



TAMPEREEN TEKNILLINEN YLIOPISTO
TAMPERE UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

PÄIVI SIVONEN
OPPILASKULJETUSHANKINTOJEN KEHITTÄMINEN OULUSSA
2016–2020.

Diplomityö

Tarkastaja: apulaisprofessori Heikki
Liimatainen
Tarkastaja ja aihe hyväksytty
Talouden ja rakentamisen tiedekun-
taneuvoston kokouksessa 9. maa-
liskuuta 2016

TIIVISTELMÄ

PÄIVI SIVONEN: Oppilaskuljetushankintojen kehittäminen Oulussa 2016–2020

Tampereen teknillinen yliopisto

Diplomityö, 59 sivua, 1 liitesivu

Huhtikuu 2016

Rakennustekniikan diplomi-insinöörin tutkinto-ohjelma

Pääaine: Liikenne- ja kuljetusjärjestelmät

Tarkastaja: apulaisprofessori Heikki Liimatainen

Avainsanat: koulukuljetukset, kuljetuskustannukset, henkilökuljetukset, hankintojen kehittäminen, kuljetussuunnittelu

Oulun kaupunki on viime vuosina panostanut henkilökuljetusten hankinnan tehostamiseen ja eri hallintokuntien välisen yhteistyön syventämiseen henkilökuljetushankinnoissa. Tätä varten tarvittiin enemmän tietoja eri hallintokuntien henkilökuljetusten hankinnoista. Tämän työn tavoitteena oli selvittää oppilaskuljetusten hankinnan nykytila Oulussa ja tuoda esiin hankinnan kehittämiskohteet lähitulevaisuudessa. Nykytilanteen mallintamisen perusteella sekä omien havaintojen pohjalta tehtyjen huomioiden tavoitteena oli luoda ehdotuksia oppilaskuljetusten hankinnan kehittämiseksi vuosina 2016–2020. Kehittämisehdotukset tiivistettiin toimenpidetaulukoksi.

Aluksi selvitettiin yhteiskunnan korvaamien henkilökuljetusten ajankohtaisia tekijöitä valtakunnallisesta näkökulmasta ja erityisesti koulukuljetuksia osana niitä. Valtakunnan tilanteen jälkeen keskityttiin Oulun oppilaskuljetusten nykytilan esittämiseen eri näkökulmista. Merkittävimmäksi nousivat kuljetuskustannustarkastelut. Oppilaskuljetuskustannuksia vertailtiin esimerkiksi eri hankintamallien ja eri oppilaskohtaisten yksikkökustannusten välillä.

Kehitysehdotukset muodostettiin nykytilan analysoinnin ja omien havaintojen pohjalta. Ne jaoteltiin teemoittain, ja tiivistettiin toimenpidetauluktoon. Toimenpidetauluktoon on lisätty sekä ehdotus toimenpiteen toteuttamisajasta ja ajankohdasta, että esitys ko. toimenpiteen läpiviennin vastaavasta hallintokunnasta. Toimenpidetaulukko on tämän työn liitteenä.

Oppilaskuljetusten hankintaan vaikuttavia tekijöitä on kymmeniä. Kuljetuskustannusten muodostumiseen vaikuttaa hankintamallien ja –tapojen lisäksi moni muu koulun tai yksikön toimintaan liittyvä seikka. Koko Oulun kaupungin henkilökuljetuskokonaisuuden huomioiminen on jatkossa tärkeää. Yhdistelemällä hallintokuntien kuljetustarpeita on mahdollista saavuttaa kustannussäästöjä. Kuljetusten suunnittelu ja hankinnat vaativat riittävää ennakkosuunnittelua, johon on hyvä varata runsaasti aikaa. Nykyaikaiset paikkotieto- ja reititystyökalut helpottavat suunnittelua. Myös Oulun seudulla on mahdollista lähteä selvittämään laajempaa yhteiskunnan korvaamien kuljetusten suunnittelua esimerkiksi alueellisesti rajoitetun kokeilun kautta.

ABSTRACT

PÄIVI SIVONEN: The Development of School Transportation Procurement in the City of Oulu 2016–2020.

Tampere University of Technology

Master of Science Thesis, 59 pages, 1 Appendix page

April 2016

Master's Degree Programme in Civil Engineering

Major: Traffic and Transport Systems

Examiner: Assistant Professor Heikki Liimatainen

Keywords: school transportation, costs, passenger transport, development of procurement, transport planning

In recent years, the City of Oulu has invested to more efficient procurement of transport of passengers and deepening of cooperation between the different administrative in personal transportation procurement. This calls for more information from passenger transportation of various administrative. The goal of this thesis was investigate current state of school transportation in city of Oulu and bring up development areas of procurement in near future. Based in modelling of current state and own observations purpose was create an action point table of proposals for development of procurements for years 2016-2020.

At first society reimbursed passenger transports from the national point of view were investigated, especially school transportation as a part of it. After national perspective this study was focused to describe the current state of school transportation in city of Oulu from different point of views. The most significant topics were the cost of transportations. Costs between different models of procurement and between personal unit costs were compared.

Development ideas created based on current state analyze and own observations. Ideas divided to themes and added to the action point table. In the table an estimation of time need for action was told. Also proposal when and which responsible administrative were shown. The action point table can be found from appendix.

There are tens of factors affecting procurements of school transportation. Out of procurement way and model, there are a lot of issues depending from school or unit, which affects the costs of transportation. In future it's important to watch passenger transportations from over all administrative perspective. Combining transportations between administrative, it is possible to gain savings. It is important to reserve necessary time for planning of transportation, even modern location and routing tools make planning easier. It is also possible in Oulu region to investigate wider to society reimbursed transportation planning, example via regionally limited experiment.

ALKUSANAT

Opiskelujen loppuvaiheessa talvella 2015 minulle tarjoutui mahdollisuus päästä töihin Oulun kaupungille henkilökuljetusten hankinnan pariin. Heti työmahdollisuuden avauttua oli selvää, että oppilaskuljetusten hankinta ja suunnittelu ansaitsevat syvällisempää tarkastelua. Tutkimus – ja tiedonkeruuprosessit normaalitöiden ohessa kestivät noin 1,5 vuotta. Perusteellinen pohjatyö on nyt kuitenkin tuottanut hedelmää tämän opinnäytetyön muodossa.

Tämä opinnäytetyö on tehty Tampereen teknillisen yliopiston rakennustekniikan DI-tutkinto-ohjelmaan. Tutkinto-ohjelman pääaineena oli liikenne- ja kuljetusjärjestelmät. Tahdon kiittää kaikkia teitä innokkaita, inspiroivia ja asiantuntevia henkilöitä, jotka ovat Tampereen teknillisestä yliopistosta edesauttaneet minua uusille ammatillisille poluille. Erityiskiitos ohjaajalleni ja työn tarkastajalle apulaisprofessori Heikki Liimataiselle, professori Jorma Mäntyselle sekä Oulun kaupungin joukkoliikennepäällikölle Minna Soiniselle.

Viimeksi kuluneet kolme vuotta ovat olleet elämäni parasta ja kiireisintä aikaa, siitä suuri kiitos sekä motivoituneille opiskelijakavereilleni, ystävilleni, että perheelleni.

Oulussa, 20.4.2016

Päivi Sivonen

SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimuksen tausta	1
1.2	Tutkimuksen tavoite ja rajaus	2
1.3	Tutkimusongelmat ja -menetelmät.....	2
2.	YHTEISKUNNAN KORVAAMAT HENKILÖKULJETUKSET.....	4
2.1	Lainsäädäntö.....	5
2.2	Liikennekaari.....	6
2.3	Koulukuljetukset	7
2.4	Koululiitu	9
3.	OULUN OPPILASKULJETUSTEN HANKINNAN NYKYTILA.....	10
3.1	Oppilaskuljetusten hankintaan vaikuttavia tekijöitä	11
3.2	Kuljetusetuuksien myöntäminen Oulussa	13
3.2.1	Kuljetusetuus ilman hakemusta	14
3.2.2	Harkinnanvarainen kuljetusetuus.....	15
3.3	Peruskoulun oppilaiden ja kuljetusoppilaiden määrä.....	16
3.4	Hankintatavat ja hankintojen kiinnostavuus	19
3.5	Oppilaskuljetusten kustannukset sopimusliikenteessä.....	22
3.5.1	Sopimusliikenteen kustannukset hankintakohteittain 2015	23
3.5.2	Sopimusliikenteen kustannukset hankintamalleittain	25
3.5.3	Oppilaskuljetuskustannukset avoimessa joukkoliikenteessä	26
3.6	Kuljetuskustannukset sopimusliikenteen lisäksi	27
3.7	Kuljetuskustannusten ennakoitavuus	28
3.8	Näkökulman laajentaminen.....	29
4.	OPPILASKULJETUSTEN HANKINNAN KEHITTÄMISKOHTEET.....	32
4.1	Kuljetusetuuksien myöntäminen	32
4.2	Kustannusten ennakoitavuus ja seuranta.....	35
4.3	Hankintatavat ja kiinnostavuuden lisääminen.....	37
4.4	Kuljetusten optimointi.....	40
4.5	Kaupungin oman toiminnan kehittäminen	43
4.6	Muut tekijät	45
5.	HANKINNAT 2020.....	49
5.1	Koko kuljetuskokonaisuus	49
5.2	Toimenpidetaulukko.....	51
5.3	Villit visiot.....	54
6.	YHTEENVETO	55
6.1	Johtopäätökset	55
6.2	Työn arviointi.....	56
	LÄHTEET.....	57

LIITE A: TOIMENPIDETAULUKKO

KUVALUETTELO

Kuva 1.	<i>Julkisin varoin rahoitettu liikenne vuoden 2013 tilanteessa rahoituslähteen mukaan jaoteltuna (LVM 2015a)</i>	<i>4</i>
Kuva 2.	<i>Koulukuljetusten tila 2013. (perustuu lähteeseen Kouluikkuna 2016).....</i>	<i>8</i>
Kuva 3.	<i>Oulun kaupungin sivistys- ja kulttuuripalveluiden aluejako ja palvelukeskittymät. (Sivistys- ja kulttuuripalveluiden kouluverkkoselvitys 2016).</i>	<i>11</i>
Kuva 4.	<i>Koulujen oppilasmäärät ja alueellinen jakaantuminen 20.9.2015. (Sivistys- ja kulttuuripalveluiden kouluverkkoselvitys 2016).</i>	<i>16</i>
Kuva 5.	<i>Avoimen menettelyn kuvaus, EU hankintakynnyksen ylittävä hankinta. (Eskola S. 2015).....</i>	<i>19</i>
Kuva 6.	<i>Koulukuljetuskilpailutukseen jättäneiden tarjoajien ja tarjousten lukumäärä vuosina 2013–2015.</i>	<i>21</i>
Kuva 7.	<i>Sikun kuljetuskustannukset vuosina 2013–15.....</i>	<i>22</i>
Kuva 8.	<i>Oppilaskohtaiset kuljetuskustannukset alueittain 2015.....</i>	<i>24</i>
Kuva 9.	<i>Oppilaskohtaiset kuljetuskustannukset hankintamalleittain 2015.....</i>	<i>25</i>
Kuva 10.	<i>Periaatteellinen oppilaskuljetusten kokonaiskustannusten jakaantuminen 2015 ja kuljetusoppilaiden määrä.</i>	<i>27</i>
Kuva 11.	<i>Kasvihuonekaasujen kokonaispäästöt vuosille 2010–2015. (Ympäristötilinpäätös 2015).</i>	<i>29</i>
Kuva 12.	<i>Innovaatiokumppanuuden periaatekuva. (Eskola S. 2015).....</i>	<i>39</i>
Kuva 13.	<i>Henkilökuljetushankintojen sopimustilanne. (Joukko- ja palveluliikennetyöryhmän esitys 2015).</i>	<i>43</i>
Kuva 14.	<i>Uuden joukko- ja henkilöliikennetiimin organisaatio.</i>	<i>50</i>

LYHENTEET JA MERKINNÄT

APIP	Aamu – ja iltapäivähoidon tarve
ELY	Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus
HILMA	Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan.
HO	Hallinto-oikeus
HYVE	Hyvinvointipalvelut, Oulun kaupungin hallintokunta
KAVL	Keskimääräinen arkivuorokausiliikenne
KAVLRAS	Keskimääräinen arkivuorokausiliikenne, raskaan liikenteen osuus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Koululiitu	Järjestelmä, jota käytetään apuvälineenä koulumatkojen turvallisuuden arvioinnissa
Kouluikkuna	Kouluikkuna on kuntien ja Kuntaliiton yhdessä kehittämä perusopetuksen ja lukiokoulutuksen vertailutietokanta
Näkämä300	Tierekisterin tieosakohtainen 300 metriä ylittävien näkemien prosenttiosuus
Primus	Opiskelijatietokannan hallintaohjelma
SIKU	Sivistys- ja kulttuuripalvelut, Oulun kaupungin hallintokunta
SHL	Sosiaalihuoltolaki
VPL	Vammaispalvelulaki
Waltti	Vyöhykepohjainen matkakortti

1. JOHDANTO

Koulumatkojen järjestämisestä säädetään perusopetuslaissa (628 / 1998 / § 32). Lain mukaan oikeus maksuttomaan kuljetukseen on esi-, perus- tai lisäopetusta saavalla oppilaalla, jonka koulumatka on viittä kilometriä pidempi. Myös lyhemmillä matkoilla on oikeus kuljetukseen, jos matka on oppilaalle liian vaikea, rasittava tai vaarallinen. Päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää kaksi ja puoli tuntia ja yli 13-vuotiailla kolme tuntia. Maksuttoman kuljetuksen vaihtoehtona on avustuksen myöntäminen oppilaan kuljettamiseen tai saattamiseen. (Perusopetuslaki 1998).

Perusopetuslaissa ei ole määritelty, kuinka kuljetus tulisi järjestää. Kunnat saavat itsestänsä hoitaa lakivelvoitteen parhaaksi katsomallaan tavalla. Tässä tutkimuksessa selvitetään Oulun oppilaskuljetusten hankinnan nykytilaa ja tuodaan esiin koulukuljetushankintojen kehittämiskohteet lähitulevaisuudessa.

Tässä luvussa käydään läpi lyhyesti työn taustaa ja perehdytään sen aiheeseen sekä esitellään diplomityön tavoitteet ja rajaukset. Lisäksi lopussa kuvaillaan tutkimusongelmat ja -menetelmät.

1.1 Tutkimuksen tausta

Yhteiskunnan tukemien henkilökuljetusten kustannukset Suomessa ovat noin miljardi euroa vuosittain. Julkisen liikenteen rahoitusta ja kehittämistä on tutkittu Suomessa kattavasti. Selvitysmies Paajanen ja joukkoliikenteen rahoitusta pohtinut työryhmä ovat painottaneet toimenpide-ehdotuksissaan nykyisen hajaantuneen toiminnan järjestämistä ja organisointia yhtenäisemmäksi. Toimenpide-ehdotuksissa on noussut esiin mm. perinteisen joukkoliikenteen ja julkisesti tuetun henkilöliikenteen entistä tiiviimpi integrointi, henkilöliikenteen hajanaisen rahoituksen kehittäminen ja pitkäjänteisen toiminnan varmistaminen, tehokkaantilauspalvelun aktiivinen matkojen yhdistely ja henkilöliikennepalvelujen tehokas toteuttaminen. (LVM 2013a; LVM 2013b)

Kuntaliitto on mukana henkilökuljetusten uudistamisessa. Kunnille on lähetetty uudistusta koskeva kirje tammikuussa 2015. Kuntien tulisi valmistautua tuleviin muutoksiin selvittämällä oman kuntansa henkilökuljetusten järjestämistilanne ja perustunnusluvut. Kirjeessä on perustellusti esitetty huoli kuntasektorin kuljetushankintojen hajanaisuudesta ja yhtenäisen suunnittelun mahdollistavan tietojen puutteesta. (Kunnat.net 2015)

Liikennemarkkinoiden sääntelyä tullaan kokoamaan yhtenäiseksi liikennekaareksi. Uudella liikennekaarella pyritään asiakaslähtöisyyteen, lisäämällä eri liikennemuotojen

yhteentoimivuutta sekä luomaan mahdollisuuksia uusille palvelumalleille. Liikennekaaren valmistelu on käynnistynyt syksyllä 2015 ja tavoitteena on, että lain ensimmäinen vaihe saataisiin voimaan 1.1.2017. (LVM 2015b)

Oulun kaupungin sivistys- ja kulttuuripalveluiden henkilökuljetuskustannukset ovat noin 7 miljoonaa euroa vuosittain. Lakisääteisten koulukuljetusten järjestäminen muodostaa kustannuksista suurimman osan. Valtakunnallisesti verrattuna Oulun koulukuljetusoppilaiden keskimääräinen kustannus on maan keskiarvoa suurempi.

Oulun kaupunki on keskittänyt henkilökuljetusten hankintaosaamista voimakkaasti alkaen vuodesta 2014. Kaupunkiin on mm. perustettu uusi joukko- ja henkilöliikennetiimi, joka vastaa asiantuntijatiiminä koko kaupungin henkilöliikenteen hankinnasta. Tiimi on perustettu vuoden 2016 alusta.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja rajaus

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää oppilaskuljetusten hankinnan nykytilaa Oulussa ja tuoda esiin hankinnan kehittämiskohteet lähitulevaisuudessa. Tutkimuksessa tuodaan esiin oppilaskuljetusten hankintoja ohjaavat lait sekä ohjeet. Lisäksi selvitetään hankintoihin vaikuttavia kaupungin sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä. Tutkimuksessa aukaistaan oppilaskuljetuskustannusten rakennetta eri näkökulmista. Nykytilanteen mallintamisen perusteella sekä omien havaintojen pohjalta tehtyjen huomioiden tavoitteena on luoda ehdotuksia kuljetusten hankinnan kehittämisehdotukseksi vuosille 2016–2020. Kehitysehdotukset on tarkoitus jaotella teemoittain. Lisäksi yhtenä päätavoitteista on luoda toimenpidetaulukko, joka lähitulevaisuudessa toimii oppilaskuljetusten hankintaa ohjaavana tekijänä ja päätöksen teon apuna koko Oulun joukko- ja henkilöliikenne tiimin ja hallintokuntien työkaluna.

Tutkimuksessa huomioidaan Oulun kaupungin lakisääteiset säännölliset oppilaskuljetukset. Tilausajo- ja tavarakuljetukset ja niihin liittyvät tarkastelut jätettiin pois.

1.3 Tutkimusongelmat ja -menetelmät

Diplomityön päätutkimusongelmana on, miten oppilaskuljetusten hankintoja tulisi kehittää Oulun kaupungissa asiakaslähtöisesti ja kustannustehokkaasti. Alaongelmat ovat seuraavat:

1. Mitkä tekijät vaikuttavat oppilaskuljetusten hankintaan ja mitkä eri tekijöiden roolit tulevat olemaan tulevaisuuden kehitysskkelissa?
2. Miten oppilaskuljetusten kustannukset ovat muodostuneet ja millaista tietoa kustannuksista on saatavissa?
3. Millaisella aikajänteellä hankintoja on mahdollista kehittää?

Ensimmäistä alaongelmaa tarkastellaan sekä valtakunnasta tehtyjen selvitysten, että myös omiin havaintoihin perustuvien yksityiskohtien kautta. Esimerkkeinä käytetään tapauksia Oulun kaupungin oppilaskuljetuksista.

Toisen alaongelman kohdalla on selvitettävä millä tavalla kustannukset ovat jakaantuneet sekä millaisia tunnuslukuja ja keskiarvoja kustannusten jakaantumisista on laskettavissa. Kuljetuskustannuksia olisi hyvä saada pienennettyä. Jotta se olisi mahdollista, täytyy tietää miten kustannukset ovat muodostuneet.

Kolmas alaongelma vaatii koko kaupungin henkilökuljetusten tuntemusta. Kehitystoimenpiteet tulevat koskettamaan useiden hallintokuntien toimintaa ja henkilökuljetusten hankinnan keskittäminen on jo aloitettu yhdistämällä kuljetusten kanssa työskentelevä henkilöstö samaan tiimiin vuoden 2016 alusta.

