin varsin vähän vastakkainasetteluja vastaajien välillä.

Jyväskylässä joukkoliikenteen hyötyjä ja haittoja nähtiin molempia poikkeuksellisen vähän. Jyväskylän seudulta vastattiin myös kokonaisuudessaan vähiten. Joukkoliikenteen hyödyt ovat kuitenkin seudulla seuraavat:

- Tilanne, jossa kaikki liikkuisivat omalla autolla, olisi vaikea. Tällä on myös ympäristövaikutuksia.
- Edullisemmat liput, useampia käyttäjiä.
- Yhteiskunnan kulut kasvavat, reittiliikennejärjestelmä oli toimivampi.
- Vaikutusmahdollisuudet aikatauluihin ja reitteihin voivat parantua.
- Autottomille tärkeä. Käyttäjämääriä pitäisi saada lisättyä.

Näyttäisi, että Jyväskylän poliitikoilla on hyvin vähän käsityksiä joukkoliikenteen vaikutuksista ja vaikka muutamat toivovatkin lisää käyttäjiä, ei juuri kukaan esitä merkittäviä perusteluja tälle toiveelle. Haittoja nähdään seuraavilla alueilla:

- Kallista ja vääristää kilpailua.
- Julkisia tehtäviä ei tulisi lisätä, joukkoliikenteen hyödyt ovat epäselviä.

Myöskään haittojen pohdinta on hyvin vähäistä. Viimeinen kommentti osoittaa myös ainakin sen, että vaikka vastaaja on päättävässä poliittisessa elimessä, ei hän ole hankkinut tietoa riittävästi voidakseen todeta joukkoliikenteen hyödyllisyyden tai hyödyttömyyden. Näiden vastausten perusteella Jyväskylän seudulla keskustelu ja päätöksenteko joukkoliikenteestä eivät siis ole erityisen hyvällä tasolla.

Lahdessa joukkoliikenteen tuloksellisuudessa nähdään olevan seuraavanlaisia elementtejä:

- Korkea käyttöaste, taloudellisuus.
- Kattavuus ja vuorotiheys.
- Toimivat palvelut, kohtuulliset kustannukset.

Joukkoliikenteen arvioinnissa puolestaan nähdään tarvittavan seuraavanlaista informaatiota:

- Käyttäjäpalaute, laatu, käyttäjämäärät, tiedot ihmisten liikkumissuunnista.
- Nykyiset ja tulevat liikkumistarpeet.

Lahdessa käsitykset tuloksellisuudesta ja joukkoliikenteen kannalta tarpeellisesta informaatiosta ovat myös hatarat. Vastauksissa käytettiin myös melko usein epämääräistä termiä ”toimivat palvelut”. Kukaan ei kuitenkaan täsmentänyt, mitä tämä voisi tarkoittaa. Useille myös kustannuksien hallinta oli tärkeää, mutta kukaan ei myöskään suhteuttanut kustannuksia

tavoitteisiin, eli kuinka paljon eri tavoitteista voidaan maksaa. Toisaalta useampi vastaaja huomioi ihmisten liikkumissuunnat tärkeänä informaationa ja huomattava on, että tämä ei noussut esiin millään muulla seudulla, harvoin edes haastatteluissa. Lahdessakin on siis poliitikoilla jonkin verran ajatuksia, mutta kokonaisuutena vastaajien ymmärrys ei ollut erityisen korkea. Lahdessa keskustelu ja politikointi joukkoliikenteestä voi olla toimivaa, mutta jos kovin useilla on huono kokonaisnäkemys joukkoliikenteestä, ei taso välttämättä yllä kovin korkealla.

Oulussa tuloksellisuus näyttää seuraavalta:

- Käyttäjämäärien kasvu, bussien käyttöaste, kulut/asiakas.
- Kokonaistaloudellisuus, esimerkiksi väyläinvestoinnit, kunnossapidon määrärahat, kunnan hinta ja asiakkaan hinta.
- Käyttäjien määrän kasvaminen.
- Parempi palvelutaso, enemmän käyttäjiä.
- Joukkoliikenteen kilpailukykyisyys yksityisautoiluun verrattuna.
- Linjojen kannattavuus.
- Mahdollisimman suuri tyytyväisten käyttäjien määrä käytettävissä olevilla resursseilla.

Oulun osalta vastauksissa oli paljon kohtalaisen epämääräisiä vastauksia. Vastauksissa myös toistettiin paljon jo aiemmin mainittuja joukkoliikenteen hyötyjä. Poikkeuksellista oli myös taloudellisuuden vähäinen huomiointi ja pelkkien vaikutusten korostaminen. Monet olivat siis kohtuullisen valmiita sijoittamaan joukkoliikenteeseen huomattavat määrät resursseja tavoitteiden saavuttamiseksi. Päätöksenteon kannalta keskeinen informaatio on puolestaan seuraavanlaista:

- Käyttäjämäärien kasvu, bussien käyttöaste, kulut/asiakas.
- Tutkimustieto eri puolilta maailmaa erilaisista vaihtoehdoista.
- Ilmastovaikutukset ja saasteet.
- Asiakastytyväisyys, käyttäjämäärät, lipputulot.
- Panos-tuotos –suhde.
- Kustannuslaskelmat eri liikennemuotojen välillä, ympäristövaikutusten selkokielen arviointi.

- Asiointisuunnat, syrjässä reiteistä olevien merkittävien kohteiden kartoittaminen, asukaskeskittymien sijainnit suhteessa reitteihin.
- Selvitys ihmisten halukkuudesta käyttää joukkoliikennettä ja tarvittavista muutoksista sen parantamiseen.
- Tietoa on jo tarpeeksi, se pitäisi vain saada ulos kaupungin organisaatiosta. Tulevaisuuden tarpeiden ennakointi ja kartoitus.

Oulussa vastauksia annettiin paljon ja ne näyttävät, ehkä osittain suuresta määrästä johtuen, varsin monipuolisilta ja korostavat edellä syntynyttä kuvaa monipuolisesta ymmärryksestä joukkoliikenteen suhteen. Varsinkin selvitykset tulevaisuuden kehityksestä ja nyt joukkoliikennettä käyttämättömien ihmisten mahdollisuuksista siirtyä asiakkaiksi olivat merkittäviä. Oulussa on selkeästi joukko poliitikkoja, jotka ovat valmiita käymään keskustelua joukkoliikenteestä, jos heille vain tarjoillaan siihen riittävästi tietoa. Tähän yksi vastaus yllä viittasikin: tietoa on jo, se vain täytyisi saada ulos kaupungin organisaatiosta poliitikoiden käyttöön.

Jyväskylässä joukkoliikenteen tuloksellisuusarviointiin toivotaan seuraavia mittareita:

- Mahdollisimman kattava verkosto mahdollisimman pienillä kustannuksilla.
- Matkustajamäärät aikayksikköä kohti ja hinta.
- Reittien kannattavuus eli riittävästi matkustajia.

Informaatiota puolestaan tarvittaisiin seuraavista asioista:

- Kustannukset ja matkustajamäärät
- Liikkumisen tarpeet, määrät ja ajat.
- Eri reittien tarvitseman tuen määrä.