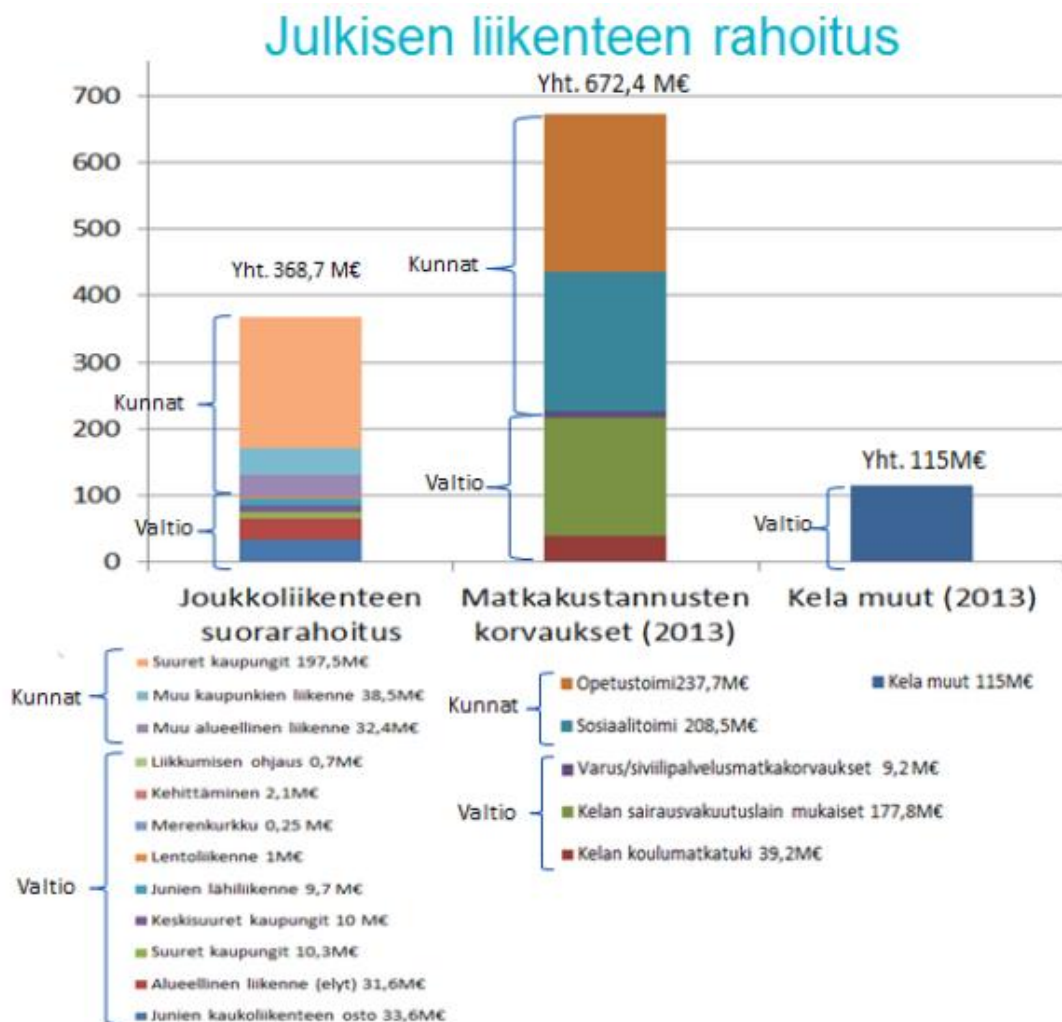
Tutkimusmenetelmät

Aluksi selvitetään yhteiskunnan korvaamia henkilökuljetuksia Suomessa: henkilökuljetuksista aiheutuvia kustannuksia, niitä ohjaavia lakeja, sekä erityisesti koulukuljetuksia osana yhteiskunnan henkilökuljetuksia. Kolmannessa kappaleessa pureudutaan Oulun oppilaskuljetusten nykytilaan. Oulun oppilaskuljetuksia pyritään lähestymään monipuolisesti ja useista eri näkökulmista. Neljänteen lukuun kerätään ne konkreettiset kehitystoimet mitä nykytila-analyysin ja omien havaintojen pohjalta esitetään. Kehitystoimia perustellaan ja niiden hyötyjä pyritään kuvaamaan siten, että mahdollisimman monet saataisiin toteutettua vuoteen 2020 mennessä. Viimeisessä kappaleessa halutaan kuvata millaisia vaikutuksia toteutetuilla kehitysaskelilla voi olla.

Teoriaosuuksissa aineistona käytetään aiheeseen liittyvää kirjallisuutta ja julkaisuja. Tutkimusosiossa hyödynnetään Oulun kaupungin talousseurannasta saatuja tunnuslukuja, tilastollisia oppilas- ja kuljetusoppilasmääriä sekä oman seurannan avulla saatua kustannustietoutta. Kehittämissuhteisiin on yhdistetty sekä nykytilan kuvauksesta ja omista havainnoista kootut seikat. Omien havaintojen tukena on tarvittaessa käytetty asiantuntijahaastatteluita ja kaupungin sisäisiä selvitystöitä lähivuosilta.

2. YHTEISKUNNAN KORVAAMAT HENKILÖKULJETUKSET

Julkisen liikenteen rahoitus on yli **miljardi** vuodessa. Kuvassa 1 on esitelty julkisen liikenteen rahoituksen jakautuminen. Kuntien osuus on noin 700 miljoonaa euroa. Yhteiskunnan korvaamien henkilökuljetusten kehittämiseen kohdistuu valtavasti muutospainetta, sekä valtion että kuntien osalle. Muutospaineisiin ollaan valtakunnallisesti vastaamassa liikenteen kokonaisvaltaisella lakiuudistuksella.



Kuva 1. Julkisin varoin rahoitettu liikenne vuoden 2013 tilanteessa rahoituslähteen mukaan jaoteltuna (LVM 2015a)

Julkisen liikenteen rahoitus tulee useilta eri viranomaisilta. Näitä ovat liikenne- ja viestintäministeriö, ELY-keskukset, kunnat ja Kansaneläkelaitos. Ne ostavat liikennepalveluja, rahoittavat taksa-alennuksia sekä korvaavat matkoja. Koko julkisen liikenteen rahoitus jakautuu kahteen osaan: suoraan rahoitukseen, joka koostuu valtion ja kuntien liikennepalvelujen ostoista, sopimusliikenteen alijäämien korvauksista ja hintavelvoitteiden korvaamisesta, sekä matkakustannuksen korvauksista, johon lukeutuvat koulumatkat, sosiaalihuollon matkat ja sairaanhoitoon sekä kuntoutukseen liittyvät matkat. Valtion ainoa liikenteen järjestämisvelvollisuus koskee laissa määriteltyjen erityisryhmien kuljetusten turvaamista. Valtion tulee lisäksi turvata alueellinen ja kaukoliikenteen palvelutaso sekä sovittaa yhteen eri henkilöliikennemuotojen palveluita ja matkaketjuja. Kunnat taas vastaavat omien sisäisten joukkoliikenneyhteyksiensä turvaamisesta. (Mansikkamäki, S.-T. 2014).

2.1 Lainsäädäntö

Koululaiset

Oppilaan koulumatka korvataan **perusopetuslain** 32 §:n mukaan silloin, kun matka lähikouluun on yli 5 km tai jos se oppilaan ikä tai muut olosuhteet huomioon ottaen muuten muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi. Päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää kaksi ja puoli tuntia ja yli 13-vuotiailla kolme tuntia. Maksuttoman kuljetuksen vaihtoehtona on avustuksen myöntäminen oppilaan kuljettamiseen tai saattamiseen. (Perusopetuslaki 1998). Monissa kunnissa oppilaiden koulumatkoja korvataan ja järjestetään myös perusopetuslaissa mainittua 5 kilometrin koulumatkaa lyhyemmille matkoille, erityisesti alaluokkalaisille. Kuntaliiton tekemässä koulukuljetusten tila 2013 selvityksessä yli 80 prosenttia kunnista myöntää koulukuljetusetuuden kolmen kilometrin koulumatkasta 1-2 tai 1-3 luokkalaisille. (Koulukuljetusten tila 2013). Oulussa on käytössä 5 kilometrin koulumatka raja kaikille esi- ja perusopetuksen oppilaille.

Kehitysvammaiset ja vanhukset

Vammaispalvelulaissa on määritelty, että kunnan on ”järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.” Vammaispalveluasetus tarkentaa kuljetuspalvelujen järjestämisen koskevan vaikeavammaista henkilöä, jolla ”on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia.” Tällaiselle henkilölle on järjestettä-

vä ”mahdollisuus suorittaa välttämättömien työhön ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi vähintään kahdeksantoista yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa.” Jokapäiväiseen elämään kuuluvat asuinkunnan ja lähikuntien alueelle ulottuvat kuljetukset. Kuljetukset voi järjestää kunta itse, osana kuntayhtymää, hankkimalla yksityiseltä palvelutarjoajalta, palvelusetelillä tai korvaamalla taksin, invataksin tai vastaavan kuljetuksen kustannukset. (Pihka-raportti. 2015).

Sosiaalihuoltolain tarkoituksena on edistää ja ylläpitää kansalaisten sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Laissa ei mainita kuljetuspalveluja, mutta sosiaalihuoltoasetuksessa todetaan, että sosiaalilautakunnan on otettava sosiaaliset näkökohdat huomioon liikennepalvelujen järjestämisessä. Lisäksi kuljetuspalvelut sisältyvät asetuksessa määritettyihin kotipalveluina järjestettäviin tukipalveluihin. Kunnalla on vapaus määritellä kuljetuspalveluihin oikeuttavat kriteerit, palvelujen määrä ja omavastuun taso, mikä johtaa kuntien välisiin eroihin palvelujen määrässä ja laadussa. (Pihka-raportti. 2015).

2.2 Liikennekaari

”Liikenteen pitää olla aidosti palvelu. Tavoittelemme parempaa palveluvalikoimaa asiakkaille. Asiakaslähtöisyydessä ja eri liikennemuotojen yhteen toimivuudessa on paljon parannettavaa ja liikennekaaren avulla helpotamme tilannetta. Markkinoiden sääntelystä olemme siirtymässä palvelujen laadun varmistamiseen.”

-Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner 11/2015.

Liikennemarkkinoiden sääntely tullaan kokoamaan yhtenäiseksi liikennekaareksi. Tavoitteena on edistää uusien palvelumallien syntymistä ja näin vastata entistä paremmin käyttäjien tarpeisiin. Tarkoituksena on edistää liikennejärjestelmän tarkastelemista kokonaisuutena sekä helpottaa markkinoille tuloa ja järjestelmän eri osien yhteen toimivuutta. Liikennekaaren valmistelu toteutetaan sen laajuuden takia kolmessa vaiheessa. Liikennekaareen kootaan ja mahdollisuuksien mukaan yhtenäistetään erillisistä substanssilaeista liikennemarkkinoita ja -palveluja koskevat säädökset. Tällaisia lakeja ovat joukkoliikennelaki, taksiliikennelaki, laki kaupallisista tavarakuljetuksista, sekä nopeasti toteutettavissa olevin osin eräät kuljettajien ammattipätevyyksiä koskevat säännökset sekä ajoneuvolain eräät säännökset. (LVM 2015b).

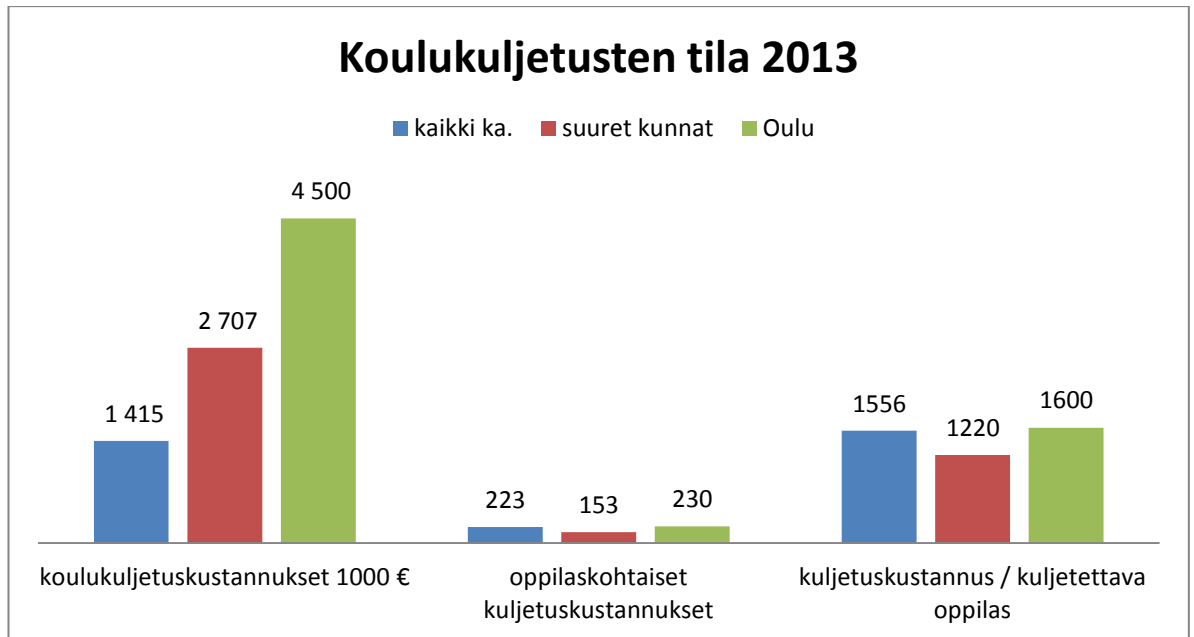
Tavoitteena on myös mahdollistaa henkilö- ja tavarakuljetusten yhdistäminen nykyistä paremmin. Valmistelussa tavoitteena on myös turvata julkisen ohjauksen keinot tilanteisiin, joissa markkinaehtoisia liikennepalveluja ei voida pitää riittävinä. (LVM 2015b).

2.3 Koulukuljetukset

Tampereen seudulla on viime vuosina tutkittu ryhmäkuljetusten optimointia ja yhteiskunnan korvaamien kuljetusten tehostamista. Molemmissa tutkimuksissa on löydetty keinoja kustannusten pienentämiseen jopa kymmenillä prosenteilla. Sekä Mansikkamäki, että Pihkaraportin työryhmä nostavat esille riittävän ennakkosuunnittelun merkityksen. Molemmissa painotetaan, että ennakkosuunnitteluun on hyvä varata runsaasti aikaa. (Pihka-raportti. 2015; Mansikkamäki, S.-T. 2014). Näitä samoja keinoja voidaan hyödyntää koulukuljetusten hankinnan tehostamisessa.

Valtakunnallista kehitystä mm. oppilaskuljetusten kustannuksista seurataan kouluikkunanimisen sähköisen tietokannan avulla. Kouluikkunassa on perusopetuksen ja lukio-koulutuksen kuntien opetustoimen kustannuksia ja toimintaa kuvaavia tunnuslukuja. Digitaalinen vertailutietokanta mahdollistaa oman kunnan toiminnan ja kustannusten vertaamisen muihin kuntiin sekä tiedon saamisen kunnan päätöksentekoa ja talousarvion valmistelua varten. Tietokannasta voi internetin kautta hakea kustannustietojen lisäksi tietoja muun muassa opetusryhmäkoosta, kelpoisten opettajien ja avustajien määristä, opetukseen käytettävistä tuntimääristä sekä kustannusten jakautumisesta esimerkiksi opetuksen, kuljetuksen, ruokailun, opiskeluhoillon, kiinteistöjen ylläpidon ja muiden toimintojen kesken. Kouluikkunaa ylläpitää kuntaliitto, ja sen kustannukset katetaan kunnilta perittävällä käyttömaksulla (1500 /kunta vuonna 2013). Osa tiedoista hankitaan suoraan keskitetysti muun muassa Tilastokeskukselta. (Kouluikkuna 2016).

Koulukuljetusten tilaa Suomessa on selvitetty kouluikkunan avulla. Kuntaliiton keräämiä perusopetuksen koulukuljetuksia koskevia tietoja on esitetty koulukuljetusten tila 2013 raportissa. Tiedoista laskettiin vertailtavat tunnusluvut ja niitä verrattiin taustamuuttujien luokissa. Kustannuksia vertailtiin asukasmääristä, taajama-asteesta ja saavutettavuudesta muodostetuilla luokittelulla. Kuvassa 2 on esitelty kouluikkunan tietoja suhteessa Ouluun. (Kouluikkuna 2016).



Kuva 2. Koulukuljetusten tila 2013. (perustuu lähteeseen Kouluikkuna 2016).

Selvityksessä todetaan että kunnan asukasmäärä ei suoraan selitä eroja kustannusten välillä. Taajama-asteella näytti olevan vaikutus oppilaskohtaisiin kustannuksiin. Kustannukset kasvoivat taajama-asteen pienentyessä. Saavutettavuuden perusteella lasketut keskimääräiset kustannukset vastasivat taajama-asteen avulla tehtyä vertailua. Saavutettavuutta tutkittiin selvittämällä kuinka moni ala- ja yläasteikäisistä asui viiden kilometrin säteellä koulusta. (Kouluikkuna 2016).

Kuljetusoppilaiden määrällä voidaan selittää valtaosa kuljetuskustannusten euromääräisestä vaihtelusta. Kuljetusoppilas ei kuitenkaan ole mitattavista yksiselitteisesti ja kustannuksiin vaikuttaa kuljetusoppilaiden määrästä ja laadusta riippumattomia tekijöitä. Kuntien välisiä kuljetuskustannusten eroja voidaan havaita ja tulkita euroa/kuljetusoppilas -tunnusluvun avulla. Tässä vertailussa Oulu sijoittuu keskiarvojen yläpuolelle. (Kouluikkuna 2016). Oulun sijoittuminen keskiarvon yläpuolelle voidaan selittää pääosin mm. pitkillä kuljetusmatkoilla, kun erityisopetusta on keskitetty sekä suurella määrällä tilauskuljetuksena hankittua liikennettä.

Asukasmäärällä verrattaessa suurimmilla kaupungeilla oli pienin euroa / kuljetusoppilas keskiarvo ja pienimmillä kunnilla toiseksi pienin, joten keskisuurten kuntien ryhmät sijoittuvat edellisten väliin. Pienempi taajama-aste ei näyttänyt suoraan kasvattavan kuljetusoppilaiden kustannuksia. Suurimman taajama-asteen ryhmällä oli keskimäärin pienimmät kustannukset, mutta muiden ryhmien välillä erot olivat pienemmät ja lähempänä kokonaiskeskiarvoa. Sama havainto tehtiin saavutettavuuden luokittelulla verrattaessa. Kaukana koulusta asuvien suurempi osuus ikäluokasta ei ollut suoraan yhteydessä korkeampiin euroa/kuljetusoppilas -kustannuksiin. (Kouluikkuna 2016).

Oulun kaupunki on osallisena kouluikkunassa ja toimittaa tilastointinsa perusteella tietoja sinne. Kaupunki voi myös saada tietoa oppilaskuljetusten kustannuksista yleisellä tasolla. Tarkempaa oppilaskuljetusten kustannusten nykytilaa ja kehitystä on tarkasteltu tässä tutkimuksessa luvuissa 3.5 – 3.7. Oulun kaupungissa hyvinvointipalveluiden, sivistys- ja kulttuuripalveluiden yhteistyö henkilökuljetussuunnittelijoiden kanssa on vasta aloitettu. Toiminnasta on kuitenkin nopeasti saatu jo hyviä tuloksia. Toiminnan organisointia on kuvattu tarkemmin kappaleessa 5.1 Koko kuljetuskokonaisuus. Yhteistyötä Kelan kanssa ei ole tehty.

2.4 Koululiitu

Koululiitu menetelmä, jolla voidaan arvioida koulumatkojen liikenneturvallisuutta kuntakohtaisesti. Se on yhtenevä kaikkialla Suomessa ja hyvin yleisesti käytössä. Se ei korvaa henkilötyötä, mutta on apuväline, jossa henkilökohtaiset mielikuvat eivät pääse vaikuttamaan kuljetusetuuksien myöntämiseen. Koululiitu laskenta on tieverkon osalta pääosin automatisoitu, ja sen tulokset voidaan esittää kartta- ja paikkatieto ohjelman avulla visuaalisesti.

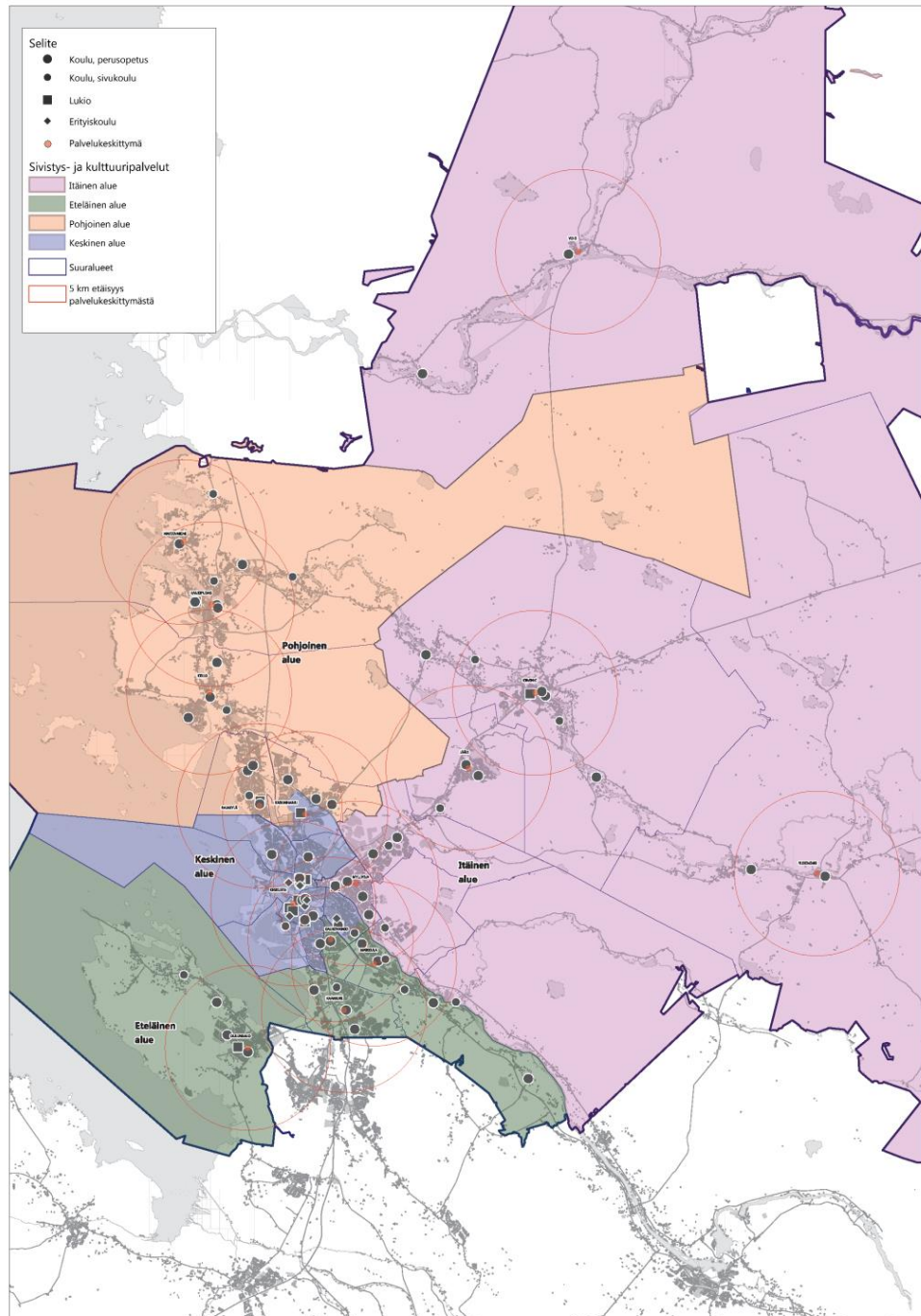
Koululiidun avulla voidaan määrittää riskilukuja eri ikäluokat huomioiden. Riskilukuja käytetään koulumatka turvallisuuden arvioimiseen. Laskenta huomioi teiden fyysisiä ominaisuustietoja valtakunnallisesta tierekisteristä. Ominaisuuksia ovat kevyen liikenteen väylä, valaistus, hoitoluokka, tien toiminnallinen luokka, KAVL, KAVLRAS, nopeusrajoitus, piennarleveys, päällystetyn pientareen leveys, tien reunan käyttömahdollisuus, asutus ja näkemä300. Katu- ja yksityistieverkolta koululiitu riskiluku voidaan arvioida manuaalisesti yo. ominaisuustietojen perusteella.

3. OULUN OPPILASKULJETUSTEN HANKINNAN NYKYTILA

Sivistys- ja kulttuuripalveluihin (Siku) kuuluu varhaiskasvatuspalvelut, perusopetus- ja nuorisopalvelut, lukiokoulutus, vapaa sivistystyö ja taiteen perusopetus sekä kulttuuripalvelut, liikunta- ja vapaa-ajanpalvelut ja asiantuntijapalvelut. Henkilöstöä on kaikkiaan noin 5500, joista noin 75 prosenttia on sijoittuneena varhaiskasvatus- perusopetus ja nuorisopalveluihin. Talousarviossa 2016 toimintakatteeksi on arvioitu noin 380 miljoonaa euroa. (Sivistys- ja kulttuuripalveluiden käyttösuunnitelma 2016).

Sivistys- ja kulttuuripalvelut on jaettu neljään toiminnalliseen alueeseen: pohjoiseen, itäiseen, keskiseen ja eteläiseen. Kullakin alueella on päiväkoteja, peruskouluja, nuorisotaloja, kirjastoja, alueellisia kulttuuripalveluja ja lähiliikuntapaikkoja. Kuvassa 3 on esitetty aluejako ja palvelukeskittymät. Alueellisen toiminnan avulla palvelut järjestetään poikkitoiminnallisesti ja resurssit voidaan kohdentaa tehokkaammin asiakasrajapintaan. Alueellisella toiminnalla tehostetaan tilankäyttöä ja vahvistetaan osallisuutta ja voidaan ottaa alueiden erityispiirteet huomioon. Jokaisella alueella toimii yhteisistä palveluista ja monialaisesta yhteistyöstä vastaava aluetiimi. Aluetiimien työtä ohjaa Sikun johtoryhmä. (Sivistys- ja kulttuuripalveluiden käyttösuunnitelma 2016).

Oppilaskuljetusten hankinnan kustannukset kasvoivat merkittävästi vuoden 2013 alusta. Pääasiallinen syy tähän oli kuljetusoppilaiden määrän kasvu kuntaliitoksen yhteydessä. Tässä työssä tutkitaan lakisääteisten oppilaskuljetusten hankintaa vuodesta 2013 vuoteen 2015.



Kuva 3. Oulun kaupungin sivistys- ja kulttuuripalveluiden aluejako ja palvelukeskittymät. (Sivistys- ja kulttuuripalveluiden kouluverkkoselvitys 2016).

3.1 Oppilaskuljetusten hankintaan vaikuttavia tekijöitä

Oppilaskuljetusten hankinnassa Oulun kaupungin sisäisten tekijöiden vaikuttavuutta ei ole aiemmin tarkasteltu kuljetusten näkökulmasta, ainakaan osana koko kokonaisuutta.

Oppilaskuljetusten hankintaan ja kustannusten muodostumiseen sisäisillä tekijöillä on kuitenkin merkittävä vaikutus. Oppilaskuljetusten hankintaa vaikuttavia tekijöitä ovat:

- Koulujen **toimintatapa**, esimerkiksi tuntien alkamis- ja päättymisajat ja odotus-tuntien käyttö.
- **Kuljetusetuuksien** myöntäminen ja tiedon hallinta, jotta kilpailuttaminen onnistuu. Esimerkiksi kuljetusetuuksista päättämisen keskittäminen ja riittävän aikainen lähtötietojen saanti kuljetusten suunnitteluun.
- Yksittäisten **muutostilanteiden hallinta** ja niistä **tiedottaminen**, esimerkiksi häiriötilanteissa toiminen ja vastuiden selkeyttäminen
- Kaupungin oman kaluston käyttö ja **tehokkuus**, esimerkiksi yhteistyön lisääminen Oulun logistiikan kanssa.
- Koulujen sijainti ja mahdolliset **lakkauttamiset**, esimerkiksi arvioitujen kuljetuskustannusten kasvamisen huomiointi osana päätöksentekoa.
- Väliaikaisten koulujen välisten **siirtokuljetusten** tehokas toteuttaminen, eli kuljetuskokonaisuuksien, joita joudutaan järjestämään mm. koulujen remontoinnin ajaksi. Esimerkiksi ennakkosuunnittelun merkitys tarjouspyyntöasiakirjoihin
- **Kaavoittaminen ja uudisrakentaminen**, esimerkiksi koulureittien rakenteellinen turvaaminen uusilla ja vanhoilla alueilla.
- Kaupungin **palveluverkon muodostuminen**, esimerkiksi kuljetusnäkökohtien huomioiminen palveluverkkotyössä.

Kaikki tekijät eivät kuitenkaan ole sellaisia, joiden muuttaminen olisi edes mahdollista tai järkevää. Tärkeää on kuitenkin huomata ja tiedostaa seikat, jolla kuljetuskustannusten nousupaineisiin voidaan vastata myös oman toiminnan kehittämiskeinoilla. Yllämainittujen tekijöiden tarkastelua on käsitelty osana hankinnan kehittämiskohteita kapaleessa neljä.

Oman toiminnan lisäksi oppilaskuljetusten hankintaan liittyy monia kustannusvaikutuksiltaan suuria ns. ulkoisia tekijöitä. Ulkoisilla tekijöillä tarkoitetaan sellaisia yksityiskohtia, joiden muutoksissa kaupunkikonsernin rooli ei ole merkittävä, mutta jotka merkittävästi vaikuttavat kuljetusten hankintaan. Ulkoisia tekijöitä ovat mm. seuraavat:

- **Liikennöitsijien määrä** talousalueella, esimerkiksi ymmärretäänkö liikennöitsijöiden ansaintologiikka.
- Liikennöitsijöillä käytettävänä oleva **kalusto**, esimerkiksi vastaako kalustovaatimukset nykyiseen vai joutuvatko hankkimaan uutta.
- Toimiva **markkina**, esimerkiksi kohdellaanko liikennöitsijöitä tasapuolisesti ja onko kaikille avoimesti mahdollisuus osallistua hankintoihin
- **Tekniikan kehittyminen**, esimerkiksi vaaditaanko kaluston reaaliaikaista seuranta- tai lippujärjestelmän käyttöönottoa myös tilausajoissa.

- Valtakunnallinen **lainsäädäntö**, esimerkiksi liikennekaaren tuomien muutosten huomioiminen
- **Asuinalueiden vetovoima**, esimerkiksi riittääkö uusilla asuinalueilla koulupaikkoja kaikille lapsille ja onko vanhoilta asuinalueilta turvalliset koulumatkat uusiin kouluihin.

3.2 Kuljetusetuuksien myöntäminen Oulussa

Oppilaskuljetusten hankinta on lainsäädännöllä kuntien järjestettäväksi määrättyä toimintaa. Oulun kaupungissa oppilaskuljetusten hankinnasta vastaa sivistys- ja kulttuuripalvelut. Vuonna 2013 toimeenpantiin kuntaliitos, jossa entiset Oulun kaupunki, Haukipudas, Yli-Ii, Kiiminki ja Oulunsalo yhdistyivät yhdeksi kunnaksi. Uusia Oulun kaupunkiin liittyviä koko- tai osakuntaliitos-hankkeita ei ole vireillä. Koulukuljetuksista päätetään perusopetuslain ja Oulun kaupungin yhdistymishallituksen esi- ja perusopetuksen kuljetuseriaatteiden päätöksen mukaisesti (Oppilaskuljetusten harmonisointi. 2012.) Voimassa olevassa koulukuljetusoppaassa on kuljetuseriaatteita käsitelty yksityiskohtaisemmin.

Perusopetuslaissa on määritelty koulumatkojen järjestämisestä. Ne on kuvattu aiemmin luvussa kaksi. Perusopetuslaissa **koulumatalla** tarkoitetaan matkaa oppilaan vakituisesta, väestörekisteriin merkitystä asuinpaikasta kouluun. Yhteishuoltajuudessa oleville oppilaille koulumatkat korvataan ainoastaan sen oppilasalueen kouluun, johon oppilas **vakituisen osoitteen mukaan** (osoite, jossa on kirjoilla) kuuluu samoin perustein kuin muillekin oppilaille. Oppilaan koulumatkan pituus lasketaan lyhyintä, jalankulkukelpoista ja yleisessä käytössä olevaa tietä pitkin kotipiportilta kouluportille. Mikäli oppilas voi kulkea koulumatkansa vaihtoehtoisesti jalankulku-, kevytliikenne- tai autoliikenteen käyttämää tietä pitkin, koulumatkaksi katsotaan **lyhyin reitti**, jota pitkin koulumatka voidaan liikennesääntöjä noudattaen turvallisesti jalan kulkea. (Perusopetuslaki 1998). Oulussa on käytössä 5 kilometrin koulumatka raja kaikille esi- ja perusopetuksen oppilaille.

Oulussa koulukuljetukset järjestetään ensisijaisesti käyttäen avointa joukkoliikennettä sekä palveluliikennettä ja vasta toissijaisesti erillisin linja-auto- tai taksikuljetuksin. Kuljetusta ei järjestetä välttämättä koko koulumatkalle, vaan koulumatka voi muodostua osittain oppilaan itse kulkemasta osasta. Myös koulutakseille pyritään muodostamaan ennalta määrätty reitit, eikä oppilaita välttämättä haeta kotipiportilta, vaan oppilaat tulevat turvalliseen koontipaikkaan kuljetusreitinvarteen. Opetuksen järjestäjä määrittelee koontipaikan yhdessä liikennöitsijän kanssa. Eri koulujen koulukuljetukset pyritään reitittämään yhteen, joten koulukuljetusetuun oikeutetun oppilaan kävelymatka pysäkillä tai koontipaikkaan voi vaihdella tapauskohtaisesti. (Oulun kaupungin esi- ja perusopetuksen koulukuljetusopas 2014).

Koulukuljetuksia ei järjestetä eikä korvata ilman erityisperustetta:

- 1.-luokasta lähtien hoitopaikasta kouluun eikä hoitopaikkaan
- terapia-, lääkäri-, kerho-, yms. käynteihin
- tilapäisasumisiin tai tilapäisiin hoitopaikkoihin
- aamu- ja iltapäivätoiminnasta (yleisopetus / ilman POL 32 §:n perusteella syntyvää kuljetusoikeutta)
- kaverin luokse.

Jos oppilas vaihtaa kaupungin sisällä asuinpaikkaa, hän voi jatkaa koulunkäyntiä entisessä koulussaan peruskoulun loppuun asti, mikäli huoltaja huolehtii mahdollisista kuljetuskustannuksista. Jos oppilas vaihtaa asuinkuntaa kesken peruskoulun tai hänet on huostaan otettu ja sijoitettu toiseen kuntaan, hän voi jatkaa koulunkäyntiä Oulun kaupungin peruskoulussa peruskoulun loppuun asti, mikäli huoltaja huolehtii kuljetuskustannuksista. Harkinnanvaraisista koulukuljetuksista päättää aluerehtori. (Oulun kaupungin esi- ja perusopetuksen koulukuljetusopas 2014).

Jos oppilas hakeutuu muuhun kuin opetuksen järjestäjän osoittamaan kouluun, asetetaan POL 32 §:n 3 momentin nojalla oppilaaksi oton edellytykseksi, että oppilaan huoltaja vastaa oppilaan kuljetuksesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista. Kuljetuksessa mukana olevien lasten huoltajat vastaavat siitä, että lapsi pääsee turvallisesti kotoa linja-autoon (tai palveluliikenne/taksi) ja linja-autosta takaisin kotiin. (Oulun kaupungin esi- ja perusopetuksen koulukuljetusopas 2014).

3.2.1 Kuljetusetuus ilman hakemusta

Maksuton koulukuljetus **ensisijaiseen kouluun** järjestetään ilman hakemusta:

- 1.- 9. (10.) luokan oppilaalle, jonka koulumatka ylittää 5 km (PoL 32§)
- 1. - 9. luokan oppilaalle, jonka koulumatka tai sen osa, kulkee sellaista tiestöä, missä häneen sovellettava vuosiluokkasidonnainen tien vaarallisuusluvun raja-arvo ylittyy käyttäen Koululiitu–menetelmää.

Koululiitupäivitykset tehdään tarpeen vaatiessa kaupungin aloitteesta niille tieosuuksille, kuin opetuksenjärjestäjä pitää tarpeellisenä. (Oulun kaupungin esi- ja perusopetuksen koulukuljetusopas 2014).

Maksuton koulukuljetus **muuhun kuin ensisijaiseen kouluun** järjestetään ilman hakemusta:

- 1.- 9. luokan oppilaalle, jonka koulumatka on yli 5 km ja matka lähikouluunkin olisi ollut yli 5km
- 3.- 9. luokan oppilaalle, joka opiskelee ensimmäisenä A-kielenä muuta kuin englantia ja hänen koulumatkansa on yli 5km opetuksen järjestämispaikasta johtuen
- 3.- 9. luokan oppilaalle, joka opiskelee erikoisluokalla ja hänen koulumatkansa on yli 5km opetuksen järjestämispaikasta johtuen
- 5.- 9. luokan oppilaalle, joka käy opiskelemassa toista A- kieltä muussa kuin lähikoulussa (ko. oppituntien osalta) ja hänen koulumatkansa on yli 5km opetuksen järjestämispaikasta johtuen. (Oulun kaupungin esi- ja perusopetuksen koulukuljetusopas 2014).

3.2.2 Harkinnanvarainen kuljetusetus

Jos koulumatkan pituus on alle 5 kilometriä, eikä oppilaaseen sovellettava vuosiluokasidonnainen tien vaarallisuusluvun raja-arvo ylity käyttäen koululiitu–menetelmää, on huoltajalla mahdollisuus hakea maksutonta koulukuljetusta esiopetuksen ja perusopetuksen 1.- 9. luokan oppilaalle. Huoltaja voi tehdä hakemuksen kun koulumatka oppilaan ikä tai muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu oppilaalle asiantuntijalausunnan perusteella liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi. (Oulun kaupungin esi- ja perusopetuksen koulukuljetusopas 2014).

Asiantuntijalausunto on aina liitettävä hakemukseen (vain lääkäri, psykologi tai sosiaalityöntekijä). Lausunnossa tulee todeta yksilöity tarve ja perusteet kuljetukselle. Hakemuksesta tulee ilmetä ajanjakso, jona kuljetus on välttämätön sekä esitys kuljetusmuodosta (esim. tarvitsee taksikuljetuksen liikuntarajoitteen takia). Lausunto ei velvoita kuntaa kuljetuksen järjestämiseen, mutta sitä käytetään asiantuntija-apuna päätöksenteossa. Harkinnanvaraista kuljetusta haetaan lomakkeella, joita saa kouluilta ja päiväkodeista, tai sen voi tulostaa verkosta. Täytetty hakemus toimitetaan kouluun, jossa asianosainen rehtori antaa hakemuksesta lausunnon. Harkinnanvaraisista kuljetusetuksista päättää ko. alueen aluerehtori. (Oulun kaupungin esi- ja perusopetuksen koulukuljetusopas 2014).

Harkinnanvarainen koulukuljetus voidaan myöntää korkeintaan lukuvuodeksi kerrallaan. Kuljetus voidaan järjestää myös osalle vuotta (talvikuukaussiksi 1.11.–31.3.). Tiesuoksista, joille haetaan kuljetusetuutta tien vaarallisuuden perusteella, voidaan pyytää paikallisen ELY- keskuksen ja poliisin lausunto ennen koulukuljetuspäätöstä. Tilapäinen kuljetus sairauden tai tapaturman johdosta järjestetään ainoastaan lääkärintodistuksen perusteella. Todistuksesta on käytävä ilmi kuljetuksen tarve ja ajankohta. Kustakin

tapauksesta rehtori tekee erillisen päätöksen perusteluineen. (Oulun kaupungin esi- ja perusopetuksen koulukuljetusopas 2014).

3.3 Peruskoulun oppilaiden ja kuljetusoppilaiden määrä

Oulussa on noin 21 000 peruskoulun oppilasta. Koulujen oppilasmäärät ja alueellinen jakaantuminen on esitetty kuvassa 4. Ennustettu alle 18 -vuotiaiden väestönmuuutos vuosina 2015–25 on 4234 lasta lisää. Mikäli kasvu olisi tasaista, tarkoittaisi tämä yli neljän sadan oppilaan vuotuista kasvua. Tämä tulee luomaan valtavasti painetta kouluverkon kehittämiseksi ja uusinvestoinneille. Oulussa on käynnistetty kaupunginvaltuuston toimeksiannosta kouluverkkoselvitys loppuvuodesta 2015. Selvitystyön tuloksena valmistellaan virkamiesesitys, joka käsitellään kaupungin hallituksessa ja valtuustossa alkukesästä 2016. (Sivistys- ja kulttuuripalveluiden kouluverkkoselvitys 2016).