Jyväskylässä vastaukset olivat kohtuullisen heikkoja. Kun kuitenkin ottaa huomioon että vastaajia oli vähän, ei tilanne näytä aivan yhtä huonolta. Toki vähäinen vastausten määrä voi kertoa siitä, että muilla osallistujilla ei ollut asiaa koskien juurikaan ajatuksia, joten keskustelu joukkoliikenteestä voi jäädä pienen piirin väliseksi eikä välttämättä nouse kuntien keskeiseksi asiaksi missään yhteydessä. Perusteellinen keskustelu joukkoliikenteestä olisi joka tapauksessa hyödyllistä käydä, vaikka lopulta sitä ei erityisesti kannatettaisikaan.

Lahdessa joukkoliikenteen politiikan kysymyksiin vastasi vain kolme henkilöä, joten näiden vastausten pohjalta arvion tekeminen joukkoliikenteen politiikasta ei ole mahdollista. Samoin menetellään Jyväskylän seudun osalta, josta vastasi vain yksi henkilö politiikkaa koskeviin kysymyksiin. Lahden osalta voidaan lyhyesti todeta, että vastaukset eivät olleet erityisen hyviä miltään osin. Ainoastaan luottamushenkilöiden luottamus mahdollisuuksiinsa asioihin vaikuttamisesta oli hyvällä tasolla. Muilta osin toimintaa, siis yhteistyötä joukkoliikennetoimiston kanssa, kuntien suhtatumista joukkoliikenteeseen ja kansalais- sekä mediakeskustelua, pidettiin heikkona.

Oulussa sen sijaan vastauksia tuli riittävästi ja vastaukset ovat myös hyvin toisenlaisia Lahden vastauksiin verrattuna. Vastaajat näkevät lautakunnan ja toimiston suhteen kaikin puolin toimivaksi. Vastaajat luottavat joukkoliikennetoimiston henkilökuntaan ja kokevat saavansa riittävästi tietoa päätöksentekonsa tueksi. Toisaalta vastaajat sanovat mieluummin hakevansa tietonsa muilta joukkoliikenteen asiantuntijatahoilta kuin joukkoliikennetoimistosta. Kotikunta ja joukkoliikennetoimisto kuitenkin jakavat toisen sijan tiedonhankintakohteena.

Vastaajat kokevat itse olevansa aktiivisia tiedonhankkijoita ja näkevät luottamustehtävänsä merkityksellisenä. Suurin osa vastaajista tutustuu joukkoliikenneasioihin vähintään viikoittain. Toisaalta osa vastaajista pitää lautakunnan toimintaa hieman tehottomana ja osa ei ole tyytyväinen tehtyihin päätöksiin. Media- ja kansalaiskeskustelun tasoa pidetään, kuten muuallakin, melko matalana, mutta median kuitenkin koetaan käsittelevän joukkoliikenneasioita aktiivisemmin kuin muualla. Oulun seudullakaan kuntien ei koeta erityisesti tukevan joukkoliikennettä.

Kokonaisuutena voidaan sanoa, että käsitykset joukkoliikenteen hyödyistä ja haitoista ovat vastaajien keskuudessa kohtuullisia. Vastauksissa nousee esiin kohtalaisen monipuolisesti hyötyjä ja haittoja, mutta systemaattisesti tarkasteltuna vastaukset ovat kohtalaisen yksipuolisia ja harvat vastaajat nostavat esiin monipuolisesti erilaisia tekijöitä. Oulussa tilanne on jonkin verran parempi kuin kahdella muulla seudulla. Toki Oulusta vastaajia oli enemmän kuin muualta, joten määrä tuo tässä monipuolisuutta. Toisaalta suuri vastaajamäärä kertoo myös poliitikoiden aktiivisuudesta ottaa kantaa joukkoliikenneasioihin ja näin ollen kahden muun osalta se voi kertoa juuri päinvastaisesti vähäisestä innokkuudesta niihin. Aineisto ei anna tähän

tarkkaa vastausta, mutta Oulussa joka tapauksessa on olemassa kohtalaisen merkittävä joukko poliitikkoja, joilla on selkeästi mahdollisuus käydä keskustelua joukkoliikenteestä, muiden seutujen osalta tämän joukon ei voi sanoa olevan kovinkaan suuri.

5 Johtopäätökset ja keskustelu

5.1 Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen alussa asetettiin tavoitteeksi tutkia joukkoliikennettä, sen poliittista tulosjohtamista ja tuloksellisuutta. Tutkimuksen alussa tutkimuskysymyksiksi asetettiin seuraavat:

1. Miltä joukkoliikenteen poliittinen tulosjohtaminen näyttää Suomen suurilla kaupunkiseuduilla? Kuinka hyvin se toimii? Mitä ongelmia siihen liittyy?
2. Miksi joukkoliikennettä järjestetään tai tuetaan seuduilla? Mitä elementtejä joukkoliikenteen tuloksellisuuteen liittyy?

Historiaosuudessa todettiin joukkoliikenteen kehittyneen Suomessa 1970-luvulta ja yksityisautoilun myötä kahteen eri suuntaan. Pääkaupunkiseudulla ja Tampereella ja Turussa sen merkitys on pysynyt korkeana ja jopa kasvanut jonkin verran. Toisaalla Suomessa taas sen merkitys on vähentynyt ja etenkin maaseudun liikenne on hiipunut olemattomiin. Kolmea suurinta kaupunkiseutua lukuun ottamatta kehitys on ollut sekoitus hidasta hiipumista ja osittaista elpymistä 2000-luvulla.

Pääosin 2014 voimaantuleva lakimuutos on sysännyt joukkoliikenteen muutokseen ja useilla seuduilla, kaikilla nyt tutkituilla, paikallinen joukkoliikenne on siirtymässä reittiliikennemenettelystä julkisesti kilpailutetuksi. Kun vaihtoehtona on ollut markkinaehtoiseksi siirtyminen, on valittu siis mieluummin julkisen ohjauksen tie. Kaikilla seuduilla siis joukkoliikenteen merkitys nähdään korkeana, mutta eri seuduilla tätä merkitystä kuitenkin perustellaan hieman eri tavoin.

Joukkoliikenteen merkitys, eli hyödyt, haitat ja kustannukset, ts. tuloksellisuus on merkittävä kysymys. Teoriaosuudessa todettiin, että tuloksellisuuden mittaamiseen ei ole yksiselitteisiä malleja vaan jokaisen organisaation on rakennettava toimintansa arviointi omista lähtökohdistaan käsin. Joukkoliikenteen tuloksellisuudesta todettiin yleisesti sen olevan sirpaloitunut eri tieteenalojen kesken ja kokoavaa esitystä näistä ei ole.

Tässä tutkimuksessa asiaan perehdyttiin haastattelemalla asiantuntijoita joukkoliikenteen tilaajaorganisaatioista kuudelta eri seudulta. Lisäksi lähetettiin kysely joukkoliikenteestä päättävälle ja joidenkin kuntien hallitusten poliitikoille vastaavilla seuduilla.

Helsingin seudulla HSL:ssä joukkoliikenteen merkitys on parhaiten tiedostettu ja jäsenetty. Joukkoliikenne edistää liikkumisen tasa-arvoa, ympäristöystävällisyyttä, kaupunkien toiminnallisuutta ja vähentää ruuhkia. Toki viimeinen liittyy vahvasti kahteen edelliseen. Kun nämä merkityksen on tiedostettu, joukkoliikenteeseen on luotu selkeitä vuosittain päivitettäviä mittareita, joiden perusteella HSL:n onnistumista joukkoliikenteen osalta voidaan mitata. Tuloksellisuuden tavoittelussa kuitenkin on huolestuttavaa se, että tulokortteihin pääsee sellaisia tavoitteita, joiden toteutuminen tiedetään suurimmaksi osaksi jo etukäteen.