POHJOINEN ALUE	OPPILASMÄÄRÄ	ITÄINEN ALUE	OPPILASMÄÄRÄ	KESKINEN ALUE	OPPILASMÄÄRÄ	ETELÄINEN ALUE	OPPILASMÄÄRÄ
0-6		0-6		0-6		0-6	
Aseman koulu	313	Alakylän koulu	280	Lintulammen koulu	305	Knuutilankankaan koulu	220
Kiviniemen koulu	302	Hintan koulu	411	Paulaharjun koulu	287	Madekosken koulu	241
Kuivasjärven koulu	144	Huttukylän koulu	185	Teuvo Pakkalan koulu	286	Niemenrannan koulu	496
Martinniemen koulu	326	Hönttämäen koulu	252	Tuiran koulu	194	Oulunlahden koulu	306
Takkurannan koulu	142	Jakun koulu	60		1072	Oulunsalon kk koulu	427
	1227	Jäälin koulu	366			Pikkaralan koulu	51
		Kiiminkijoen koulu	528	7-9			1741
		Korvensuoran koulu	374	Merikosken koulu	346		
1-9		Myllyojan koulu	294	Pohjankartanon koulu	422	1-9	
Haukiputaan koulu	980	Oulujoen koulu	224		768	Kaakkurin koulu	831
Kellon koulu	550	Vesalan koulu	190			Kaukovainion koulu	376
			3164	1-9		Maikkulan koulu	522
Länsituulen koulu	546			Kastellin koulu	824	Metsokankaan koulu	1016
Pateniemen koulu	611	7-9		Myllytullin koulu	560	Pitkäkankaan koulu	795
Pöllönkankaan koulu	511	Laanilankoulu	302	Oulun kansainvälinen koulu	325		3540
Rajakylän koulu	677			Terva-Toppilan koulu	317	Yhteensä	5281
Ritaharjun koulu	1050	1-9			2026		
	4925	Jokirannan koulu	623				
Yhteensä	6152	Laivakankaan koulu	408				
		Yli-lin koulu	268				
		Ylikiimingin koulu	376				
			1675				
		Yhteensä	5141				
				Erityiskoulut			
				Heinätori	200		
				Kajaanintulli	65		
					265		
				Yhteensä	4131		

OULU | Sivistys- ja kulttuuripalvelut

Kuva 4. Koulujen oppilasmäärät ja alueellinen jakaantuminen 20.9.2015. (Sivistys- ja kulttuuripalveluiden kouluverkkoselvitys 2016).

Koulukuljetusten piirissä on Oulun alueella reilu 3000 oppilasta, sisältäen esiopetuksen. Kuljetusoppilaiden määrä ei ole vuosien 2013–15 välisenä aikana merkittävästi muuttunut. Taulukossa 1 on esitetty kuljetusoppilaiden lukumäärät alueittain. Erillisessä sarakkeessa on erityiskoulujen oppilaat. (Primus – opiskelijahallintojärjestelmä).

Taulukko 1. Kuljetusoppilaiden määrä 7.12.2015

	Pohjoinen	Itäinen	Keskinen	Eteläinen	Erityiskou- lut, sis Tervaväylä	Yhteen- sä
Oppilasmäärä	6152	5141	3899	5281	348	20821
Kuljetusoikeus	570	1028	900	257	260	3015
Ei kuljetusetuutta	5582	4113	2999	5024	88	17806
Avoin joukkoliikenne	374	411	870	139	87	1881
Sikun hankkima	196	617	30	116	169	1128
Kuljetusoppilaiden osuus	9 %	20 %	23 %	5 %	75 %	14 %

Koulujen sijainnin aluejaottelua käyttäen kuljetusoppilaiden osuus vaihtelee noin 5 %:sta - 23 %:iin oppilasmäärästä. Erityiskoulujen oppilaista 75 prosenttia on kuljetusoppilaita. Oulun kuljetusoppilaiden osuus kaikista oppilaista noin 14 prosenttia.

Koulukuljetusten tila 2013 tutkimuksessa vertailtiin valtakunnallisesti kuljetusoppilaiden määrää ja niiden osuutta koko oppilasmäärään. Tutkimuksessa havaittiin että esimerkiksi samankokoisilla kunnilla kuljettavien oppilaiden osuus saattaa poiketa merkittävästi vertailtavasta kunnasta. Kuljetettavien oppilaiden osuuden keskiarvo koko aineistossa oli 15,5 % ja vaihteluväli 2,2–47,2 prosenttia. Kuntien mediaani oli 18,3 prosenttia. (Koulukuljetusten tila 2013). Oulun kuljetusoppilaiden lukumäärät ja suhteelliset lukumäärät ovat siis hyvin lähellä valtakunnallista keskiarvoa.

Kaupunkiliikenteen alueella avoimen joukkoliikenteen osuus kuljetuksista on suurempi kuin maaseutumaisilla haja-asutuksen alueilla. Siellä oppilaiden kuljetuksiin tarvitaan avoimen joukkoliikenteen linjojen lisäksi useista eri suunnista tilauskuljetuksia takseilla tai linja-autoilla. Erillis- ja yksittäiskuljetuksia tarvitaan kanta Oulun alueellakin. Oppilaiden henkilökohtaiset ominaisuudet ja mm. apuvälineiden käyttö määrittelevät kuljetustarpeita, siten ettei perinteisellä joukkoliikenteellä voida hoitaa kaikkia tarpeita.

Erityiskoulut

Oulun kaupungin alueella toimii kaksi kaupungin erityiskoulua; Heinätorin koulu ja Kajaanintullin koulu. Kouluissa on yhteensä seitsemän toimipaikkaa, sijoittuneena kantakaupungin alueelle. Erityiskoulujen oppilaita on 264 (20.9.2015). Lisäksi Oulussa toimii Kristillinen koulu, Steinerkoulu, Svenska Privatskolan, Oulun normaalikoulu, Taikatahti ja Valteri koulu. Näiden muiden ylläpitäjien koulujen taloudesta ja ohjauksesta vastaavat kaupungin ulkopuoliset tahot koulusta riippuen. Muiden ylläpitäjien kouluissa on oppilaita 1445 (20.9.2015). Koulujen sisäänoton perusteena on usein se,

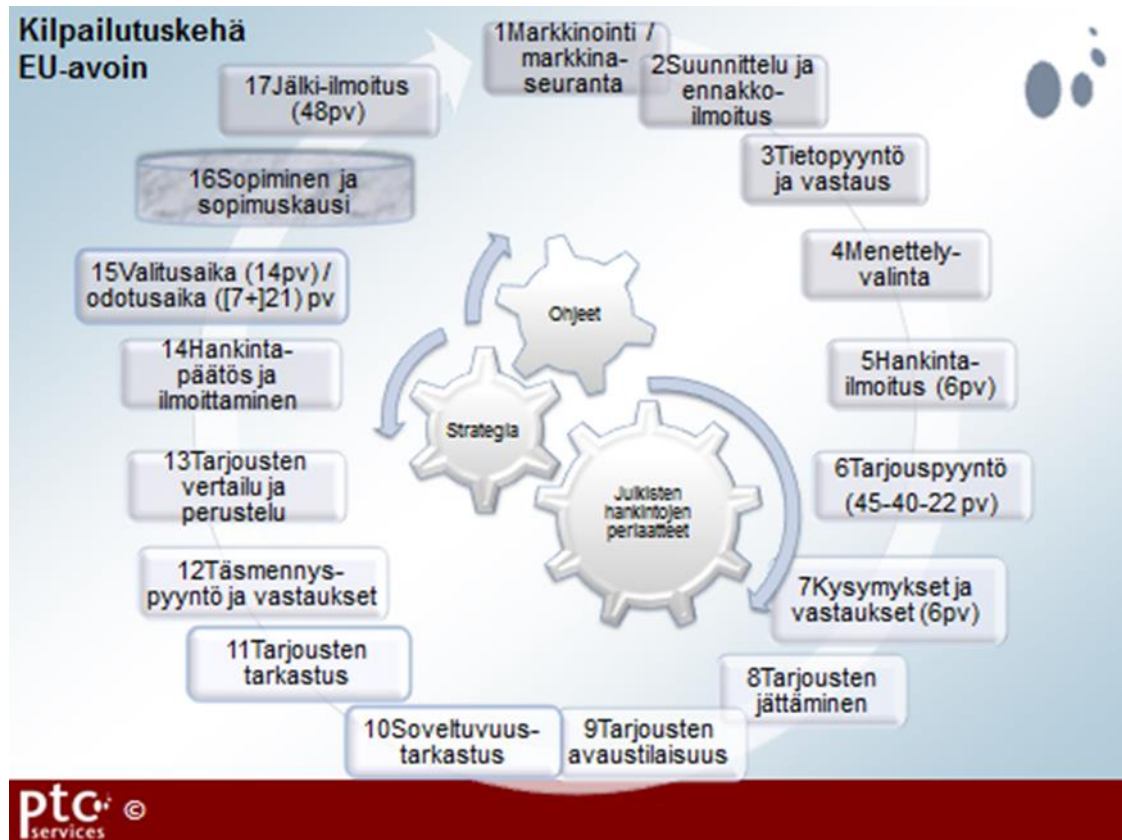
että huoltajat vastaavat oppilaiden kuljetuskustannuksista. Näistä poikkeuksen tekee Valterikoulu, jonka kuljetuskustannuksista vastaa Oulun kaupunki. Valterikoululla on kaksi toimipistettä Merikartano ja Lohipuisto. Valterikoulun kuljetushankinnat on yhdistetty Oulun kaupungin erityiskoulujen kuljetushankintoihin.

Erityisoppilaat pyritään sijoittamaan normaaliin kouluympäristöön, mikäli se oppilaan ominaisuudet huomioiden on mahdollista. Osalla erityisoppilaista on oikeus kaupungin järjestämään aamu- ja/tai iltapäivähoitoon (APIP). Erityisoppilaiden aamu- ja iltapäivähoito on keskitetty keskustan alueen erityiskouluihin ja viiteen alueelliseen yksikköön. Alueellisesti APIP – hoito ja erityisopetus on keskitetty viiteen kouluun. Nämä koulut ovat Jäälin koulu, Haukiputaan kirkonkylän koulu, Oulunsalon Pitkäkankaan koulu, Metsokankaan koulu ja Ylikiimingin koulu.

Erityiskoulujen oppilaskuljetuksia on hoidettu sekä kilpailutettuna koulukuljetuksina, että Oulun logistiikan toimesta. Koulukuljetusten lisäksi sivistys- ja kulttuuripalvelut on vastannut aamu- ja iltapäivähoidon, sekä väliaikaisten hoitopaikkojen kuljetuksista koulukuljetusoppaan mukaisesti.

3.4 Hankintatavat ja hankintojen kiinnostavuus

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan oppilaskuljetusten hankintaa alkaen vuodesta 2013. Koulukuljetushankinnat on hankittu avoimella menettelyllä julkisesti kilpailuttamalla. Kuvassa 5 on esitetty avoimen menettelyn periaate.



Kuva 5. Avoimen menettelyn kuvaus, EU hankintakynnyksen ylittävä hankinta. (Eskola S. 2015).

Koulukuljetusten hankinta on suunniteltu ja kilpailutettu konsulttivetoisesti vuosina 2013 ja 2014. Erityisesti vuonna 2013 lähtökohdat kilpailutusprosessille olivat erittäin haasteelliset. Vuoden 2013 vaihteessa tapahtunut monikuntaliitos moninkertaisti Oulun kaupungin sivistys- ja kulttuuripalvelujen oppilaskuljetusten järjestämisvastuun. Kuntaliitoksen ja kaupungin organisaatiossa tapahtuneiden henkilöstövaihdosten myötä oppilaskuljetuksien järjestämisestä koskeva tieto sirpaloitui ja koulukuljetusten kilpailuttamisvastuu siirtyi organisaatiossa osittain uusille henkilöille. Kaikissa liitoskunnissa oli kuntaliitoksen tapahtuessa erilaiset kuljetusten järjestämisperiaatteet, vuosien saatossa muotoutuneet käytännöt sekä kilpailutustavat. Merkittävä osa aikaisemmista liikennöintisopimuksista oli kadonnut. (Aarnio S. 2014).

Keväällä 2014 koulukuljetusten hankintaa linjattiin siten että, kuljetuksissa pyrittiin käyttämään mahdollisimman monelta osin optiovuodet lukukaudeksi 2014–2015. Vain

ne kohteet, joissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia tai joissa on ollut ongelmia, kilpailutettiin uudelleen. (Aarnio S. 2014).

Vuodesta 2015 kuljetusten hankinnan vetovastuu on ollut Sikun logistikolla. Logistikon viran täyttäminen vuonna 2015 on mahdollistanut kuljetusten hankinnan suunnittelun ja kilpailuttamisprosessin hallitun läpiviennin. Koulukuljetusten hankinnasta päättää Sikun johto- ja jatkodelegoimisäätöjen mukaan Oulun sivistys- ja kulttuurilautakunta. Kuljetusten hankinta-päätös on ollut lautakunnan päätettävänä vuosittain toukokuussa. Hankittavat kohteet ovat vaihdelleet vuosittain, mutta pääajatus hankinnan osittamisesta on säilynyt ja voidaankin sanoa, että hankinnassa on vielä nähtävissä vanhojen liittyneiden kuntien osakokonaisuudet.

Hankinta on kilpailutus-vaiheissa hajotettu kohteisiin. Lukuvuonna 2015–16 kohteet ovat määrättyneet pääasiassa alueellisesti. Hankintakohteet on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 2. Oulun koulukuljetuksien hankintojen jakautuminen lukuvuonna 2015–16.

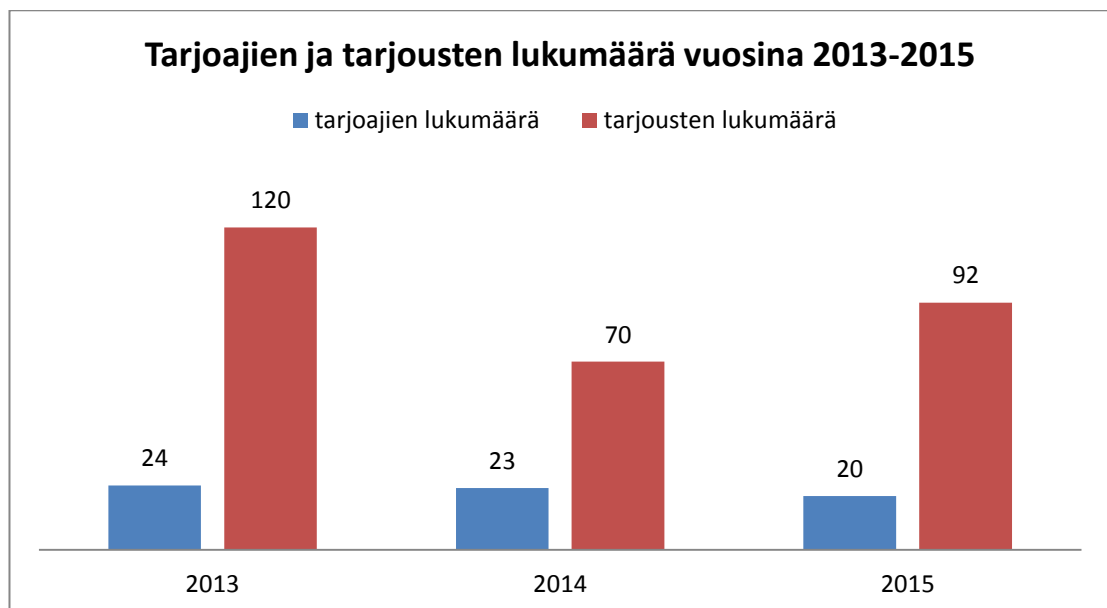
Suuralue	Alue	Hankintakohteen jakautuminen
POHJOINEN	Haukipudas	kokonaisuus
	Oulu	kokonaisuus
ITÄINEN	Yli-Ii	kokonaisuus
	Kiiminki	useita eri reittejä ja erillisiä yksittäiskuljetuksia
	Ylikiiminki	useita eri reittejä ja erillisiä yksittäiskuljetuksia
	Oulu	useita eri reittejä ja erillisiä yksittäiskuljetuksia
KESKINEN ALUE	Oulu	useita eri reittejä ja erillisiä yksittäiskuljetuksia
ETELÄINEN ALUE	Oulu	useita eri reittejä ja erillisiä yksittäiskuljetuksia
	Oulunsalo	kokonaisuus
	Eriyiskoulut	useita eri reittejä ja erillisiä yksittäiskuljetuksia
	Muiden ylläpitäjien peruskoulut	useita eri reittejä ja erillisiä yksittäiskuljetuksia
	Väistökuljetukset	jokainen väistötilatarve omana kokonaisuutena
	Muut kuljetukset	uimahalli- ja turvaa tenaville kuljetukset omina kokonaisuuksinaan

Hankintakohteet ovat joko alue**kokonaisuuksia**, jotka ovat muodostuneet pääasiassa maantieteellisesti, esimerkiksi Haukipudas ja Oulunsalo. Kokonaisuudessa on hankinta-asiakirjoissa määritelty alustavasti kuljetusoppilaiden osoitteet ja koulut. Liikennöitsijälle on jätetty vapaus hoitaa ja tarjota kokonaisuus haluamallaan tavalla. Tarjoukset on pyydetty kokonaishinnalla. Kokonaisuottoon lisäksi muutamille kohteille on tarjous-asiakirjoissa määritelty **reitti** ja kalustovaatimus. Liikennöitsijä on tarjonnut kokonaishinnalla, jossa tietty reitti hoidetaan tietyllä kalustolla ennalta määrätyn mukaisesti. Reittikuljetuksia on esimerkiksi Kiimingissä ja keskisellä alueella. Osassa kohteissa kuljetukset hoidetaan **yksittäiskuljetuksina** tai niihin verrattavina räätälöityinä pie-

nempinä kuljetusryhminä. Yksittäiskuljetukset tai niihin verrattavat kuljetusryhmät sisältävät yleensä paljon yksilöllisiä tarpeita, tai muutoksia lukukauden aikana.

Hankinnan jakamisella eri kohteisiin ja osakohteisiin on pyritty luomaan mahdollisuus useammalle eri liikennöitsijälle osallistua kuljetusten hoitamiseen. Hankintojen jaotellulla on pyritty myös tekemään hankinnoista joustavampia. Kohdejaotellulla on voitu vuosittain uudelleen kilpailuttaa ja tai hankkia haluttuja kohteita uudelleen. Henkilötietosuojalain mukaiset tiedot oppilaiden osoitetiedoista on lähetetty erikseen palvelukuvauksien muodossa halukkaille tarjoajille kilpailutuksen avoimena oloaikana. Muut tiedot kilpailutuksesta, sekä päätöksen teon jälkeiset hintavertailuliitteet ovat olleet avoimesti saatavilla vuosittain kaupungin internet-sivuilla sekä julkisten hankintojen sähköisessä ilmoituskanavassa Hilmassa.

Vuosina 2013–15 kilpailutuksiin saatiin 70–120 tarjousta/vuosi. Kuvassa 6 on esitetty niiden jakautuminen vuosittain. Hankinnat ovat herättäneet merkittävää kiinnostusta Oulun talousalueella. Kuljetuskilpailutuksiin on saatu tarjouksia alueella toimivilta liikennöitsijöiltä, yhteensä 20–24 eri toimijalta vuodesta riippuen, Hankintasopimukset on tehty lukuvuodeksi kerrallaan. Lisäksi lukuvuodelle 2014–15 ja 2015–16 hankintasopimuksissa on ollut mahdollisuus käyttää vuoden lisäoptioita korkeintaan kaksi kertaa, eli hankintasopimus on ollut mallia 1+1+1.

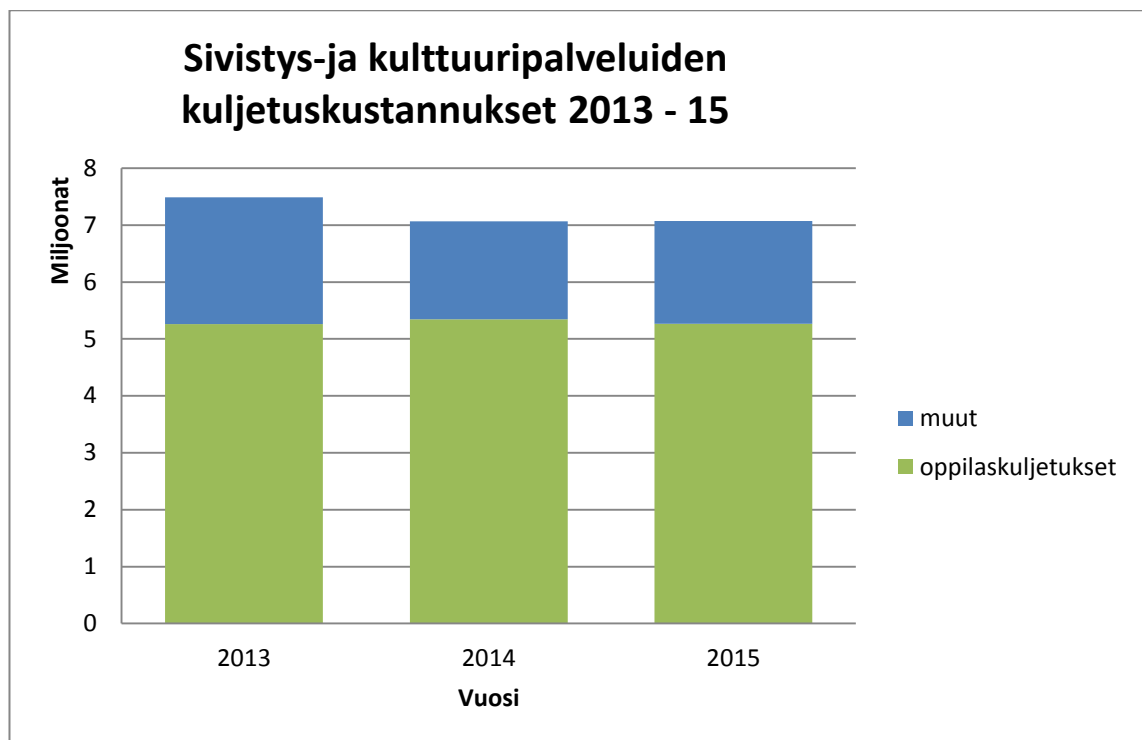


Kuva 6. Koulukuljetuskilpailutukseen jättäneiden tarjoajien ja tarjousten lukumäärä vuosina 2013–2015.