HSL:n alueen poliitikot ovat samoin kohtalaisen hyvin perillä joukkoliikenteen merkityksestä. Vastaajat antavat monipuolisia vastauksia julkisen joukkoliikenteen hyödyiksi. Toisaalta vastaajat myös osaavat arvioida julkisen joukkoliikenteen haittoja. HSL:n alueella keskustelua joukkoliikenteestä on siis helppo käydä, koska poliitikot ymmärtävät sitä varsin hyvin ja monipuolisesti.

Tampereella ja Turussa haastateltujen näkemykset joukkoliikenteen hyödyistä ovat kohtalaisen monipuoliset. Molemmilla seuduilla joukkoliikennettä perustellaan liikkumisen sujuvuudella ja ruuhkien vähentämisellä. Turussa korostettiin lisäksi ympäristötekijöitä jonkin verran Tamperetta enemmän. Kummallakin seudulla lisäksi esille nousi juuri laajan seudullisen liikenteen tarve suuren pendelöintimäärän takia. Vaikka kummallakin seudulla siis joukkoliikenteen merkitys on näin määritetty, ei siitä ole juurikaan tavoitteita asetettu. Kummallakin seudulla tavoitellaan lähinnä joukkoliikenteen määrän kasvua. Tampereella on lisäksi vaihtuvia teemallisia tavoitteita, joita tavoitellaan projektityyppisesti. Tavoitteita on siis hyvin vähän ja niiden systemaattista seuraamista ei tapahdu. Myöskään tavoitteiden toteutuminen tai toteutumatta jääminen eivät vaikuta henkilöstön palkkioihin.

Turussa ja Tampereella poliitikot nostivat vastauksissaan edelleen esille paljon hyötyjä, mutta nyt esille nousivat myös hyvin skeptiset vastaukset, joissa todettiin joukkoliikenteen olevan turhaa toimintaa ja resurssien haaskausta. Turussa näitä tosin ilmeni hieman vähemmän kuin Tampereella. Turun ja Tampereen vastauksissa eroina olivat myös Turussa hieman enemmän

ympäristöä ja kaupunkikehitystä korostavat näkemykset, Tampereella taas sosiaaliset tekijät ja erilaisten kansalaisryhmien huomiointi. Kokonaisuutena poliitikoiden kyky käydä keskustelua joukkoliikenteestä on edelleen hyvä ja näkemyksiä sen hyödyistä ja haitoista on paljon. Tampereella tosin ongelmana voi olla ongelma sellaisista poliitikoista, jotka näkevät toiminnan, ja todennäköisesti myös siitä keskustelun, turhana. Kummallakin seudulla lisäksi nostettiin esiin tarve riippumattomalle, ei ylistävälle informaatiolle päätöksenteon tueksi. Joillain poliitikoilla näyttäisi olevan selkeänä huolena informaation puolueellisuus joukkoliikenteen hyötyjä ylistävään suuntaan. Nämä epäilykset eivät ainakaan edistä joukkoliikenteen kehittämistä vaan pikemminkin heikentävät sitä pahimmillaan myrkyttävät poliittista keskustelua asiasta.

Lahdessa, Oulussa ja Jyväskylässä joukkoliikenteen merkitys on haastattelujen mukaan vielä Turku ja Tamperettäkin jäsentymättömämpi. Jyväskylässä joukkoliikenteen merkitys on lähinnä havaittu yhtenä keinona keskustan liikenteen hallintaan. Joukkoliikenteen määrä on myös ollut seurannan kohteena, mutta yrityksistä huolimatta vähenevien matkustajamäärien lisäämiseksi ei ole saatu tehtyä mitään. Myös tiukka taloudellinen tilanne on sanellut ja sanellee jatkossakin joukkoliikenteen kehitystä. Oulussa joukkoliikenteen hyödyt nähdään hieman tarkemmin kuin Jyväskylässä. Oulussakaan ei kuitenkaan ole saatu aikaan merkittäviä muutoksia aleneville matkustajamäärille ja varsinaisia tavoitteita on joukkoliikenteen osalta myös vähän. Matkustajamäärien palauttaminen 2000-luvun alun tasolle on esillä. Oulussakin talous sanelee joukkoliikenteen kehittämistä ainakin vielä joitain vuosia. Lahdessa joukkoliikenteen ylimmän tason hyödyt nähdään sen sijaan kohtalaisen monipuolisesti. Perusteluina joukkoliikenteelle esitettiin hyvin samantapaisia seikkoja kuin HSL:n Tampereen ja Turun haastatteluissakin. Toisaalta Lahdessa korostetaan enemmän sosiaalisia tekijöitä muiden kustannuksella. Lisäksi joukkoliikenteen kehitystä hidastaa ainakin jossain määrin ympäryskuntien epäluuloisuus joukkoliikennettä kohtaan ja siitä johtuva haluttomuus sijoittaa siihen rahaa.

Oulussa poliitikot löytävät joukkoliikenteen hyödyiksi hyvin paljon erilaisia elementtejä. Lahdessa näitä löydetään hieman vähemmän ja Jyväskylässä vain joitain. Tosin vastaajamäärät ovat seuduittain myös tämän suuntaiset: Oulun monet vastaajat saavat enemmän asioita esille kuin Lahden ja Jyväskylän harvemmat vastaajat. Suuri vastaajamäärä toisaalta kertoo poliitikoiden aktiivisuudesta joukkoliikenneasioissa ja muilla seuduilla pieni määrä kertoo pienestä aktiivisuudesta. Oulun osalta voidaan siis jossain määrin sanoa tuloksellisuuskäsitysten

olevan hieman korkeammalla tasolla kuin kahdella muulla seudulla. Toisaalta Oulun taso ei yllä aivan Tampereen ja Turun tasolle, puhumattakaan HSL:stä.

Teoriaosuudessa todettiin pääasiallisen päätävällän poliittis-hallinnollisessa –järjestelmässä olevan poliittisesti valituilla elimillä suhteessa hallintoon. Joukkoliikenteen osalta asiaa kuitenkin monimutkaistaa joukkoliikennelautakuntien laissa määritelty toimivaltaisuus, jonka mukaan mikään muu taho, oikeusistuimia lukuun ottamatta, ei voi sen päätöksiä muuttaa. Lautakunnilla on siis lähtökohtaisesti kaikki valta joukkoliikenneasioissa. Kunnat saavat kuitenkin edelleen päätätä omien varojensa käytöstä valtuustojen budjettivallan vuoksi. Tällöin valta onkin siis tosiasiallisesti jakaantunut näille kahdelle toimijalle. Lisäksi ei ole selvää, kuinka paljon joukkoliikenneasioita valmistelevat virkamiehet kykenevät ohjailemaan päätöksiä. Joukkoliikenteen asiantuntijoita on joka tapauksessa harvoissa kunnissa, joten asiantuntijavalta on vahvasti seudullisilla joukkoliikennetoimistoilla.

Vallan näkökulmasta valtaa on sillä, joka saa muut toimijat toimimaan tai olemaan toimimatta omien tarpeidensa mukaan. Valtaa on siis sillä, jonka mukaan muut toimivat. Valta voi olla muutakin kuin muodollista, joten myös joukkoliikenneasioissa valta voi olla muuallakin kuin siellä, missä sen virallisesi kuuluisi olla.

Politiikka on taistelua vallasta ja toisaalta vallankäyttöä. Eri eturyhmät haluavat saada valtaa itselleen tai edustajilleen ajaakseen omia asioitaan, yleensä siis julkisessa päätöksenteossa. Tässä politiikka on ymmärrettävä laajasti, koska, kuten edellä todettiin, valtataistelua voivat käydä muutkin kuin viralliset puolueet tai kunnat. Toisaalta tämä tutkimus ei pysty vastaamaan siihen, kuinka paljon tällaisia piilossa toimivia tahoja on vaan tässä keskitytään juuri virallisiin tahoihin eli lautakuntaan, joukkoliikennetoimistoon ja kuntiin sekä heidän suhteisiinsa joukkoliikenneasioissa. Missään ei kuitenkaan ole erityisesti todettu minkään tahon olevan se oikea ja paras taho hallitsemaan joukkoliikenneasioita. Kansanvaltaisuus voi kuitenkin kärsiä, jos poliitikot ovat kovin kaukana päätöksenteon todellisuudesta.

HSL:n alueella valta näyttäisi olevan kohtalaisen vahvasti HSL:n virastolla ja toissijaisesti sen hallituksella. Kunnat eivät ole erityisen hanakoita puuttumaan asioihin vaan HSL:n ja sen hallituksen kykyyn tehdä kokonaisvaltaisia ratkaisuja luotetaan. Ongelmaksi kuitenkin voi muodostua se jos kunnat ja kansalaiset etäännyvät HSL:n toiminnasta ja HSL alkaa elää omaa

elämäänsä. Kuntien tahto ei siis saisi jäädä kuulumatta, jos päätökset alkavat vaikuttaa huonoilta. Kuntien yhteistyötä HSL:ää kohtaan helpottaa se, että niillä on hyvin yksimielinen näkemys sen merkityksestä. Kuntien keino HSL:n ohjailemiseksi ovat yhtymäkokoukset. Kuntien enemmistö voi tällöin teoriassa päättää mitä hyvänsä HSL:ää koskien. Siihen kuitenkin vaadittaisiin kohtalaisen yksimielinen tyytymättömyys ja varsinkin Helsingin kaupungin yhtyminen tähän näkemykseen suurimman painoarvonsa vuoksi. Kuntien tahto kuitenkin näkynee kohtalaisen hyvin poliitikoiden kautta, jotka kiertävät tehokkaasti eri elimissä. Myös korkean profiilin poliitikoiden mukanaolo lisää päätöksenteon järkevyyttä ja yhteydenpitoa muualle seudulle. Korkean profiilin poliitikoiden ja vahvan puheenjohtajan mukanaolo on pitänyt myös hallituksen toiminnan asiakeskeisenä, eikä asioista ole ruvettu politikoimaan erityisesti.

Poliittisen johtamisen tärkein väline HSL:ssä on vuosittainen budjetti ja tulokortti. Tulokorttien käytössä on siis hieman epäonnistuttu, koska mukaan on pääsyt tavoitteita, joiden toteutuminen tiedettiin jo kohtalaisen hyvin etukäteen. Poliittisen johtamisen pitäisi kyetä puuttumaan tämän kaltaisiin epäkohtiin. HSL:n virastosta käsin näyttää lisäksi olevan kohtalaisen helppo nähdä hallitus vain yhtenä ulkoisena sidosryhmänä muiden joukossa, joita täytyy ohjata tekemään HSL:n kannalta hyviä päätöksiä. Näyttäisi, että hallitus on jonkin verran ulkoistettu päätöksenteossa ja virasto ohjailee toimintaa mieluummin itsenäisesti. On kuitenkin osittain virastosta ja osittain poliitikoista kiinni, kuinka paljon asioita halutaan saattaa politiikan alle. Poliitikot voivat aina vaatia enemmän asioita itselleen ja toisaalta virastosta voidaan aina tuoda asioita enemmän keskustelun alle. Kykyjä asioista keskustelemiseen ja niistä päättämiseen hallituksen ja myös kuntien poliitikoilla on, jos sellainen mahdollisuus tarjoutuu.

Tampereella ja Turussa valta näyttäisi olevan hieman eri tavoin jakautunut kuin HSL:ssä. Tampereella valtaa on ensisijaisesti kunnilla, jotka saavat ottaa asioihin paljon kantaa ja niiden ehdotukset hyväksytään sellaisenaan lautakunnassa. Turussa puolestaan joukkoliikennetoimisto näyttää toimivan suhteellisen vahvasti suoraan kuntiin ja hakevan valtuutusta toiminnalle sitä kautta. Lautakunta on kummassakin tapauksessa jonkin verran syrjässä päätöksenteon ytimestä vaikka se edelleen muodollisesti hyväksyykin päätökset.

Tampereella siis päätökset tehdään siis varsin lähellä kuntalaisia ja tällöin päätöksenteko voikin toimia parhaiten paikallisten edun mukaan. Vaarana ovat kuitenkin erimielisyydet, joita on

hankala tällöin sovittaa yhteen. Yksittäisten kuntien ratkaisut kun eivät välttämättä aina edusta koko seudun parasta. Toistaiseksi kunnat ovat olleet riittävän yksimielisiä toiminnasta. Turussa kunnat ovat sen sijaan jonkin verran erimielisiä toiminnasta. Tämä näkynee toiminnassa, jos joukkoliikennetoimisto haluaa kuitenkin hyväksynnän toimista kunnilta. Jos erimielisyydet kärjistyvät, voi lautakunnan merkitys nousta sovittelevana elimenä ja sen merkitys kasvaa. Tampereella tätä kehitystä riitatilanteissa sen sijaan hidastaa tapa ottaa kunnan kanta päätökseksi ja jos kompromissien tekeminen vaatii tämän menettelyn purkamista, voivat ristiriidat syventyä edelleen.

Tampereen lautakunnan jäsenten näkemykset kuitenkin näyttäisivät siltä, että kunnat eivät ole erityisen kiinnostuneita toiminnasta. Tämä voi tarkoittaa sitä, että kunnat päättäessään kantojaan tukeutuvat hyvin vahvasti joukkoliikennelautakunnan esityksiin eivätkä muuta niitä juurikaan. Tällöin valta voi sittenkin olla lähempänä lautakuntaa ja joukkoliikennetoimistoa kuin kuntia. Järjestely on kuitenkin tässäkin tapauksessa altis erimielisyyksille jos kuntien kannat alkavat eriytymään yhteisymmärryksestä.

Turussa lautakunnan, kuntien ja joukkoliikennetoimiston kesken on vielä vastuidenjako kehittymättä. Kunnat haluavat ottaa kantaa moniin asioihin ja kuntien jonkinasteiset erimielisyydet lisäävät halua tarkastaa päätöksiä kunnissa. Turussa poliitikot näkevät kuitenkin kuntien olevan hyvin vähän kiinnostuneita toiminnasta. Ristiriitoja vastauksissa siis on edelleen jonkin verran. Joukkoliikennetoimistolla on halukkuutta luopua monista lausuntopyynnöistä ja kehittää vastuunjakoja niin että kunnat eivät halua enää niin paljon asioita itselleen. Tällöin toiminta keskittyisi enemmän lautakunnan ja toimiston väliseksi. Vastausta siitä, kuka lopulta käyttää valtaa joukkoliikenneasioissa ei tällä aineistolla saada yksiselitteisesti selville. Kunnat ovat vahva ehdokas asioihin puuttumishalunsa takia. Kuitenkin jos nämä halut vähenevät siirtynee valta tällöin joko lautakunnalle tai joukkoliikennetoimistolle.