Kuljetuksia hoitavia sopimusliikennöitsijöitä on lukuvuonna 2015–16, 15 kappaletta. Liikennöitsijöiden kanssa on solmittu liikennöintisopimukset. Lisäksi kuljetuksia hankitaan Oulun teknisen liikelaitoksen logistiikka - yksiköltä, Oulun joukkoliikenteeltä, Oulun aluetaksilta sekä yksittäisiltä taksiryrittäjiltä. Kustannuksia käsittelevässä kappaleessa on tarkemmin eritelty sopimus- ja muun liikenteen määrät.

3.5 Oppilaskuljetusten kustannukset sopimusliikenteessä

Sikun oppilaskuljetusten kokonaiskustannukset ovat olleet noin 5 M€ / vuosi. Tähän kustannukseen sisältyy myös varhaiskasvatuksen esiopetus- ja erityisvarhaisopetuksen kuljetuskustannukset, valmistavien luokkien maahanmuuttajataustaisten oppilaskuljetukset, tilapäisistä koulujen väistötarpeista syntyneet kustannukset sekä mm. harkinnanvaraisista kuljetusetuuksista muodostuvat kuljetuskustannukset. Muut kuin säännöllisistä oppilaskuljetuksista syntyneet kustannukset on esitetty kuvassa 7 erikseen ja ne ovat olleet noin 2 M€ / vuosi. Niitä ovat mm. aamu- ja iltapäivähoidon, erityisvarhaisopetuksen, ja retki- ja tilausjoista syntyneet kustannukset.



Kuva 7. Sikun kuljetuskustannukset vuosina 2013–15.

Oppilaskuljetusten kustannukset ovat laskeneet vuosina 2013–15. Koulukuljetuksista syntyneitä kustannuksia kirjataan seitsemään eri kustannuspaikkaan. Muista kuljetuksista syntyneet kustannukset ovat vaikeammin hallittavissa, sillä ne koostuvat yli 300 kustannuspaikasta.

Oulun kaupungin kuljetuskustannuksia tarkastellaan kustannuspaikoittain, ja siksi esimerkiksi ei voida saada kustannuksia suoraan kouluittain. Kouluittain tarkastelun sijaan kustannuksia voidaan tarkastella yksikkökustannusten avulla hankintakohteittain tai hankintamalleittain. Kustannuksia voidaan vertailla valtakunnallisesti kouluikkunan

avulla. Lisäksi voidaan vertailla esimerkiksi avoimen joukkoliikenteen ja Sikun itse kilpailuttaman liikenteen kustannuksia ja niiden suhdetta toisiinsa.

Kustannustietoihin lisäämällä kuljetusoppilaiden määrä kussakin hankintakohteessa tai hankintamallissa saadaan mielenkiintoista vertailtavaa tietoa oppilaskohtaisista kuljetuskustannuksista. Tässä työssä oppilaskohtaisia kuljetuskustannuksia käsitellään pääsääntöisesti keskiarvoina.

3.5.1 Sopimusliikenteen kustannukset hankintakohteittain 2015

Oppilaskuljetusten hankinta on jaettu eri kohteisiin. Liikennöintisopimuksilla hankittujen kohteiden kustannukset on esitetty taulukossa 3.

Taulukko 3. Sopimusliikenteen kustannukset lukuvuonna 2015–16

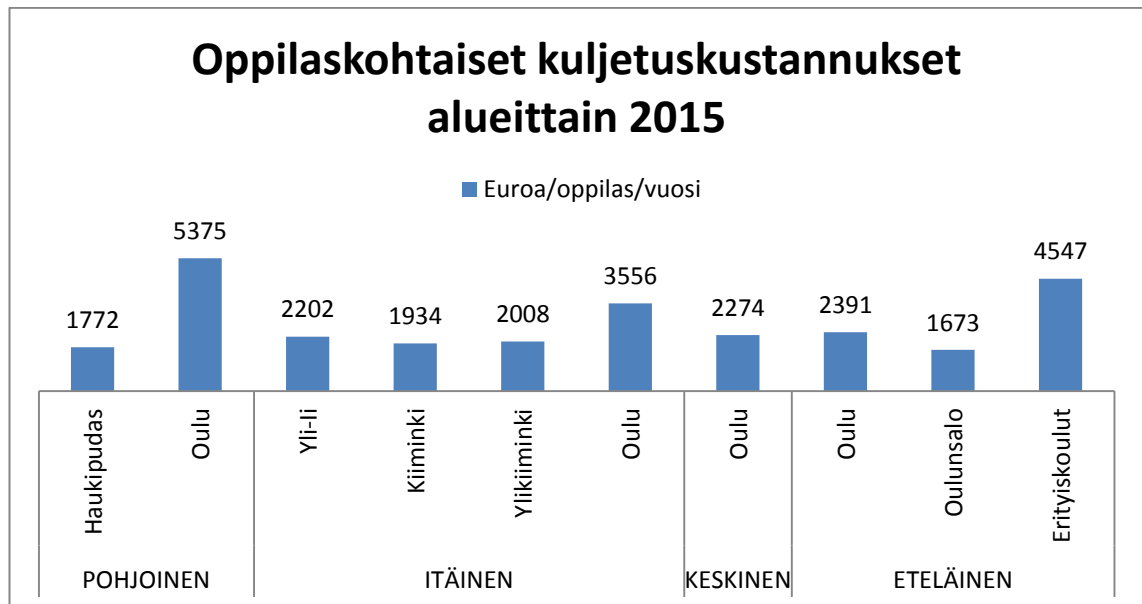
Suuralue	Alue	Kilpailutetut kustannukset, Euroa	Kuljetusoppilaat 2015
POHJOINEN	Haukipudas	319 000	180
	Oulu	107 500	20
ITÄINEN	Yli-Ii	330 365	150
	Kiiminki	580 090	300
	Ylikiiminki	421 636	210
	Oulu	88 900	25
KESKINEN ALUE	Oulu	68 212	30
ETELÄINEN ALUE	Oulu	119 556	50
	Oulunsalo	108 720	65
	Eryityskoulut	454 714	100
	Muiden ylläpitäjien peruskoulut	sis. erityiskouluihin	
	Väistökuljetukset *	307565 *	750 *
	Muut kuljetukset *	235168 *	14260 *
Yhteensä		3 141 426	1 130

* Väistö- ja uintikuljetuksissa kulkeville oppilaille ei ole myönnetty säännöllistä kuljetusetuutta, mutta kuljetukset on hankittu samassa yhteydessä muun sopimusliikenteen kanssa. Lukuja ei ole huomioitu yhteismäärissä.

Kohteiden jaottelussa on vielä nähtävissä vanha kuntajako, jossa ns. kanta-Oulu, Haukipudas, Yli-Ii, Ylikiiminki, Kiiminki ja Oulunsalo olivat erillisiä kokonaisuuksia. Vanhoissa kunnissa oppilaskuljetuksia hankittiin eri tavoin ja eri perusteilla. Kuljetusperusteet on nyt yhtenäistetty, mutta hankinnan kohdejaottelussa vanhat alueet ovat edelleen huomattavissa. Sopimuskuljetuksissa katetaan noin 60 prosenttia koko sivistys- ja kult-

tuuripalveluiden oppilaskuljetusten kustannuksista. Koko kuljetuskustannuksista sopimusliikenteen osuus on noin 45 prosenttia.

Sopimusliikenteen kuljetuskustannuksia voidaan tarkastella myös oppilaskohtaisina kuljetuskustannuksina, jotka on esitetty kuvassa 8.



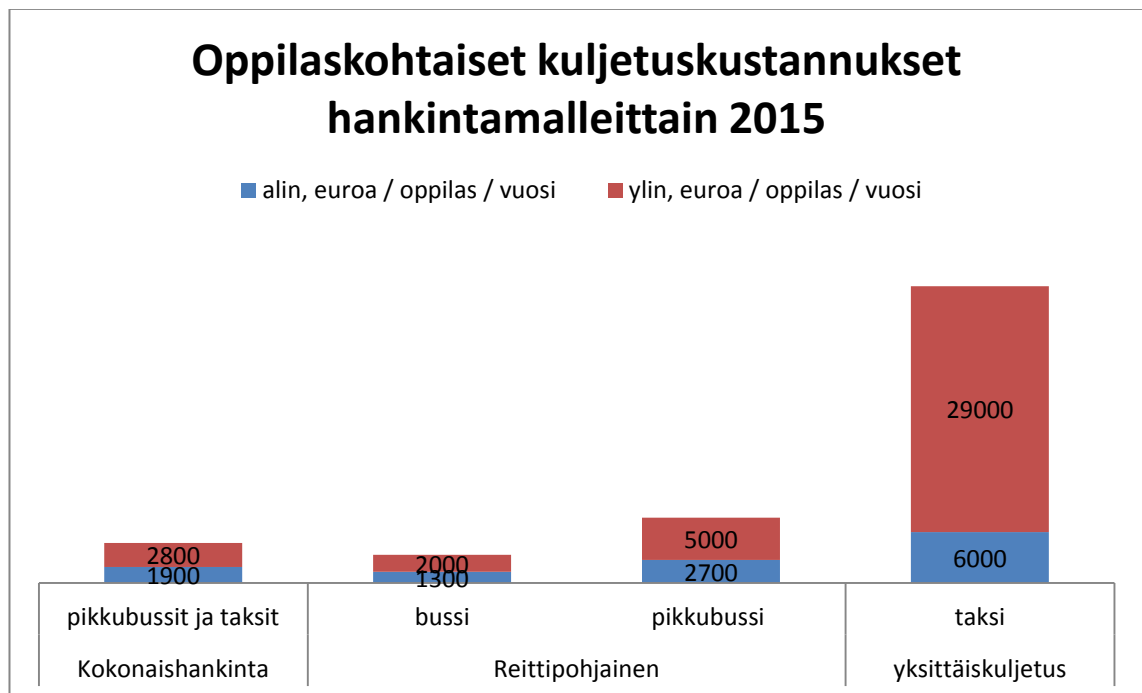
Kuva 8. Oppilaskohtaiset kuljetuskustannukset alueittain 2015

Kuljetuskustannukset vaihtelevat välillä 1673–5375 euroa / oppilas / vuosi. Tarkastelussa on sopimusliikenteessä kuljetusetuuden saaneet oppilaat. Kustannuksiin ei sisälly sopimusliikenteen lisälaskut, erityiskoulujen APIP- hoitoa tarvitsevat oppilaat, avoimesa joukkoliikenteessä kulkevat oppilaat, eikä epäsäännölliset yksittäiskuljetukset.

Kustannuserot ovat suuria. Kustannuserot johtuvat pääosin kuljetettavien oppilaiden määrästä: Mitä suurempaa oppilasmäärää pystytään kerralla kuljettamaan sitä pienemmäksi oppilaskohtainen kustannus muodostuu. Pohjoisen ja itäisen Oulun sekä erityiskoulujen tapauksissa kerralla kuljetettavien oppilaiden määrä on huomattavasti muita alueita pienempi. Haukiputaan ja Oulunsalon alueiden alhaiset yksikkökustannukset selittyvät osin kuljetusetäisyyksien pituudella. Haukiputaalla ja Oulunsalossa oppilaiden kulkemat matkat ovat lyhyempiä, kuin esimerkiksi Yli-Iin ja Ylikiimingin alueilla.

3.5.2 Sopimusliikenteen kustannukset hankintamalleittain

Tietty osa kuljetuksista joudutaan aina hoitamaan yksilöllisempinä tilauskuljetuksina oppilaan erityistarpeista johtuen, vaikka joukkoliikennettä olisikin. Sopimusliikennettä on hankittu eri malleilla. Hankintamalleja ja kustannuksia tarkastelemalla voidaan myös sopimusliikenteellä hoidetuille kuljetuksille saada laskettua oppilaskohtaisia yksikkökustannuksia. Kuvaan 9 on koottu toteutuneita yksikkökustannuksia hankintamalleittain. Hankintamalleittain kustannuksia arvioitaessa on käytetty vuoden 2015 hankintahinnoista keskiarvoja.



Kuva 9. Oppilaskohtaiset kuljetuskustannukset hankintamalleittain 2015.

Yleisesti voidaan todeta, että mitä pienempi on kuljetettavien oppilaiden määrä, sitä suurempi on oppilaskohtainen vuosikustannus. Eli yksittäinen kuljettaminen on massakuljetuksia kalliimpaa.

3.5.3 Oppilaskuljetuskustannukset avoimessa joukkoliikenteessä

Oulun seudulla joukkoliikenteen järjestämisestä vastaa seudun toimivaltaisena viranomaisena toimiva Oulun kaupunki. Joukkoliikenne järjestetään yhdessä naapurikuntien kanssa (Ii, Tyrnävä, Liminka ja Muhos). Joukkoliikennejaoston tehtäviä ovat joukkoliikenteen toimivaltaiselle viranomaiselle asetetut tehtävät sekä yhteistoimintasopimuksessa joukkoliikennejaostolle erikseen määriteltävät tehtävät. (Soininen M. 2016).

Avoimessa joukkoliikenteessä kulkevan oppilaan laskennallinen kustannus sikulle on 855 – 1900 euroa/vuosi. Laskennallinen kustannus riippuu siitä kuinka monen vyöhykkeen matkaan oppilaalla on oikeus.

- Yhden vyöhykkeen sisäinen matka **855** euroa / oppilas / vuosi
- Kahden vyöhykkeen sis. matka **1064** euroa / oppilas / vuosi
- Kolmen vyöhykkeen sis. matka **1330** euroa / oppilas / vuosi
- Neljän vyöhykkeen sis. matka **1900** euroa / oppilas / vuosi

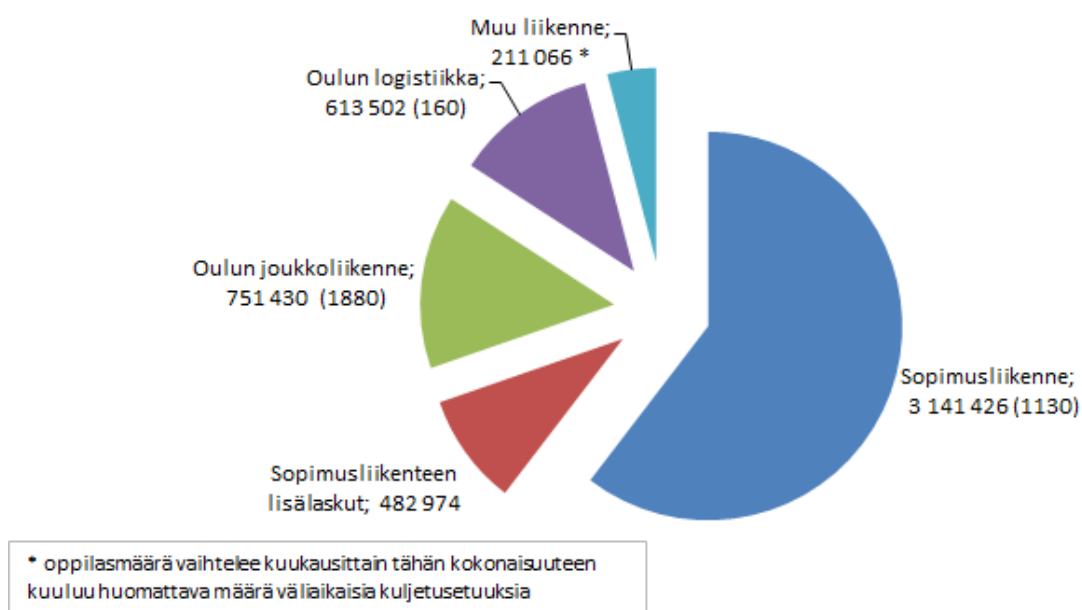
Avoimen joukkoliikenteen laskutus perustuu kuitenkin todellisiin kuljettuihin matkoihin, joten todellinen oppilaskohtainen kustannus on laskennallista pienempi. Kaikki oppilaat eivät käytä kuljetusoikeuttaan jokaisena koulupäivänä, ainakaan kahta matkaa päivässä. Avoimen joukkoliikenteen Sikun kustannus on aina tulkittava tuloksi Oulun joukkoliikenteelle. (Soininen M. 2016).

Todelliset kustannukset vuonna 2015 olivat noin 885 000 euroa. Kun kuljetusoikeuden omaavia oppilaita oli noin 1880, saadaan keskiarvoksi noin 470 euroa / oppilas / vuosi. Tämä vajaan miljoonan osuus Oulun joukkoliikenteen vuoden 2015 kokonaislipputulosta oli noin 8 prosenttia.

Joukkoliikennettä hankitaan Oulussa brutto-mallilla. Bruttomallissa kaupunki saa lipputulot ja suunnittelee liikenteen täysin, liikennöitsijät vain ajavat. Joukkoliikenteen järjestämisestä aiheutuu kaupungille enemmän kuluja, mitä lipputulolla pystytään kattamaan. Joukkoliikenteen järjestäminen on siis alijäämäistä. Lipputulot kattavat Oulussa noin 50 prosenttia joukkoliikenteen järjestämisen kuluista. (Soininen M. 2016).

3.6 Kuljetuskustannukset sopimusliikenteen lisäksi

Oppilaskuljetuskustannuksia syntyy kilpailutettujen kohteiden lisäksi myös muista kustannuseristä. Kuvassa 10 muiden kuin sopimusliikenteen summaan on arvioitu kustannusten vuosisummat käyttäen elokuun 2015-tammikuun 2016 välillä todellisten toteutuneiden kuukausittaisia keskiarvoja. Näin tehtiin koska haluttiin tuoda mahdollisimman tuore ja todenmukainen tilanne tähän osaksi tutkimukseen. Tämän tyyppistä säännöllistä kustannusseurantaa ei ole tehty ennen Sikun logistikon palkkaamista. Säännöllinen kustannusten seuranta aloitettiin elokuussa 2015.



Kuva 10. Periaatteellinen oppilaskuljetusten kokonaiskustannusten jakaantuminen 2015 ja kuljetusoppilaiden määrä.

Sopimusliikenteen kustannukset muodostavat 60 prosenttia oppilaskuljetusten kokonaiskustannuksista. Muut kustannukset syntyvät sopimusliikenteen lisälaskuista, Oulun joukkoliikenteen laskutuksesta, Oulun logistiikan laskutuksesta sekä muusta liikenteestä, johon sisältyy mm. aluetaksin laskutus.

Sopimusliikenteen lisälaskuina syntyvä kustannus on noin 0,5 miljoona euroa vuositain. Kustannuksia syntyy pääsääntöisesti muutoksista, joita tehdään kuljetusten kilpailuttamisen ja varsinaisen liikennöintikauden välisenä aikana. Liikennöitsijöille aiheutuu todellisia lisäkustannuksia kuljetusten lisääntymisestä enemmän mitä liikennöintisopimuksessa on huomioitu.

Oulun joukkoliikenteen laskutus on kaupungin sisäistä laskutusta. Tämä sivistys- ja kulttuuripalveluiden kuluna näkyvä menoerä näyttäytyy tulona joukkoliikenteessä. Kustannus muodostuu waltti-korteista, waltti-korteilla tehdyistä matkoista, ns. pikkulipuilla

tehdyistä matkoista ja lupalapuilla tehdyistä matkoista. Pikkuliput ovat koulujen käyttöön räätälöityjä yksittäisiä paperisia yhden matkan lippuja, joita oppilaat voivat käyttää tarvittaessa. Lupalapuilla tehdyt matkat ovat suuremman ryhmän matkustamiseen räätälöity paperinen lupalappu, jossa useamman oppilaan kertamatka voidaan laskuttaa yhdellä tuotteella.