Turussa kuitenkin näyttäisi näin olevan vahva kunnallinen päätöksentekovalta joukkoliikenneasioihin. Asioista päätetään lähellä kansalaista ja ne lienevät siksi lähellä myös kuntalaisten kantoja. Tilanne on toisaalta herkkä erimielisyyksille, samoin kuin Tampereellakin.

Lahdessa, Oulussa ja Jyväskylässä joukkoliikennelautakunta on kaikissa tuore ilmiö. Jo pelkästään siksi sen paikka on vielä politiikassa jäsentymätön. Etenkin Oulussa lautakunnan

toiminta on vielä kohtalaisen tuntematonta, koska se aloitti toimintansa vasta vuoden 2013 alussa. Oulussa lautakunnalla on siksi ollut myös paljon heikommät mahdollisuudet osallistua toiminnan muotoutumisvaiheen päätöksentekoon. Päätöksiä on siis viety eteenpäin kuntien ja joukkoliikennetoimiston voimin ilman joukkoliikenteestä vastaavaa poliittista elintä. Kaikilla kolmella seudulla lautakuntalaiset on myös yllättänyt päätösten suuruus. Lautakuntalaisia ei siis ole selvästikään valmisteltu riittävän hyvin työhönsä. Osin saman voi tosin havaita myös kunnissa, jotka eivät vielä ole hyväksyneet heille koittavaa laskua joukkoliikenteen muuttamisesta julkiseksi.

Lahdessa joukkoliikenteen politiikka on aiheuttanut paljon erimielisyyksiä ja erohaluja seudullisesta toiminnasta. Kuntien kannalta epämieluisat ratkaisut ovat aiheuttaneet kunnissa vastalauseryöpyä, jonka jälkeen kunta on halunnut erota. Jokaisella kerralla kunnat ovat kuitenkin kansalaisten vastustuksen vuoksi palanneet mukaan. Joukkoliikenteen politiikka on siis hyvin riitaisaa, eikä lautakunta pysty toimimaan itsenäisesti. Lahden kaupungin vaatimuksesta lautakunta on joutunut muuttamaan jo tehtyjä päätöksiä. Näyttäisi siis että kunnat ovat kohtalaisen vahvoilla Lahden seudulla ja lautakunta joutuu nielemään kuntien päätöksiä. Toisaalta myös joukkoliikennetoimisto on voimaton kuntia vastaan ja kuntien kantoja on hankala saada perustelemallakaan muuttumaan.

Lahden seudulla valta näyttäisi siis olevan vahvasti kunnilla, mutta heidän riitaisuutensa aiheuttaa päätöksenteon hidastumista ja etenemistä toisinaan huonoihin suuntiin. Voi toki olla, että alkuhankaluuksien jälkeen toiminta tasoittuu, mutta jos valtaa ei siirry tai siirretä selkeämmin lautakunnalle, tilanne jää riidoille alttiiksi.

Oulussa politiikkaa on joukkoliikenteen osalta tehty hyvin vähän. Jaosto aloitti toimintansa vasta vuoden 2013 alussa eikä siksi ole päässyt ottamaan kantaa tätä edeltävään valmistelutyöhön. Valmistelutyötä on muutenkin viety eteenpäin pääosin virkamiesvalmistelun puitteissa, eikä kunnissa ole siis otettu asioihin juurikaan poliittisesti kantaa. Valtakysymyksissä siis poliitikot on siis varsin tehokkaasti sivuutettu ja heille voidaan yrittää tarjota päätettäväksi vain lähes tai täysin valmista ehdotusta, jolloin muutoksien tekeminen voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta. Päätöksillä on myös ajallinen kiire, jos niiden halutaan olevan voimassa heinäkuussa 2014.

Poliitikot ovat kuitenkin kannoissaan tätä optimistisempia. Poliitikot näkevät mahdollisuutensa vaikuttaa asioihin hyvinä ja suhteensa joukkoliikennetoimistoon samoin hyvänä. Mahdollista toki on, että poliittisen toiminnan alettua poliitikot ovat päässeet käsiksi asioihin ja tekemään todellisuudessa päätöksiä. Tilanne on kuitenkin hankala jos toimintaa on valmisteltu aiemmin virkamiespohjalta. Tällöin asioiden vieminen politiikan käsiteltäväksi voi saada poliitikot haluamaan muutosta heidän mielestään huonosti valmisteltuihin asioihin.

Jyväskylässä valta joukkoliikenneasioissa näyttäisi olevan jaostolla. Osittain kuitenkin näyttää, että valta on heilläkin vain huonosti. Näyttäisi, että kun vastuu toiminnasta tiedottamisesta jätetty jaoston jäsenille, ei tieto ole enää juurikaan kulkenut kuntiin. Kunnat voivat siis hyvinkin yllättyä kun jaosto alkaa tekemään isoja ja todennäköisesti myös kalliita päätöksiä. Kunnat voivat tällöin vetää tukensa toiminnalta, joka tarkoittaisi jaoston todellisen vallan menetystä. Joukkoliikennetoimisto on Jyväskylässä varsin heikko toimija, koska sen resurssit ovat minimaaliset. Se ei siis pysty juurikaan toimimaan itsenäisesti mihinkään suuntaan. Jyväskylän osalta näyttäisi, että toiminnan kokonaishallinta ei ole juuri kenenkään hallinnassa.

5.2 Keskustelu

Joukkoliikenteen politiikka on siis kovin hajallaan ja parhaiten uomissaan vain Helsingin seudun liikenteen toiminnassa. Joukkoliikenteen merkitys kyllä ymmärretään lähes kaikkialla edes jossain määrin, mutta merkityksen realisoiminen on vasta alkamassa. Näyttäisi, että joissain paikoissa toimintaa aloitetaan julkisena toimintana ilman riittävää poliittista keskustelua ja valmistelua. Voi kysyä, ymmärretäänkö edes miksi toimintaan ollaan ryhtymässä. Todennäköisesti kaikkialla ei ymmärretä tai niin tehdään vain koska isommat kaupungit näyttävät mallia ja valtio antaa siihen tukea.

Joukkoliikenne mielletään kuitenkin kaupunkikehityksen välineeksi, siten että sitä käyttämällä voitaisiin vähentää autojen määrää ja sijoituksia infrastruktuuriin. Kuitenkaan joukkoliikennettä ei ole juurikaan yhdistetty kaupunkikehitykseen kovinkaan monilla seuduilla. Vahvinta yhteistyö tässä mielessä näytti olevan Tampereella ja Helsingin seudulla, jolla yhteistyö toimii tähän suuntaan. Muualla näitä näkökulmia ei noussut esiin. Ei kuitenkaan liene perusteltua odottaa, että näin pitkälle olisi muualla päästy. Jos kaupunkien rakentamisessa ei siirrytä

yksityisautokaupungista joukkoliikennekaupungiksi, ei joukkoliikenteestä ole hyötyä. Molempien huomioiminen taas maksaa liian paljon hyötyihin nähden.

Sosiaalinen tasa-arvo nostettiin esiin myös kaikilla seuduilla. Lippujen hinnat siis halutaan pitää alhaisina, jotta kaikki pystyvät liikkumaan tarpeidensa mukaan. Lippujen hinnat kuitenkin nähdään korkeiksi etenkin Lahdessa, Jyväskylässä ja Oulussa. Näillä seuduilla siis tuetunkin lipun hinta on niin korkea, ettei sen hankkimiseen ole vähävaraisimmilla perustelua, jos sitä ei päivittäin tarvitse. Tuetut liput siis valuvat lähinnä työssäkävien hyödyksi, jotka käyttävät niitä joka päivä. Köyhimmät siis joutuvat käyttämään pääasiassa kertalippuja, joita ei tueta julkisesti yhtään. Tämä ongelma koskee vain vähän HSL:ää, Tamperetta ja Turku.

Ympäristöystävällisyyttä ajatellaan edistettävän joukkoliikenteen avulla. Näin voikin olla, jos autoilijat siirtyvät käyttämään palveluita. Voimakkaita keinoja tämän aikaansaamiseksi ei kuteinkaan olla valmiita käyttämään. Joko autoilijat pitäisi ahdistaa ulos autoistaan rangaistuksilla tai joukkoliikenteen käyttöä pitäisi edistää vielä enemmän. Ympäristötavoitteita ei saavuteta tyhjiä busseilla. Tähän tavoitteeseen päästäneen parhaiten HSL:n alueella sekä Tampereen ja Turun kaupunkien sisällä. Siirryttäessä maalle ja muihin keskuksiin, ongelma kuitenkin kärjistyy.

Tällä tutkimuksella pyrittiin vastaamaan alussa esitettyihin kysymyksiin. Joukkoliikenteen poliittisesta tulosjohtaminen näyttäisi kuitenkin melko huonosti toimivalta ja asiantuntijavalta ohjaa sitä varsin paljon. Kysymyksenalaiseksi jää, ovatko poliitikot tähän tyytyväisiä vai haluaisivatko he päättää asioista enemmän. Kysymyksenalaiseksi myös jää, mihin suuntaan joukkoliikenne sitten kehittyisi.

Syitä joukkoliikenteen järjestämisen syihin löydettiin lukuisia, mutta niiden käyttö on hataraa ja syiden vieminen toiminnan ytimeen lienee vielä vähäistä. Kuten edellä kuvailtiin, ei erilaisiin ylätasoon tavoitteisiin ole päästy juurikaan. Mahdollista on, ettei näillä toimilla niihin myöskään päästä. Edelleen on arvoitus, miksi joukkoliikenteeseen halutaan sijoittaa, jos ei sen eteen haluta tehdä mitään.

6 Lähdeluettelo

6.1 Kirjallisuus ja lehdet

- Ahvenainen, Jorma; Kaukiainen, Yrjö & Viitaniemi, Martti (1982): *Liikenne*. Teoksessa Suomen taloushistoria 2 - Teollistuva Suomi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi, KK Laakapaino.
- Alkula, Tapani; Pöntinen, Seppo & Ylöstalo, Pekka (1995): *Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät*. 1.–2. painos. Juva: WSOY.
- Autero, Anniina (2012): *Ambiguity of Performance Management in the Fire Safety Policy of Finland*. Tampere: Tampere university press, Tampereen yliopistopaino Oy.
- ter Bogt, Henk J. (2004): *Politicians in search of performance information? – Survey research on Dutch aldermen’s use of performance information*. Financial accountability and management, 20 (3), August 2004, 221–252.
- Borck, Rainald (2006): *The political economy of urban transit*. Prepared for OECD Round Table on “Privatisation and regulation of urban transit systems”, Paris, 23.–24.11.2006.
- Harisalo, Risto & Stenvall, Jari (2002): *Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Heywood, Andrew (2004): *Political theory, an introduction*, 3 ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Heywood, Andrew (2007): *Politics*, 3 ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2001): *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Helsinki University press, Yliopistopaino.
- Joensuu, Toni (2011): *Joukkoliikenteen ja maankäytön suunnittelun integrointi kaupunkiseuduilla*. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 27/2011.
- Jutikkala, Eino; Hornborg, Eirik; Waris, Heikki & Castrén Matti J. (toim.) (1967): *Helsingin kaupungin historia*, V osa, kolmas nide. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden kirjapaino Oy.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1992): *The balanced scorecard – Measures that drive performance*. Harvard Business Review, Jan/Feb 1992, 70 nro 1, 71–79.
- Keohane, Nathaniel O. & Olmstead Sheila M. (2007): *Markets and the environment*. Washington, DC: Island Press.
- Kovalainen, Anne (2005): *Sosiologian metodologinen anti liiketaloustieteelle*. Teoksessa Räsänen, Pekka; Anttila, Anu-Hanna & Melin, Harri (toim.): Tutkimus menetelmien pyörteissä, sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat. Juva: PS-kustannus.
- Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2009): *InterViews. Learning the craft of qualitative research interviewing*. Los Angeles: Sage Publications Inc.
- Lauslahti, Sanna (2007): *Kunnan erikoissairanhoidon kustannushallinnan keinot ja niiden käyttämisen esteet*. Tampere: Tampereen yliopisto, Tampereen yliopistopaino.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2012a): *Ilmastomuutoksen hillinnän toimenpidekokonaisuudet liikennesektorilla vuoteen 2050*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 15/2012.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2012b): *Selvitys linja-autoliikenteen järjestämistavoista - työryhmän raportti*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 12/2012.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2009): *KETJU yhdistää kaupunki- ja seutuliikenteet - keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenneuudistus*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 39/2009.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2007a): *Public transport performance statistics 2005*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 21/2007.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2007b): *Joukkoliikenteen palvelutasotavoitteet keskisuurilla kaupunkiseuduilla*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 54/2007.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2006): *Sosiaalinen turvallisuus suurten ja keskisuurten kaupunkien joukkoliikenteessä*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 53/2006.

Martikainen, Juha-Pekka; Meklin, Pentti; Oulasvirta, Lasse & Vakkuri, Jarmo (2002): *Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen*. Tampere: Tampere university press.

Meklin, Pentti (2002): *Valtiontalouden perusteet*. Helsinki: Edita Publishing OY, Hallinnon kehittämiskeskus HAUS.

Möttönen, Sakari (1997): *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Nelson, Peter; Baglino, Andrew; Harrington, Winston; Safirova, Elena & Lipman, Abram (2006): *Transit in Washington, DC: Current benefits and optimal level of provision*. Journal of urban economics, 62, 231–251.

Näsi, Salme (2009): *Kustannuslaskenta-ajattelun ja -käytännön kehitys Suomen valtionhallinnossa 1960-luvulta lähtien*. Teoksessa Rajala, Tuija; Sinervo, Lotta-Maria ja Vakkuri, Jarmo (toim.): *Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin*. Kunnallistalouden emeritusprofessori Pentti Meklinin juhlaKirja. Tampere: Tampereen yliopisto, Taloustieteiden laitos; Kopio Niini.

Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti (1996): *Politiikan perusteet*. Porvoo: WSOY

Peltola, Jarmo (1998): *Onnikoita ja rollikoita – Viisi vuosikymmentä (1948–1998) kunnallista joukkoliikennettä Tampereella*. Jyväskylä: Tampereen kaupungin liikelaite, Gummerus kirjapaino Oy.

Peltola, Jarmo (1993): *Kiskoilta asfaltille – Maalikkennemuotojen kehitys Suomessa vuosina 1945–1993*. Tiemuseon raportteja 3/1993. Helsinki: Tielaitos, Tiemuseo.