Oulun logistiikan laskutus on myös kaupungin sisäistä laskutusta. Samoin kuin joukko-liikennekuluissa, tämä sikun kustannus näyttäytyy tulona teknisen liikelaitoksen logistiikkayksikössä. Kustannus muodostuu mm. liikennesuoritteista, kuljetusten suunnittelusta, kuljetusten yhdistämiseen käytettävästä henkilöresursseista. Logistiikka hoitaa suuren osan erityiskoulujen kuljetuksista, sekä ns. kanta-Oulun oppilaskuljetuksista.

Muu liikenne kustannus syntyy ennakoinnattomien ja sopimusliikenteen ulkopuolisen liikenteen kuluista. Vuositasolla kustannus on noin 0,2 miljoonaa euroa.

3.7 Kuljetuskustannusten ennakoitavuus

Kunnallinen päätöksenteko edellyttää hallintokuntien valmistelevan talousarvion ja käyttösuunnitelman vuosittain. Lähtökohdan sivistys- ja kulttuuripalveluiden vuosittaiselle käyttösuunnitelmalle muodostaa kaupunginvaltuuston hyväksymä talousarvio. Tältä pohjalta toimialat valmistelevat lautakuntien hyväksyttäväksi määrärahojen käyttämisen ja tuloarvioiden toteutumisen seuraamista varten käyttösuunnitelman, joka sisältää toimintasuunnitelman ja määräraha- jaon vastuualueille (Sivistys- ja kulttuuripalveluiden käyttösuunnitelma 2016).

Alueellisen toiminnan keskeisenä työkaluna ovat alueelliset kehittämissuunnitelmat, joissa kaupunkistrategia, talousarvio ja käyttösuunnitelma on jalkautettu alueellisen kehittämisen välineeksi. Alueellisiin kehittämissuunnitelmiin on sisällytetty paitsi opetuksen ja koulutuksen järjestäjän kehittämissuunnitelmat myös alueilla toteutettavat kehittämissuunnitelmat ja niiden arviointi. Toimintavuoden aikana toimialat raportoivat lautakunnalle talousarvion ja sitovien tavoitteiden toteutumisesta lautakunnan päättäminä ajankohtina. Lautakunnan raporteista toimitetaan tilinpäätöstiedot kaupunginhallitukselle ja -valtuustolle. Edellä mainituille toimitettavissa raporteissa huomioidaan kaupunkitason raportoinnin näkökulma. Lautakunnan raportointi on kaupunginhallitukselle ja -valtuustolle annettavaa raportointia laajempi. (Sivistys- ja kulttuuripalveluiden käyttösuunnitelma 2016).

Vuosittaisessa talousarviossa kuljetuskustannukset on pyritty arvioimaan. Toteumat ovat ylittäneet arviot 5-10 prosenttia vuosittain, huolimatta siitä että kuljetuskustannusten nousu on saatu katkaistua. Talousarvion kuljetuskustannuksia ei ole osattu arvioida oikein. Vuotuisia arvioita on usein tehty aiempien vuosien perusteella, eikä riittävää

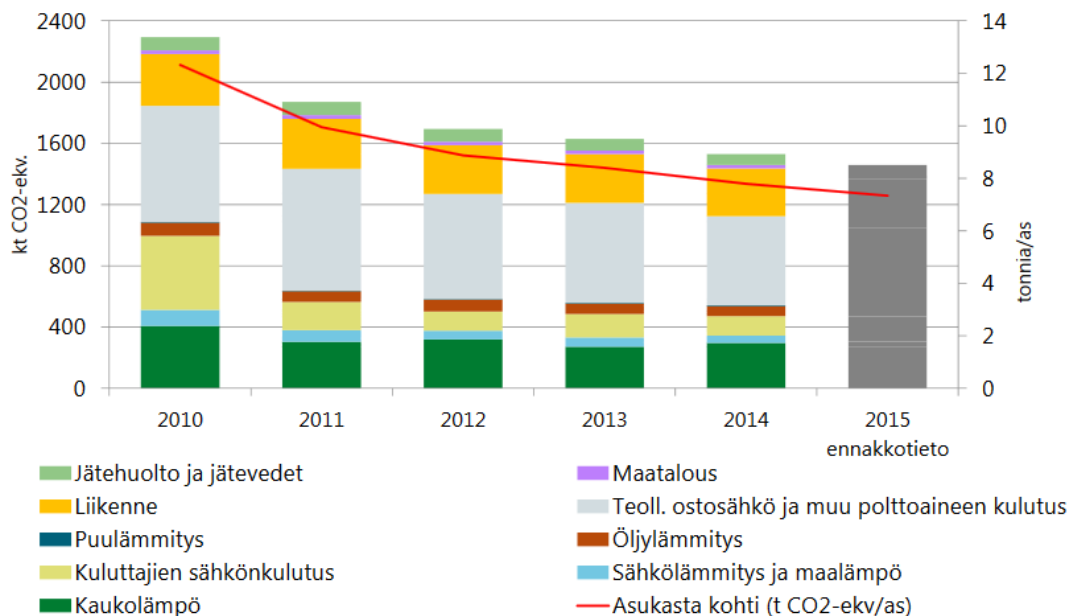
tietoa kuljetuskustannusten muodostumisen periaatteista ole ollut käytettävissä ennen logistikon rekrytointia.

3.8 Näkökulman laajentaminen

Tähän kappaleeseen on kerätty tutkimuksen aikana ilmitulleita laajennettuja näkökulmia, jotka välillisesti vaikuttavat tai voivat vaikuttaa kuljetusten hankintaan.

Ympäristöohjelma

Oulun kaupunki on sitoutunut hiilidioksidipäästöjen alentamiseen. Oulun kaupunkistrategiassa päästötavoitteeksi vuodelle 2020 on asetettu 5,1 t CO₂-ekv. asukasta kohden, mihin kaupunki on sitoutunut myös allekirjoittaessaan Euroopan kaupunginjohtajien ilmastositoumuksen. Tavoitteena on vähentää asukaskohtaisia kasvihuonekaasupäästöjä 20 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2020 mennessä. Asukaskohtainen kasvihuonepäästöjen tavoite vuodelle 2016 on 5,5 tonnia /asukas. Tavoitteeseen on vielä matkaa: vuonna 2014 päästöt olivat 7,8 tonnia asukasta kohden. Kasvihuonekaasujen kokonaispäästöt vuosina 2010–2015 on esitetty kuvassa 11. (Ympäristötilinpäätös 2015).



Kuva 11. Kasvihuonekaasujen kokonaispäästöt vuosille 2010–2015. (Ympäristötilinpäätös 2015).

Oulun kaupungin ympäristöohjelma hyväksyttiin kaupunginhallituksessa 12.5.2014 § 231. Ympäristöohjelma sisältää kolme päämäärää, joiden toteuttamiseen ja seurantaan on määritelty tavoitteet, toimenpiteet ja mittarit. Oppilaskuljetusten hankintaan liittyviä suoranaisia mittareita ei ole määritelty. Välillisesti hankintoihin liittyviä mittareita ovat mm. palveluiden saavutettavuus tarkastelut ja bussipysäkkien määrä. Kaikilla em. mittareilla kehityksen trendi on ollut vuosina 2011–2015 ollut joko neutraalia tai positiivista.

Avoim data

Kaupunginhallitus on hyväksynyt 29.3.2016 tietohallinnon valmisteleman ohjeistuksen tietovarantojen avaamiseksi. Avoimella datalla tarkoitetaan dataa, joka on vapaasti eri tahojen käytettävissä sellaisenaan tai joka on julkaistu sellaisessa koneluettavassa muodossa että muut järjestelmät pystyvät sitä hyödyntämään. Käytännössä mitä tahansa dataa voidaan avata, kun se tehdään turvallisesti ja tietosuojaa koskevan lainsäädännön mukaisesti. Avoin data on maksutonta oman organisaation ulkopuolellekin. Datan julkaiseminen edesauttaa tiedon jakamista organisaatioiden sisällä ja välillä, tiedon avaaminen edistää tiedon parempaa liikkuvuutta, yhteentoimivuutta ja avoimuutta.

Avoimen datan hyödyntäminen ja rajapintojen avaamisella voi olla vaikutuksia myös henkilökuljetusten hankintaan. Avoimessa joukkoliikenteessä pysäkkiaikataulut ja reitit onkin jo avattu. Tämä on mahdollistanut mm. mobiilisovellusten kehitystyön kaupungin omaa kehitystyötä nopeammin. Vastaava palvelu on avoimen rajapintojen avulla mahdollista siirtää myös oppilaskuljetuksiin, mikäli markkinoilta löytyy halukkaita sovellusten kehittelijöitä.

Palautteet ja kuljetusten laatu

Palautteita oppilaskuljetuksista ei kerätä mitenkään järjestelmällisesti. Kaupungilla ei ole tietoa kuinka paljon palautetta tulee esimerkiksi koskien koulukuljetuksia, koska palautteet ohjautuvat pääsääntöisesti suoraan kouluille, joissa ne myös käsitellään. Tietoa kouluilta ei kerätä kootusti. Vuoden 2015 aikana koulukuljetussopimuksia tai kuljetusten hankintaa koskevia palautteita logistikolle tuli alle 10 kappaletta. Ne koskivat pääsääntöisesti jonkun liikennöitsijän toimintaa erityistilanteissa. Palautteista on pyydetty vastineet liikennöitsijältä ja vastineet on edelleen eteenpäin toimitettu palautteiden antajille. Palautteet eivät vuonna 2015 aiheuttaneet mitään toimenpiteitä liikennöintisopimuksiin.

Kaupungin kirjaamoon ja kaupungin nettipalautteeseen tuli vuonna 2015 yhteensä neljä palautetta, jotka koskivat koulukuljetuksia. Palautteisiin vastattiin, mutta ne eivät aiheuttaneet muita toimenpiteitä.

Koulukuljetusten asiakastyytyväisyyttä ei ole tutkittu. Koulukuljetuksia hankittaessa ei ole myöskään määritelty hankinnoille ns. laatua. Kuljetusten kalusto, kuljettajan käy-

tökseen yms. palvelun laatuun liittyvät seikat ovat olleet hankinnan pakollisina vaatimuksina. Voidaan sanoa, että pääsääntöisesti kuljetuspalveluiden laatuun liittyvissä tekijöissä ei ole viime vuosina tullut esiin tilanteita, joissa palveluiden heikentyneen laadun takia olisi jouduttu tekemään toimenpiteitä. Reklamaatio tilanteista on pääosin selvitty keskustelemalla.

4. OPPILASKULJETUSTEN HANKINNAN KEHITTÄMISKOHTEET

Tässä kappaleessa käsitellään ja esitellään niitä tapoja, toimintamalleja ja konkreettisia parannusehdotuksia millä oppilaskuljetusten hankintaa voidaan Oulussa kehittää tulevina vuosina. Konkreettiset keinot on haluttu nostaa esiin tummentamalla ja luetteloimalla ne aakkos-symbolein. Luettelointia käytetään apuna myös tämän tutkimuksen aikana luotuun toimenpidetaulukon toimenpiteiden perusteluissa. Tämän kappaleen aakkos-symbolit ovat yhtenevät toimenpidetaulukon symboleiden kanssa. Kehittämistavoitteet liittyvät mm. kustannustehokkuuteen, parempiin hankintoihin sekä mm. kuljetusten optimointiin liittyviin seikkoihin. Kehittämiskohteissa on sekä lyhyellä, että pidemmällä aikavälillä toteutettavia toimia. Kaikki kehittämistoimet perustuvat joko nykytilan analysoinnissa tehtyihin havaintoihin tai omiin havaintoihin.

4.1 Kuljetusetuuksien myöntäminen

Koulukuljetuksista päätetään perusopetuslain ja Oulun kaupungin yhdistymishallituksen esi- ja perusopetuksen kuljetuseriaatteiden päätöksen mukaisesti 21.8.2012, § 62. Toiminta- ja järjestämisperiaatteita on kuvattu voimassa olevassa koulukuljetusoppaassa. Oppaassa on pääpiirteissään kuvattu myös päätöksentekoprosessi, kuljetusetuuksista päättävät virkamiehet sekä konkreettinen hakutapa.

A) Kuljetusetuuksista päättämisen keskittäminen

Oulun alue on maantieteellisesti laaja ja kuljetusoppilaita noin 3000. Koulut päättävät niistä koulukuljetusetuuksista, jotka myönnetään ilman hakemusta. Harkinnanvaraisista kuljetusetuuksista päättäminen on hajautettu neljälle eri aluerehtorille. Aluerehtoreiden toiminta-alueet ovat pohjoinen, itäinen, keskinen, ja eteläinen. Vastaanottavan koulun aluerehtori tekee päätöksen. Asiantuntijalausunto on aina liitettävä hakemukseen (vain lääkäri, psykologi tai sosiaalityöntekijä). Lausunnossa tulee todeta yksilöity tarve ja perusteet kuljetukselle. Hakemuksesta tulee ilmetä ajanjakso, jona kuljetus on välttämätön sekä esitys kuljetusmuodosta (esim. tarvitsee taksikuljetuksen liikuntarajoitteen takia). Lausunto ei velvoita kuntaa kuljetuksen järjestämiseen, mutta sitä käytetään asiantuntija-apuna päätöksenteossa.

Harkinnanvaraisia kuljetusetuushakemuksia tulee vuosittain satoja, tarkkaa tilastointia niistä ei ole. Tasapuolinen ja tasa-arvoinen hakemusten käsittely on tärkeää. Aluerehtorit käyvät vuorovaikutuksessa logistikon ja koulun kanssa keskustelua kuljetusetuuksien myöntämisen periaatteista jatkuvasti. Kuljetusetuksista päättämisen keskittäminen toisi kuitenkin merkittäviä etuja oppilaiden tasa-arvoiseen kohteluun hyvän hallintotavan mukaisesti. Vaarana on kuitenkin alueellisen paikallistuntemuksen menettäminen ja päätösten kustannusvaikutusten ymmärrys.

Päätösten keskittäminen vaatisi myös alueilta nykyistä aktiivisempaa otetta ja ymmärrystä kuljetuskustannusten muodostumisen periaatteisiin. Tässä yhteydessä voitaisiin esimerkiksi alueittain nimittää kuljetusvastuu-koulusihteeri, tai muu henkilö joka keskistetysti vastaisi kuljetustietojen päivittämisestä ja päivittäisten muutosten hallinnasta omalla alueellaan.

B) Sähköinen haku ja yhtenäinen käytäntö koko Sikussa

Koulukuljetusetuus hakemukset tulee toimittaa kirjallisena kouluun, jossa vastaanottavan koulun rehtori tai päiväkodin johtava antaa hakemukseen lausunnon. Kouluilta hakemukset lähetetään aluerehtorille tai logistikolle. Tämä paperihakemuksen täyttäminen ja lähettäminen eivät ole enää ajan hengen mukaista. Kuljetushakemukset tulisi voida täyttää ja lähettää sähköisesti, jolloin myös niiden tilastointi helpottuisi ja mahdollistuisi. Päätös lähetetään huoltajille tiedoksi paperisena. Myös päätöksen tiedoksiannossa tulisi hyödyntää sähköisiä järjestelmiä. Tämä konkreettinen kehitysaskel vähentää sekä kaupungin sisäistä työtä, että myös helpottaa huoltajia.

Hakulomake kaipaa myös päivittämistä, nykyisessä kysytään mm. kotipysäkkiä ja koulun pysäkkiä. Pysäkkitiedoilla ei ole merkitystä sikulle, eikä joukkoliikenteelle. Haun sähköistämisen yhteydessä tulee kriittisesti arvioida, mitä tietoja hakukentässä kysytään, ja mitkä tiedot ovat luonteeltaan sellaisia, jotka ilmoitetaan esimerkiksi koulusta. Tällainen tieto on mm. tarkistettu koulumatkan pituus. Huoltajilla on taipumus arvioida lapsensa koulumatka todellista pidemmäksi tai sitten he ovat mitanneet matkan käyttäen autoille tarkoitettua reittiä.

Hyödyt korostuvat ajan myötä, voisimme tilastoinnin avulla helpommin ennakoida alueet, joista harkinnanvaraisia kuljetushakemuksia tulee. Tarvittaessa keskustella laajemmin, olisiko alueen turvallisuuden parantamiseen mahdollista vaikuttaa esimerkiksi rakenteellisin keinoin. Myös aiempien vuosien kuljetusetuuspäätöksiin palaaminen olisi huomattavasti helpompaa, jos ne olisivat sähköisesti rekisteröity.

Esiopetuskuljetushakemukset tulevat myös paperisina. Esiopetus ja perusopetuspuolella ei ole käytössä sama tietojärjestelmä. Esiopetuslaiset pääsevät samaan Primusjärjestelmään vasta saadessaan esiopetuspaikan. Tämä voi tapahtua hyvinkin vasta huhti-

toukokuussa, jolloin uusien kuljetushakemusten tuleminen on myöhäistä, ainakin uusien kuljetusten ja hankintojen kilpailuttamisen kannalta. Vuonna 2015 esiopetusoppilaiden kuljetusten arviointitarve tehtiin ensimmäistä kertaa. Arviointi tehtiin virkamiestyönä ihan manuaalisesti excel-taulukosta arvioiden. Arvioinnissa onnistuttiin hyvin. Suurin haaste esiopetuslaisten kuljetusten yhdistämisestä perusopetuslaisten kuljetukseen syntyy siitä, että huoltajat hakevat kuljetusetuutta usein vasta elo-syyskuussa. Koulujen jo alettua säännölliset reitit on muodostettu ja reitit määritelty, niiden muokkaaminen on usein kustannustehotonta ja vaikeaa.

C) Koulukuljetusoppaan päivittäminen

Koulukuljetusoppas on se tärkein huoltajien lukema ohjeistus oppilaiden kuljetusoikeuksista. Lukijoita tällä oppaalla voi helposti vuosittain ajatella olevan tuhansia. Voimassa oleva koulukuljetusoppas on muodoltaan vanhanaikainen virkakielinen opas, joka ei kovin helposti huoltajalle aukene. Tähän tulisi jatkossa kiinnittää huomioita, mm. nykyaikaistamalla ulkomuotoa, selkeyttämällä kieltä ja tarkistamalla oppaan tietojen oikeellisuus.

Koulukuljetusoppaassa mainittujen toimintatapojen lisäksi kuljetusten järjestelemiseen liittyy paljon muutakin käytäntöjä ja toimintamalleja. Oppaassa on ohjeistettu liikenneturvallisuuteen ja toimijoiden vastuisiin liittyviä seikkoja. Erityisen paljon hyväksi havaittuja toimintamalleja liittyy erityisoppilaiden kuljetusten järjestelyihin. Kuljetusoppaan päivittämisen yhteydessä olisi hyvä kirjata ohjeistusta näihin erityistapauksiin. Ohjeistus voi olla konsernin sisäiseen käyttöön.

Ohjeistus kouluille tarvitaan lisäksi mm. Koululiidusta, väliaikaisista tapaturmakuljetuksista, hakemuksettomien kuljetusetuuksien päättämisestä ja kirjaamisesta. Lisäksi häiriötilanteissa toimimisesta, esimerkiksi koulutien liukkaus, jolloin kouluajo jää ajamatta turvallisuussyistä sekä itse maksavien oppilaiden ohjeistuksesta.

D) Päätösten läpinäkyvyys ja avoimuus

Koulukuljetusetuuksien hakeminen ja päätökset koskettavat satoja huoltajia Oulussa. Päätökset tulisivat olla selkeitä ja päätöspäätökset yksiselitteisesti ja avoimesti kirjattu. Kuljetusoppaassa mainitaan Koululiitu-järjestelmä, jota käytetään yleisesti kuljetusetuuksien myöntämisen arvioinnissa yhtenä työkaluna. Olisi tarpeen aukaista Koululiitu-järjestelmän taustaa ja tuoda se huoltajillekin helpommin ymmärrettäväksi. Jää mielettäväksi avataanko Koululiitujärjestelmää oppaassa, kouluille, päätöksen tekijöille vai kenties kaikille.

Harkinnanvaraisten kuljetusetuus- hakemusten sähköistämisen yhteydessä kannattaa siis kiinnittää huomiota myös siihen minkä muotoisena ja miten perusteltuna kuljetusetuus-päätös huoltajille lähetetään. Automaattisen vastauksen lähettäminen on mahdollista tietojärjestelmän kautta, mutta sen käyttöönotosta voi saada mielikuvan, ettei hakemukseen olisi perehdytty riittävällä huolellisuudella.