Pihkala, Erkki (1982): *Liikenteen uusin vallankumous*. Teoksessa Suomen taloushistoria 2 - Teollistuva Suomi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi, KK Laakapaino.

Rasila, Viljo (1982): *Liikenne*. Teoksessa Suomen taloushistoria 2 - Teollistuva Suomi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi, KK Laakapaino.

Simon, Herbert A. (1955): *A behavioural model of rational choice*. Quarterly Journal of Economics, February 1955, 69, 99-118.

Tietilasto 2011 (2012). Liikenneviraston tilastoja 8/2012. Liikennevirasto, Tilastokeskus.

Töttö, Pertti (2004): *Syvällistä ja pinnallista: teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa*. Tampere: Vastapaino.

Töttö, Pertti (2000): *Pirullisen positivismin paluu. Laadullisen ja määrällisen tarkastelua*. Jyväskylä: Osuuskunta Vastapaino, Gummerus Kirjapaino Oy.

Töttö, Pertti (1997): *Pirullinen positivismi: kysymyksiä laadulliselle tutkimukselle*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Yliopistopaino.

Vakkuri, Jarmo (2010): *Struggling with Ambiguity – Public Managers as Users of NPM-oriented Management Instruments*. Public Administration, 88(4), 999–1024.

Valtiovarainministeriö (2006): *Handbook on performance management*. Governance and accountability 2/2006.

Van Dooren, Wouter & Van de Walle, Steven (toim.) (2011): *Performance information in the public sector – How it is used*. Great Britain: Palgrave Macmillan; CPI Anthony Rowe, Chippenham and Eastbourne.

Vedung, Evert (2010): *Four Waves of Evaluation Diffusion*. Evaluation, 16(3), 263–277. Sage Publications.

Viitaniemi, Matti & Mäkelä, Aarne (1978): *Suomen linja-autoliikenteen historia*. Jyväskylä: Linja-autoliitto ry, K. J. Gummerus Osakeyhtiö.

Virtanen, Pertti & Stenvall, Jari (2010): *Julkinen johtaminen*. Tallinna: Tietosanoma Oy, Tallinna Raamatutrükikoda.

Zetterberg, Seppo (2011): *Yhteisellä matkalla – VR 150 vuotta*. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.

6.2 Lainsäädäntö

Asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 906/2012

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EY) N:o 1370/2007, rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta [palvelusopimusasetus]

Joukkoliikennelaki 869/2009

Kansanterveyslaki 66/1972

Kuntalaki 365/1995

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 169/2007

Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta 829/2009

Osakeyhtiölaki 624/2006

Perustuslaki 731/1999

6.3 Verkkolähteet

Kuntaliiton nettisivut: joukkoliikennelaki. Viitattu: 10.3.2013. Osoite: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/liikenne/joukkoliikenne/joukkoliikennelaki/Sivut/default.aspx>

Oikeusministeriön vaalit.fi –sivusto. Kunnallisvaalien tuloslaskenta 2012. Viitattu 18.4.2013. Osoite: <http://192.49.229.35/K2012/s/tulos/lasktila.html>.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta [verkkojulkaisu]. ISSN=1799-1692. 2011. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 16.11.2012]. Osoite: http://stat.fi/til/ktt/2011/ktt_2011_2012-11-06_tie_001_fi.html

Opetushallituksen oppimateriaalit. Viitattu: 27.8.2013. Osoite:

<http://www.edu.fi/oppimateriaalit/amme>. Suomen kartta, ääriiviivapiirros Suomen kartasta.

Oikeudet: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/1.0/>.

6.4 Julkiset asiakirjat

Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymän talousarvio 2013

Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymän tilinpäätös 2011

Jyväskylän kaupungin talousarvio 2013

Lahden seudun joukkoliikennelautakunnan kokouspöytäkirja 12.6.2012

Oulun kaupungin talousarvio 2013

Tampereen joukkoliikenteen toimintakertomus 2012

Tampereen kaupungin liikennelaitoksen toimintakertomus 2002

Tampereen kaupungin talousarvio 2013

Turun kaupungin talousarvio 2013

7 Liitteet

7.1 Lista haastatelluista

| Pvm | Kaupunkiseutu | Asema | Organisaatio |
|------------|----------------------|--|---------------------|
| 14.2.2013 | Lahti | Liikenneinsinööri | Lahden kaupunki |
| 14.2.2013 | Lahti | Joukkoliikennelogistikko | Lahden kaupunki |
| 18.2.2013 | Turku | Joukkoliikennejohtaja | Turun kaupunki |
| 20.2.2013 | Tampere | Joukkoliikennepäällikkö | Tampereen kaupunki |
| 25.2.2013 | Turku | Kehityspäällikkö | Turun kaupunki |
| 26.2.2013 | Helsinki | Joukkoliikennesuunnitteluosaston johtaja | HSL |
| 26.2.2013 | Helsinki | Joukkoliikennepalveluosaston johtaja | HSL |
| 28.2.2013 | Oulu | Joukkoliikennepäällikkö | Oulun kaupunki |
| 6.3.2013 | Jyväskylä | Joukkoliikenneinsinööri | Jyväskylän kaupunki |

Haastateltujen nimet salattu.

7.2 Haastatteliijoille annettu saate haastattelua varten

Haastattelukysymykset tutkimukseen: Joukkoliikenteen poliittinen tulosjohtaminen Suomen suurilla kaupunkiseuduilla

Saatteeksi haastatteluun

Haastattelun teemat

1. Joukkoliikenteen nykytila kaupunkiseudullanne
2. Joukkoliikenteen tuloksellisuus – mitä se on? Mitä tuloksellinen toiminta tarkoittaa organisaationne kannalta? Mitä tavoitteita ja miten seurataan?
3. Poliittinen seuranta – mitkä poliittiset elimet seuraavat toimintaanne? Kuinka paljon ja millä tavalla poliitikot seuraavat toimintaanne?
4. Minkä tyyppistä informaatiota poliitikot pyytävät toiminnastanne? Kuinka usein? Kuinka paljon?

5. Poliittinen (tulos)ohjaus – Minkä tyyppistä ohjausta poliitikot antavat? Kuinka usein? Kuinka suuri rooli poliitikoilla on toimintanne määrittelyssä? Kuinka hyvin poliitikot osaavat ohjata toimintaanne? Onko havaittavissa muutoksia valtuustokausien vaihtuessa?
6. Yhteiskunnallinen keskustelu – minkä tyyppistä keskustelua käydään toimintaanne liittyen esim. Mediassa? Miten vaikuttaa toimintaanne?

Haastattelu painottuu jossain määrin toiseen kohtaan ja erityisesti toiminnan tavoitteisiin, niiden syihin, asettamiseen ja seurantaan? Tavoitteita voivat olla sekä virallisia että epävirallisia tavoitteet ja pieniä tai suurempia tavoitteita.