4.2 Kustannusten ennakoitavuus ja seuranta

Julkisen toiminnan taloudelliset raamit ovat tiukat. Vuosittaiset talousarvio ja käyttösuunnitelma ovat niitä arjen taloustyökaluja, joiden kanssa talouden lukujen tulisi olla tasapainossa. Sivistys- ja kulttuuripalveluissa toteutuneet kuljetuskustannukset ovat ylittäneet arvioidut vuosittain. Käyttösuunnitelmiin ei kuljetuksista ole kirjattu tarkalla tasolla. Kuljetuskustannukset jakaantuvat koulukuljetuksiin ja muihin kustannuksiin. Koulukuljetukset kirjataan seitsemälle kustannuspaikalle ja muut kuljetuskustannukset yli 300 paikalle. Koulukuljetusten kustannuksista 60 prosenttia muodostuu sopimusliikenteestä.

E) Sopimusseuranta

Sopimusliikennöitsijöiden kanssa on tehty liikennöintisopimukset. Sopimuksissa on mm. kirjattu laskutusperusteet ja sopimuksen valvonnan periaatteet. Keinot ja välineet sopimusliikenteen parempaan seurantaan ovat siis olemassa. Sopimusliikenteestä syntyy merkittävät määrät lisä- ja muutoslaskuja. Niiden hallinnointi ja hyväksyminen on yksi keskeisiä sopimusliikenteen valvonnan kehittämiskeinoja sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä.

Sopimusliikennöitsijöiden kanssa voidaan esimerkiksi säännöllisesti pitää liikennöitsijäneuvotteluita, jossa voitaisiin käsitellä esimerkiksi ajankohtaisia asioita, palautteita tai kertoa tulevista hankkeista. Liikennöitsijäneuvotteluiden merkitys korostuu pitkissä sopimuskausissa, jolloin sopimuskauden aikana suunnitellut toimenpiteet saadaan avoimesti tuotua esiin ja niiden käyttöönotosta voidaan neuvotella. Pitkäjänteinen sopimusseuranta lisää ymmärrystä liikennöitsijöiden toimintatavoista, ansaintalogiikasta ja parantaa läpinäkyvyyttä ja avoimuutta.

F) Koulujen ja muiden toimijoiden sitouttaminen

Sikun kuljetuskustannuksia ei ole konkreettisesti sidottu toimintaan. Kuljetukset ja liikenne nähdään erillisenä kulueränä. Koulukuljetukset ja liikenne ylipäänsä ovat kuitenkin

kin koulun toiminnan tukitoimia, ja esimerkiksi sopimusliikenteen lisälaskuina tulevat kustannukset muodostuvat merkittävässä määrin koulun toiminnan muutoksista. Koulut ja muut toimijat eivät suoraan saa hyötyä mikäli saavat kuljetuksista syntyneitä kustannuksia pienennettyä. Heille ei myöskään koidu suoraa haittaa, mikäli kustannukset kasvavat hallitsemattomasti. Hyödyt on nähtävissä vain välillisesti. Vuositasolla puhutaan kuitenkin noin kahden - kolmen miljoonan kokonaispotista tarkastelutavasta riippuen. Kustannuksia ei tarkastella koulukohtaisesti, eikä se kaikin osin nykyisin mahdollistaakaan. Olisi tarpeen miettiä ja luoda keinoja, jolla toimijat saataisiin nykyistä paremmin ottamaan osaan kuljetuskustannusten pienentämiseen.

Tässä mietinnässä esimerkiksi aiheeseen liittyvä ideariihi tai työpaja voisi tuoda hedelmällisiä tuloksia. Todellisten keinojen löytäminen vaatii kuitenkin niin monen tahon sitoutunutta yhteistyötä ja määrätietoista johtamista, ettei esimerkiksi yksittäisillä yhtä koulua koskevilla säännöillä saada aikaan toivottua lopputulosta.

G) Kustannustietouden lisääminen

Sikun kuljetuskustannukset kirjataan yli kolmelle sadalle kustannuspaikalle. Kokonaiskuvaa kustannusten määrästä on vaikea muodostaa ja erittäin vaikea hallita. Kuljetuskustannuksia hyväksyvät toimipaikkojen ja hankkeiden esimiehet, alue-esimiehet ja palvelualueiden johtajat. Kuljetuskustannuksia tiliöi, eli kirjaa oikealla kustannuspaikalle vielä suurempi joukko. Liittyneiden kuntien toimintatavoissa on ollut suuria eroja, ja uskallan olettaa, että vanhoja toimintatapoja on edelleen. Laskun hyväksyjällä on oltava vastuu kustannuksen syntymisestä ja vaikutusmahdollisuus siihen, että kustannuksia pystytään pienentämään. Yksikkökustannusten esiintuonti, alueellisten kustannusten esittäminen ovat mm. keinoja joilla kustannustietoutta ja toteumatietoja saadaan esiin.

Päätösten keskittämisellä, alueellisen kuljetusyhteyshenkilön olemassaololla ja ohjeistuksen luonnilla päästään kiinni tähän haastavaan asiaan. Työpaja- tai ideointiriihi voisi olla toimintatapa, miten konkreettisesti päästään etenemään.

H) Kustannuseurannan kehittäminen

Perinteinen kustannusten seurantamalli, missä muodostetaan arvio ja seurataan toteumaa kuukausittain tai vuosittain ei ole riittävän tehokas mikäli kuljetuskustannuksia halutaan saada pienennettyä. Satojen laskujen ja tiliöintien seuraaminen ei ole kuitenkaan mahdollista kenenkään yksittäisen henkilön tehdä kattavasti. Pitää olla yhteisesti sovittu, riittävän yksiselitteinen, toimintamalli kustannusten kirjaamiseen ja raportointiin. Kustannuseurannan kehittämisen yksi keskeinen dilemma, on oikean lähtötiedon

saaminen. Ja tässä yhteydessä tarkoitetaan nimenomaan kuljetusoppilaiden, muutosten ym. tietojen oikeellisuutta. Ei niinkään euromääräistä tietoa.

Henkilöllä, joka virkansa puolesta hyväksyy kuljetuksesta syntyneitä laskuja, tulee olla myös riittävä vaikutusmahdollisuus laskujen syntymiseen. Kustannus seurannan kehittämisen todelliset ja konkreettiset keinot voivat löytyä taloushallinnon, kuljetusten suunnittelijoiden ja kustannusvastausta kantavien henkilöiden yhteistyön tuloksena.

I) Retki- ja tilausajojen kilpailutus

Osa Sikun kuljetuskustannuksista muodostuu eri toimipisteiden retki- ja tilausajoista. Niiden määräksi on arvioitu vuosittain noin 400 000 euroa (Krüger C. 2015). Tarkempaa tietoa kuljetusten määrästä, suunnista ja ajankohdista ei ole koottu. Kustannuksia on toki mahdollista luokitella esimerkiksi liikennöitsijä-kohtaisesti. Sikun ei ole järkevää yksistään lähteä kilpailuttamaan ja hankkimaan toimijoita tämän massan kuljettamiseen. Retki- ja tilausajojen kilpailuttaminen tulee tehdä koko konsernin tarpeita palvelevaksi. Tätä varten on tehty alustavia määrärahoja syksyllä 2015. Alustavissa arvioissa näytetyti että Sikun tarpeet ovat noin 80–90 prosenttia koko konsernin tarpeesta. Retki- ja tilausajojen kilpailuttamista tulee vielä keskitetysti eteenpäin esimerkiksi kaupungin joukko- ja palveluliikenteen työryhmän ja konsernipalveluiden kautta. Kilpailuttamisen yhteydessä tulee luoda ohjeet eri toimijoille. Sillä kuljetusten tilaaminen ja maksaminen tapahtuu edelleen eri toimintayksiköissä, joita yksistään on Sikussa satoja. Toinen vaihtoehto voisi olla retki- ja tilausajojen hankkiminen alueellisesti keskitettynä yhden kuljetusvastuuhenkilön kautta ja jopa hyödyntäen sähköisiä menetelmiä.

Retki- ja tilausajojen hoitamiseksi tulisi mahdollisimman paljon käyttää avoimen joukkoliikenteen olemassa olevaa tarjontaa. Sillä on ”tuplasti positiivinen” vaikutus koko konsernille, kun muiden hallintokuntien joukkoliikennemenot ovat joukkoliikenteen tuloa. Tämän toimintamallin lisäämiseksi tulisi ryhmien matkustusta helpottaa laskutusta kehittämällä, tai esimerkiksi kiinteän hinnoittelun avulla. Kiinteässä hinnoittelussa voisi olla esimerkiksi luokalle kiinteä päivähinta, joka mahdollistaa koko luokan (noin 20–30 oppilasta) matkustamisen päivän aikana rajattomasti tietyillä vyöhykkeillä. Hinnoittelu kannustaisi luokkia käyttämään avointa joukkoliikennettä nykyistä enemmän, kun kustannusvaikutus olisi etukäteen tiedossa ja se olisi tilausajon hankintaan nähden kilpailukykyisempi.

4.3 Hankintatavat ja kiinnostavuuden lisääminen

Työ- ja elinkeinoministeriö on viimeistelemässä hankintadirektiivit voimaan saattavan hankintalain kokonaisuudistuksen hallituksen esitystä. Hallituksen esitys on tarkoitus

antaa eduskunnalle viimeistään kesäkuussa 2016. Tavoitteena on että uusi hankintalainsäädäntö olisi voimassa mahdollisimman pian loppuvuodesta 2016. Hankintalainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteena on mm. yksinkertaistaa hankintamenettelyjä. Uudistuksessa kehitetään sitä, että esimerkiksi työllisyyteen, terveyteen ja sosiaalisiin näkökohtiin liittyvät tekijät otetaan paremmin hankinnoista huomioon. Lisäksi tarkoituksena on parantaa pk-yritysten osallistumista tarjouskilpailuun, tarkastella kansallisia kynnysarvoja sekä luoda hankinnoille valvontamekanismi. (Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 2016).

Tähän asti sopimusliikennettä koulukuljetuksiin on hankittu avoimella menettelyllä. Sopimusliikenteellä katetaan kuitenkin vain noin 60 prosenttia koulukuljetusten kustannuksista, joka on alle puolet sivistys- ja kulttuuripalveluiden kokonaiskuljetuskustannuksista.

J) Hankintalain muutoksen tuomat mahdollisuudet

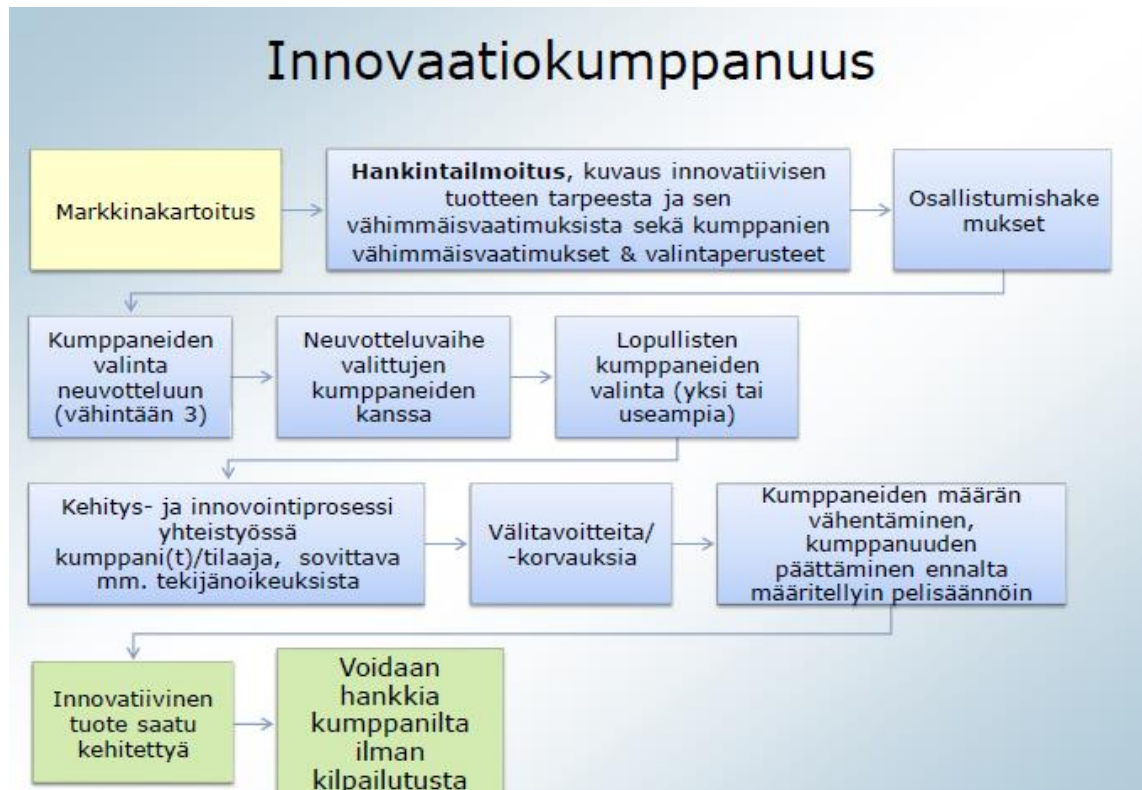
Hankintalain uudistuksen tavoitteiden toteutumiseksi on tulossa merkittäviä muutoksia moneen nykykäytäntöön. Hankintamenettelyiden määräaikoja tarkastetaan ja jatkossa tarjouspyyntöasiakirjat ja tarjoukset on EU-hankinnoissa toimitettava sähköisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sähköisten kilpailutusjärjestelmien käyttöönottoa laajasti.

Hankintalain muutoksella pyritään mm. pääsemään suoritteiden ostamisesta lopputuloksen ostamiseen, eli käytännössä laajempaa laadullisten tekijöiden huomioimista. Hankintamenettelyihin tulee muutoksia. Käytössä ovat edelleen avoin, rajoitettu, neuvottelu ja rajoitettu menettely. Neuvottelumenettelyn käyttö tulee laajenemaan ja uutena menettelytapana tulee innovaatiokumppanuus, josta tarkemmin alla. Se toteutuuko valmisteluryhmän ehdottama aikataulu lain uudistamisesta jää nähtäväksi. Joka tapauksessa hankintaosaaminen henkilökuljetusten hankinnassa korostuu lähivuosina. Tässä piilee myös riskejä, jotka on hyvä tiedostaa. Liikennesektori on hyvin perinteistä palvelutoimintaa, jossa ei ole perinteisesti totuttu moniin toimintamalleihin. Esimerkiksi pienemmät liikennöitsijät voivat joutua asemaan, jossa he eivät hankintamenettelyn vuoksi uskalla tarjota, tai tarjoavat palvelua korkealla hinnalla. Isommilla toimijoilla on mahdollisuus perehtyä hankintalain mahdollisuuksiin ja käyttää tarjouslaskentaan enemmän resursseja.

K) Innovaatiokumppanuus

Uudessa hankintalaissa nostetaan esiin uusi hankintatapa ja sen käyttöön kannustetaan. Innovaatiahankinnalla tarkoitetaan hankintaa, jossa hankinta kohdistuu uuden ratkaisumallin hankintaan. Hankinta voi koskea tuotetta tai palvelua, oleellista siinä on, että

valmista ratkaisumallia ei tarjota, kuten perinteisessä avoimessa menettelyssä. Innovaatiota voidaan hankkia innovaatiokumppan(e)ilta, joille voidaan esimerkiksi maksaa korvausta innovaatioiden kehittelystä. Innovaatiohankinta muistuttaakin läheisesti neuvottelumenettelyä. Innovaatiokumppanuuden periaate on esitelty kuvassa 12.



Kuva 12. Innovaatiokumppanuuden periaatekuva. (Eskola S. 2015).

Hankintayksiköltä innovaatioiden hankinta edellyttää avointa menettelyä enemmän aikaa ja halua. Halua, tiedottamista ja huolellista ennakoivaa valmistautumista tarvitaan erityisesti mikäli alueen markkinat eivät ole kovin kehittyneet. On mahdollista, että innovaatiohankintaa käytettäisiin myös Oulun oppilaskuljetusten hankinnassa. Ensisijaisesti innovaatiohankintaa voitaisiin käyttää tilaus- ja retkijajojen hankinnassa, koska toimintamalli tulisi olemaan uusi eikä valmiita ratkaisuja esimerkiksi yksittäisen ajon minikilpailuttamiseen ja tilaamiseen ole olemassa.

L) Avoin liikenne vs. sikun hankkima

Tilausliikenne koulukuljetuksiin voi tarkoittaa käytännössä kuljetuksia aamulla esimerkiksi kolmeen eri alkamisaikaan koululle ja iltapäivällä oppilaiden vientejä kolmeen eri paluuaikaan. Kuljetusreitit vaihtelevat lukujärjestysten ja kulloisenkin kellonajan kulje-

tettävien mukaan. Alueilla kuljetusten tarvetta lisää erityisluokkatoiminnot tai oppilaiden erityistarpeet.

Osa avoimena joukkoliikenteenä järjestetyistä linjoista on käytännössä koulukuljetuslinjoja. Tällaisia ovat mm. yhteys Kalliosuolta Yli-Iihin, Yli-Ii – Jakkukylä – Maalismaa vuorot sekä Salonpää – Oulunsalo – vuorot, jossa matkustuksesta 85 % – 95 % on yhteiskunnan rahoittamaa koululais- ja opiskelijamatkustusta. Maaseutualueen koulukuljetusreitit eivät synnytä voimakasta muiden matkatarpeiden kysyntää, mutta haja-asutusalueiden minimikuljetustarpeita, esim. kauppa-asiointeja tai perustasoisia liittytäyhteyksiä kaupunkikeskustaan vieville linjoille niillä voidaan turvata. Siksi osa koulukuljetuksista voidaan ja kannattaa hankkia kaikille avoimina. Onko hankkija sitten avoin joukkoliikenne vai Siku on kustannusvaikutukseltaan koko konsernin näkökulmasta merkityksetön. Tällä hetkellä hankkijalla on merkitystä, koska hankkijasta riippuen ohjautuvat kustannukset eri hallintokuntiin. Esiopetusoppilaiden kuljetukset päiväkodeille hoidetaan kaupunkitaajamassa erikseen Oulun logistiikan toimesta ja koulujen esiopetusoppilaat samoissa kyydeissä koulukuljetusten kanssa. Samoin joidenkin aluekeskusten koulukuljetuksissa hoidetaan samalla esikoululaiset päiväkoteihin ja kouluihin. (Palveluverkon ennakkovaikutusten arviointi 2014).

M) Kiinnostavuuden lisääminen

Oulussa koulukuljetusten kilpailuttamiseen saatujen tarjousten määrä on vuosittain ollut noin sata ja tarjoajien määrä noin 20. Tämä kertoo, että keskimäärin kuljetusten kilpailutus on herättänyt kiinnostusta alueen liikennöitsijöistä. Kilpailutuksessa on ollut kohteita, joissa tarjoajia on ollut vain yksi tai kaksi. Tämä puolestaan kertoo, että kaikilla alueilla ja kaikissa kohteissa ei todellista kilpailua ole päässyt syntymään.

Hankintojen kiinnostavuutta alueen liikennöitsijöiden silmissä tulisi lisätä. Tarpeeksi houkuttelevat kohteet, voivat synnyttää jopa uusia toimijoita tarjoamaan kohteeseen. Terveen kilpailun edistäminen parantaa markkinoita ja lisää hankintojen kustannustehokkuutta. Hankintamenettelyn ja hankintojen osituksen valinta ovat keskeisessä roolissa kiinnostavuuden lisäämisessä. Myös sopimuksen kesto-ajan pidentämisellä voidaan lisätä kiinnostavuutta. Pidemmällä sopimuskaudella saadaan muitakin hyötyjä, mm. aiemmin mainittuja sopimuskauden aikana tehtäviä kehityshankkeita. Hankinnoissa korostuu ansaintalogiikan ymmärrys ja ostetun palvelun avoimuus.

4.4 Kuljetusten optimointi

Oulussa oppilastietojen hallintaan käytetään Starsoftin Primus-järjestelmää. Primus on oppilastietokanta, jossa on kirjattuna myös oppilaiden koulukuljetustiedot. Priimuksesta

saadaan tuotua oppilastietoja exceliin, joka helpottaa kuljetusoppilaiden tietojen jatkokäsittelyä. Priimuksen pääkäyttäjät kouluilla ovat pääasiassa koulusihteerit. Kuljetusoppilaat voidaan geokoodata, eli paikantaa kartalle, osoitetietojensa perusteella. Tämä helpottaa kuljetusten suunnittelua merkittävästi.

Oppilaiden paikantamisen on käytetty pitney bowesin MapInfo Professional- paikkatietojärjestelmää sekä nyt uutena keväästä 2016 lähtien Esrin ArcGis-sovellusta. Oppilaiden paikantaminen on sisältänyt runsaasti käsityötä, sekä lähtötietojen oikeellisuuden tarkistamisessa, että luotettavuuden varmistamisessa. ArcGis sovellus lisäosineen mahdollistaa myös alustavan kuljetusreittien suunnittelun, kun tiedetään oppilaan koulu- paikka sekä arvio kuljetusajasta.