7.3 Kyselylomakkeen saaneet poliittiset elimet

| | |
|-------------------------------------|-----------|
| HSL:n hallitus | 2010-2012 |
| HSL:n hallitus | 2013- |
| Helsingin kaupunginhallitus | 2009-2012 |
| Helsingin kaupunginhallitus | 2013- |
| Keravan kaupunginhallitus | 2009-2012 |
| Keravan kaupunginhallitus | 2013- |
| Tampereen seudun joukkoliik.ltk | 2012 |
| Tampereen seudun joukkoliik.ltk | 2013- |
| Tampereen kaupunginhallitus | 2009-2012 |
| Tampereen kaupunginhallitus | 2013- |
| Lempäälän kunnanhallitus | 2009-2012 |
| Lempäälän kunnanhallitus | 2013- |
| Turun seudun joukkoliik.ltk | 2012 |
| Turun seudun joukkoliik.ltk | 2013- |
| Turun kaupunginhallitus | 2009-2012 |
| Turun kaupunginhallitus | 2013- |
| Ruskon kunnanhallitus | 2009-2012 |
| Ruskon kunnanhallitus | 2013- |
| Lahden seudun joukkoliik.ltk | 2012 |
| Lahden seudun joukkoliik.ltk | 2013- |
| Lahden kaupunginhallitus | 2009-2012 |
| Lahden kaupunginhallitus | 2013- |
| Asikkalan kunnanhallitus | 2009-2012 |
| Asikkalan kunnanhallitus | 2013- |
| Jyväskylän seudun joukkoliik.ltk | 2012 |
| Jyväskylän seudun joukkoliik.jaosto | 2013- |
| Jyväskylän kaupunginhallitus | 2009-2012 |
| Jyväskylän kaupunginhallitus | 2013- |
| Laukaan kunnanhallitus | 2009-2012 |

| | |
|--------------------------------|-----------|
| Laukaan kunnanhallitus | 2013- |
| Oulun kaupungin yhdyskuntaltk. | 2009-2012 |
| Oulun seudun joukkoliik.jaosto | 2013- |
| Oulun kaupunginhallitus | 2009-2012 |
| Oulun kaupunginhallitus | 2013- |
| Kempeleen kunnanhallitus | 2009-2012 |
| Kempeleen kunnanhallitus | 2013- |

7.4 Kyselylomake

Kyselylomake

Johdantokysymykset

Millä seuraavista kaupunkiseuduista toimit politiikassa? Helsinki, Tampere, Turku, Oulu, Lahti, Jyväskylä

Missä luottamuselimissä ja millä valtuustokausilla olet politiikassa toiminut?

Kunnanvaltuusto 2013-
 Kunnanvaltuusto 2009-2012
 Kunnanvaltuusto -2008
 Kunnanhallitus 2013-
 Kunnanhallitus 2009-2012
 Kunnanhallitus -2008
 Joukkoliikennelautakunta/-jaosto/ HSL:n hallitus 2013-
 Joukkoliikennelautakunta/-jaosto/ HSL:n hallitus 2009-2012
 Muu luottamuselin 2013-
 Muu luottamuselin 2009-2012
 Muu luottamuselin -2008

Arvokysymykset (likert-asteikolla 1-4 tai eos)

Yövärtijavaltio-sosiaalivaltio
 Yksilöllisyys-yhteisöllisyys
 Kotimaisuus-kansainvälisyys
 Markkinat julkisten palveluiden täydentäjinä-markkinat julkisten palveluiden korvaajina
 Toiminnan tehokkuus-toiminnan ekologisuus
 Kaupunkimaisuus-maaseutumaisuus
 Vaurauden jako tarpeiden mukaan-vaurauden jako ansioiden mukaan
 Uskonnollisuus-maallisuus
 Yksilön vastuu-yhteiskunnan vastuu

Leikkaukset-veronkorotukset

Avoimet kysymykset (Voit vastata lyhyesti tai pitkästi oman halusi mukaan)

Miten ymmärrät tuloksellisuuden joukkoliikenteessä? (tuloksellisuus = esim. tuloksentekokyky)

Mitä hyötyjä joukkoliikenteen järjestämisessä/rahoittamisessa mielestäsi on?

Mitä haittoja joukkoliikenteen järjestämisessä/rahoittamisessa mielestäsi on?

Miten kehittäisit **seutusi** joukkoliikennettä?

Mikä on mielestäsi joukkoliikenteen merkitys **kuntasi** ihmisille?

Minkä tyyppinen informaatio on mielestäsi hyödyllistä joukkoliikennettä arvioitaessa?

Väittämät (Vain joukkoliikennelautakuntien/-jaostojen/HSL:n hallituksen entisille ja nykyisille jäsenille.)

Vastaa erityisesti pohtien kokemuksiasi joukkoliikennelautakunnassa/

joukkoliikennejaostossa/HSL:n hallituksessa (Väittämiin vastataan likert-asteikolla 1-4 tai eos)

Koen saavani päätöksenteon tueksi riittävästi tietoa käsiteltävistä asioista

Joukkoliikennetoimiston/-viraston työntekijät ovat avoimia

Valmistelun puitteissa päätöksenteon tueksi saamani tieto on hyödyllistä

Kaikki lautakunnan/jaoston/hallituksen jäsenet eivät ole tehtäviensä tasalla

Koen voivani vaikuttaa toiminnan suuriin tavoitteisiin

Jäsenkunnat tukevat joukkoliikennettä varauksetta

Mediassa käsitellään joukkoliikenneasioita aktiivisesti

Koen kokouksien virkamiesesittelyn toimivaksi ja saan siitä tietoa päätöksentekooni

Joukkoliikenne on tärkeä osa kaupunkiseutuni kehitystä

Luotan joukkoliikenteestä vastaaviin virkamiehiin/työntekijöihin

Lautakunta/jaosto/hallitus tekee mielestäni oikeita päätöksiä

Tutustun aktiivisesti kaikkeen materiaaliin, jota saan luottamustoimeni puitteissa

Koen luottamustehtäväni merkitykselliseksi

Saan joukkoliikennetoimistolta/-virastolta tarvitsemaani tietoa aina halutessani

Lautakunta/jaosto/hallitus on tehokas päätöksenteossaan

Saan paljon palautetta kansalaisilta joukkoliikenteeseen liittyen

Haen tietoa aktiivisesti päätöksentekoni tueksi monista lähteistä

Koen voivani vaikuttaa asioihin luottamustehtäväni kautta

Keskustelen aktiivisesti joukkoliikenneasioista lautakunta-/jaosto-/hallitustoiminnan ulkopuolella

Mediassa käsitellään joukkoliikenneasioita asiallisesti

Monivalinnat (Vain joukkoliikennelautakuntien/-jaostojen/HSL:n hallituksen entisille ja nykyisille jäsenille.)

Saan tietoa päätöksenteon tueksi erityisesti (valitse kaksi): Joukkoliikennetoimisto/-virasto;

Kotikuntani luottamushenkilöt; Kotikuntani virkamiehet/työntekijät; Muut toimielimeni jäsenet;

Puolueeni/puolueeni paikallisosasto; Valtion virastot; Valtiotason poliitikot; Muut joukkoliikenteen asiantuntijatahot; Muut

Olen yhteydessä Joukkoliikennetoimistoon/-virastoon (valitse yksi): viikoittain; kuukausittain; harvoin; en juuri koskaan

Joukkoliikenne edistää (valitse tärkein ja toiseksi tärkein): ekologisuutta; maankäytön tehokkuutta; sosiaalista tasa-arvoa; miellyttävämpää kaupunkiympäristöä; säästöjä liikenneväyläinvestoinneissa; matkustusviihtyvyyttä; liikenteen sujuvuutta; ei mitään näistä

Tutustun joukkoliikenneasioihin (valitse yksi): päivittäin; viikoittain; kuukausittain; harvemmin