N) Tekniset uudet tavat

Maailma digitalisoituu nopeaa vauhtia, ja on väistämätöntä että myös henkilökuljetusten hankintaan uudet tekniset mahdollisuudet tulevat vaikuttamaan. Esimerkiksi Oulun joukkoliikenteen bussit ovat nähtävissä karttasovelluksessa reaaliajassa, sekä pysäkinäyttöillä, että mobiilisovelluksissa. Bussien aikataulu- ja sijaintitiedot ovat avointa dataa, johon uusien sovellusten tekeminen on kaikille avointa. (Oulun joukkoliikenteen avoin data).

Jos koulukuljetusajojen halutaan olevan avoimesti kaikkien käytettävissä, ja tietojen avoimesti nähtävissä kaikille kuntalaisille tekniset mahdollisuudet tämän toteuttamiseen ovat olemassa. Uusissa hankinnoissa voidaan huomioida tekniset vaatimukset. Vaatimukset lisäävät kuljetuskustannuksia, mutta mahdollisesti parantavat palvelua. Uusien teknisten vaatimusten käyttöönotto lisää myös riskiä kiinnostavuuden vähenemiseen. Erot Oulun joukkoliikenteen ja muiden hallintokuntien kuljetusten hankinnassa pienensivät, ja tämä voisi mahdollistaa henkilöstöressurssien monipuolisempaa käyttöä kaupungin sisällä.

O) Yhteinen suunnittelu

Perinteisesti kuntien hallintokunnat ovat hankkineet henkilökuljetuksiaan omien tarpeidensa näkökulmasta. Näin on tehty myös Oulussa. Vuoden 2016 alusta henkilökuljetusten hankintaan ja suunnitteluun käytettyjä henkilöresurssia yhdistettiin. Perustettiin joukko- ja henkilöliikennetiimi, joka toimii sekä joukkoliikenneviranomaisena, että asiantuntijatiiminä hallintokuntien henkilökuljetusten hankintaan liittyvissä asioissa. Sivistys- ja kulttuuripalveluiden ja hyvinvointipalveluiden henkilökuljetusten hankintaan tarkoitetut määrärahat säilyivät hallintokunnilla.

Yhteisen suunnittelun nähdään tuovan merkittäviä säästöjä konsernille. Hankintojen kokonaisvaltainen yhdistäminen on vielä kaukana, mutta jo suunnittelun yhdistäminen ja hankintojen limittäminen tuovat etuja. Hallintokuntien yhteishankintaa on kokeiltu esimerkiksi Yli-iissä, jossa palveluliikenteen, koulukuljetusten ja hyvinvointipalveluiden tarpeet tehokkaaksi yhteishankinnaksi.

Yhtenä yhtenäisen suunnittelun lähtökohtana on lähtötietojen ja kuljetustarpeiden riittävä ja yhdenmukainen alkutilanne. Tässä on pystytty käyttämään samoja paikkatieto-ohjelmia. Tätä yhteisen suunnittelun toimintatapaa kannattaa ehdottomasti jatkaa ja laajentaa esimerkiksi alueellisesti kattamaan suurempia kokonaisuuksia.

P) Seutuyhteistyön mahdollistaminen

Oulun kaupunki on toiminut 1.1.2013 alkaen joukkoliikennelain 12 §:n 3 momentin 10 kohdan tarkoittamana seudullisena toimivaltaisena viranomaisena Oulun kaupungin sekä Iin, Kempeleen, Limingan, Lumijoen, Muhoksen ja Tyrnävän kuntien alueella. (Soininen M. 2016).

Avoin joukkoliikenne on Oulussa seudullista. Oppilaskuljetusten hankinta ei. Jokainen Oulun seudun kunnista hankkii ja järjestää lakisääteiset kuljetustarpeensa parhaaksi katsomallaan tavalla. Sama koskee myös SHL- ja VPL- perusteisiä kuljetuksia. Paljolti riippuu miten sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus valtakunnallisesti tulee etenemään, mutta on mahdollista, että koulukuljetusten järjestäminen ja hankinta tulee seudulliseksi toiminnaksi lähivuosina. Suurempien oppilasmäärien kuljettaminen on yksikkökustannuksiltaan yksittäiskuljetuksia edullisempaa. Tämä korostuu erityisesti erityisoppilaiden kohdalla, joita nykyisinkin tulee päivittäin Oulun keskustan erityiskouluihin seutukuntien alueilta.

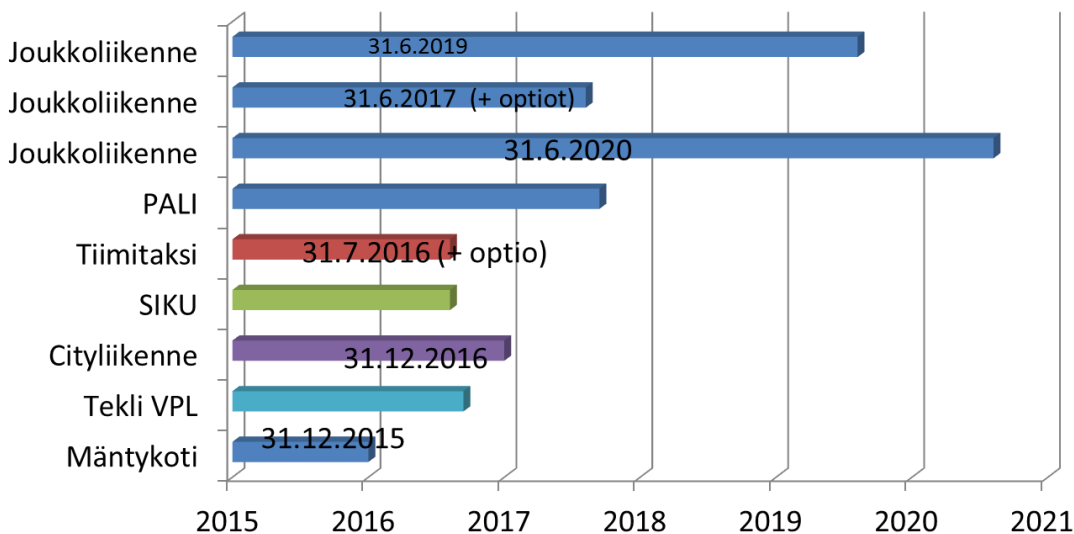
Seudullisen henkilökuljetusten hankinnan toteuttamisen aikataulua on vaikea arvioida. Se riippuu mm. seutukuntien tahtotilasta. Seudulliseen hankintaa siirtyminen edellyttää tarkempaa sopimusta esimerkiksi kuljetusetuuksien yhtenäistämistä ja kustannusten jakamisperusteita. Avoimen joukkoliikenteen puolella näistä on hyviä esimerkkejä. Onko mahdollista yhdistää seudulliseen hankintaan myös muita yhteiskunnan korvaamia kuljetuksia, esimerkiksi hyvinvointipalveluiden ja kela-asiakkaiden kuljetuksia? Hyvinvointipalveluiden kuljetushankintaa tehdään jo nyt Oulussa yhteistyössä muiden kaupungin henkilökuljetusten kanssa, seudullisen yhteistyön lisääminen siihen tuntuu mahdolliselta, kuten koulukuljetustenkin osalta. Kela-yhteistyötä ei ole Oulussa tehty. Tampereella yhdistelyä kokeillaan, sieltä saamme varmasti arvokasta kokemusta. Muiden kaupunkien kokeilujen perusteella voidaan Oulun seudullakin tehdä päätöksiä kokeilun aloittamiseksi.

4.5 Kaupungin oman toiminnan kehittäminen

Oppilaskuljetusten hankinnassa kaupungin oman toiminnan sisäisten tekijöiden vaikuttavuutta ei ole aiemmin tarkasteltu kuljetusten näkökulmasta, ainakaan osana kokonaisuutta. Sisäisiksi tekijöiksi voidaan tarkastelutavasta riippuen valita monia tekijöitä. Tässä kappaleessa oman toiminnan kehittämiskohteiksi nostettiin: yhteishankintojen lisääminen, palveluliikenteen kehittäminen ja henkilökuljetussuunnittelun osallistuminen palveluverkkotyöhön sekä väistökuljetusten suunnitteluun. Osa kohteista koskee yksinomaan Sikun toimintaa, mutta pääosin kehittämiskohteen on konsernikohtaisia.

Q) Yhteishankinnat

Oulun kaupungin henkilökuljetusten hankintojen sopimustilanne on kuvattu yleisellä tasolla kuvaan 13. Jatkossa voidaan katsoa kaikkea henkilökuljetuksia ja joukkoliikennettä yhtenä kokonaisuutena. Tämän vuoksi tarvitaan kokonaistieto kaikista kuljetuksista, jotta eri kuljetusmuotoja voidaan hyödyntää kustannustehokkaimmin ja yhdistellä tarvittavat kuljetukset / kuljetusmuodot järkiperäisesti. Tiedon keruuta on lähdetty tekemään vuoden 2015 aikana palvelualueilla. Tietojen keruussa ja ennakkosuunnittelussa oleellista on varata siihen riittävästi aikaa.



Kuva 13. Henkilökuljetushankintojen sopimustilanne. (Joukko- ja palveluliikennetyöryhmän esitys 2015).

Tulevaisuuden tavoitteena on suunnitella ja kehittää joukkoliikenne ja henkilökuljetus kokonaisuudet niin, että seuraavassa joukkoliikennekilpailutuksessa myös muiden liikennekokonaisuuksien kilpailutukset ja hankinnat on tietojen perusteella yhdistettävissä. Näin voimme ohjata kilpailutuksia ja hankintoja haluttuun suuntaan koko kokonaisuuden osalta. (Joukko- ja palveluliikennetyöryhmän esitys 2015).

Yhteishankintojen mahdollistuminen tulee vaatimaan vahvaa halua ja mahdollisesti myös hankintojen rahoituspuolen yhtenäistämistä nykyistä laajemmin. Hanketta vetämään tarvitaan myös ammattitaitoista henkilöresurssia.

R) Palveluliikenteen kehittäminen

Palveluliikenne on avointa joukkoliikennettä, sitä hankitaan ja ohjataan joukko- ja henkilöliikennetiimistä käsin. Palveluliikenteen vuosittainen rahoitus on ollut vuosina 2013–15 noin miljoona euroa vuosittain. Palveluliikenne palvelee pääsääntöisesti asiakkaita, jotka eivät ominaisuuksiensa vuoksi pysty käyttämään avointa joukkoliikennettä, mutta joille yksityinen taksikuljetus ei vielä ole tarpeen. Se on tehokas liikennepalvelu, jonka kyydinvälitys tapahtuu Oulun matkapalvelukeskuksen kautta. Palveluliikenneautoilla on ennalta määrätty reitti, mutta ne voivat kutsuohjatusti hakea asiakkaat esimerkiksi kotiovelta. Matkat tilataan etukäteen matkapalvelukeskuksesta, jossa matkoja pyritään yhdistämään palveluliikenneautoille.

Palveluliikenteen kehittämissuunnitelmaa on aloitettu valmistelemaan joukko- ja henkilöliikennetiimissä. Suunnitelma valmistuu vuosien 2016 ja 2017 aikana. Alustavasti voidaan todeta, että palveluliikenteen ja oppilaskuljetusten yhdistäminen näyttäytyy mahdollisina tietyillä alueilla. Näillä alueilla voidaan saada konsernitasolla kymmenien prosenttien säästöt kuljetuskustannuksista. Potentiaalinen säästö perustuu siihen, että samaa kalustoa voidaan käyttää aamu- ja iltapäivisin koulukuljetuksiin ja keskipäivällä ja koulujen päättymisen jälkeen palveluliikenteen ajoihin. Laajemmin palveluliikennettä voitaisiin hyödyntää, mikäli olisi vaikutusmahdollisuuksia esimerkiksi koulujen alkamisaikojen porrastamiseen tietyillä alueilla. Alkamisaikojen porrastaminen on periaatteessa mahdollista, mutta käytännössä edellyttäisi koulujen totutun toimintatavan muutosta. Oulussa ei ole vielä kokeiltu alkamisaikojen porrastusta.

S) Palveluverkkotyöhön osallistuminen

Palveluverkon tarkastelulla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan kuntalaisten mahdollisuuksia käyttää ja saada kaupungin rahoittamia palveluita ja kuinka joukko- ja henkilökuljetusten suunnittelulla voidaan vastata näihin tarpeisiin. Joukko- ja henkilöliikenne osaamisella ei kaupungissa ole vielä pitkää historiaa, jos verrataan esimerkiksi opetus- ja hyvinvointipalveluiden järjestämiseen. Palveluverkkoesityksissä ei ole täysipainoisesti hyödynnetty kaupungista löytyvää joukkoliikenne osaamista ennen kuin viime aikoina.

Henkilökuljetusten näkökulmasta, palveluverkkosuunnitelmien tulisi lähteä olettamuksesta, jossa palveluiden tiivistämistä voidaan tehdä olemassa olevia joukkoliikenneyhteyksiä hyödyntämällä. Uusien yhteyksien tarpeille voidaan arvioida kustannukset, kun

saadaan riittävät lähtötiedot. Joukkoliikenteen toiminnan tavoite on kasvattaa matkustajamääriä kustannustehokkaasti ja muiden hallintokuntien kuljetusten järjestämisperusteet ovat lakisäteisiä. Vain säännölliset kuljetustarpeet luovat riittävän pohjakysynnän kannattavalle joukkoliikenteen järjestämiselle. On kuitenkin erittäin tärkeää tehdä hallintokuntien välistä aitoa yhteistyötä palveluiden saavutettavuuden varmistamiseksi tulevaisuudessa.

Konkreettisesti tulisi palveluverkon asettamat tavoitteet eri keskusten ja pisteiden saavutettavuuden osalta huomioida joukkoliikenteen ja henkilökuljetusten järjestämisessä. Lisäksi palveluverkon suunnitteluun tuotetaan tietoa kuljetusten määrien ja kustannusten muutoksista sekä avustetaan arvioimaan toimintojen sijoitusvaihtoehtoja, joissa kuljetusten lisäämistarve olisi vähäisin.

T) Väistökuljetukset

Läheisesti palveluverkkotyöhön liittyy myös olemassa olevien toimintojen sijoittuminen kaupungissa. Tiettyjä toimintoja joudutaan väliaikaisesti siirtämään toisiin tiloihin palveluverkkosuunnitelmista huolimatta tai niiden vuoksi. Yleensä toimintojen siirrot johtuvat peruskorjaushankkeista tai tilojen riittämättömyydestä esimerkiksi suuren oppilasmäärän vuoksi. Väliaikaisia toiminnansiirroista syntyviä kuljetustarpeita kutsutaan väistökuljetuksiksi. Väistökuljetuksia on ollut vuosina 2013–15 yhdestä neljään vuosittain.

Lukuvuonna 2015–16 väistökuljetuksia järjestettiin neljällä eri koululta ja ne koskettivat yli 750 oppilasta päivittäin. Lukuvuoden 2015–16 väistökuljetukset hankittiin avoimella kilpailulla kevään 2015 kilpailutusten yhteydessä erillisinä kohteina. Tästä väistökuljetusten kilpailuttamisesta on saatu hyvää ajantasaista kustannustietoutta meneillä oleviin lukuisiin hankeselvityksiin. Hankeselvityksissä arvioidaan tilojen jatkokehitystä yksityiskohtaisemmin ja siellä usein tarvitaan arviota kuljetuskustannuksista, mikäli päädytään ratkaisuun, jossa toiminta siirretään väliaikaisesti alkuperäisistä tiloista väistötiloihin. Väistökuljetusten kustannusten muodostumiseen vaikuttaa moni asia. Esimerkiksi kuinka ajoissa väistökuljetustarve ilmenee suhteessa konkreettiseen tarpeeseen ja kuinka toiminta saadaan suunniteltua siten, että väistökuljetuksista selvittää mahdollisimman vähäisellä kalustolla tai muuten tehokkaasti.

4.6 Muut tekijät

Muilla tekijöillä tarkoitetaan tässä yhteydessä, lähinnä oman toiminnan ulkopuolisia yksityiskohtia, joiden muutoksissa kaupunkikonsernin rooli ei ole merkittävä tai selvästi tunnistettava, mutta jotka merkittävästi vaikuttavat kuljetusten hankintaan ja

kuljetuskustannusten kehitykseen tulevaisuudessa. Ulkoisten tekijöiden kehittäminen on kaupungista käsin rajallista, mutta niiden huomiointi ja jatkuva seuranta ovat tärkeitä asioita. Ulkoisten muuttujien huomioimiseen ja ymmärtämiseen täytyy suunnata ainakin henkilöresursseja.

Liikenne- ja viestintäministeriö on selvittänyt henkilökuljetusten uudistamista 2014–15. Painopisteiksi loppuraportissa on nostettu lainsäädännön kehittäminen, kuljetuspalveluiden suunnittelun ja hankinnan kehittäminen sekä digitalisaation hyödyntämiseen täysimääräisesti. (LVM 2015a).

U) Teknologia, digilisaatio ja avoin data

Täysimääräisellä digilisaation hyödyntämiselle voidaan tarkoittaa lukuisia eri asioita. Tuskin vielä tiedämmekään mihin kaikkialle teknologian kehitys vaikuttaa. The internet of things (IoT) on tulossa ja vaikutukset voivat lähivuosisikymmeninä olla huimat. Se mitä tiedämme kuljetusten teknologisesta kehittymisestä oppilaskuljetusten hankinnan näkökulmasta ovat esimerkiksi avoimen datan käyttöönotto, sähkö- ja hybridautojen yleistyminen ja avoimuuden lisääntyminen.

Millä tavalla ja milloin ym. seikat tulevat todeksi ja osaksi hankintaa, on vielä arvailua. Valistunut arvaus ettei kuntasektori ole yhteiskunnan toimijoista se ensimmäinen, joka uusia teknologisia innovaatioita ottaa käyttöön. Pisimmällä ollaan avoimen datan jakamisen yleistymisessä. Kaupunginhallitus on hyväksynyt 29.3.2016 tietohallinnon valmisteleman ohjeistuksen tietovarantojen avaamiseksi. Avoimella datalla tarkoitetaan dataa, joka on vapaasti eri tahojen käytettävissä sellaisenaan tai joka on julkaistu sellaisessa koneluettavassa muodossa että muut järjestelmät pystyvät sitä hyödyntämään.

V) Ympäristöohjelman huomioiminen

Oulun kaupungin ympäristöohjelma hyväksyttiin kaupunginhallituksessa 12.5.2014 § 231. Ympäristöohjelma pitää sisällään mm. kolme päämäärää, joiden toteuttamiseen ja seurantaan on määritelty tavoitteet, toimenpiteet ja mittarit. Päämäärät ovat seuraavat:

1. Eheä yhdyskuntarakenne, kestävä palveluverkko ja liikkumisen kestävyys
2. Energia- ja materiaalitehokkuus
3. Ympäristövastuulliset toimijat

Päämäärien sisällä on yli 50 mittaria, jolla tavoitteiden saavuttamista seurataan jatkuvasti. Ympäristöohjelman mukaisesti ympäristönäkökohdista kootaan vuosittain ympäristötilinpäätös.

Oppilaskuljetusten hankintaan ei ympäristöohjelman päämäärillä ole ollut tietoista vaikutusta. Kalustolle on toki määritelty ikä ja päästörajoitukset, mutta ne eivät ole olleet kovin tiukkoja. Viimeisimmässä kilpailutuksessa kaluston ikävaatimus oli 15 vuotta, ja päästöjen tuli täyttää EURO II- päästönormit. Jatkossa ympäristöohjelman päämäärät tulisi huomioida tarkemmin. Henkilökuljetusten hankinnassa se kuitenkin tarkoittaa lisäkustannuksia. Esimerkiksi pidemmällä sopimuskausilla voidaan vastata tähän dilemmaan melko helposti: Kun tarjoamme pitempiä sopimuskausia, on liikennöitsijöillä mahdollisuus hankkia uutta vähäpäästöistä ja vähemmän kuluttavaa kalustoa.

W) Lainsäädäntö

On jo tiedossa, että hankintalaki tulee muuttumaan vuoden 2016 aikana. On myös tiedossa että valtakunnallinen sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus tulee kansallisesti muuttamaan esimerkiksi SHL- ja VPL kuljetusten hankintaa. Liikenne- ja viestintäministeriö valmistelee kokeilulakia, jossa uusia henkilökuljetusten kehittämistoimia voidaan kokeilla rikkomatta vallitsevaa lainsäädäntöä. On tiedossa, että valmistelussa oleva liikennekaari tulee muuttamaan ja ohjaamaan liikenne- ja kuljetusalojen lainsäädäntöä merkittävästi. Lakimuutosten tarkempi sisältö ei ole vielä tiedossa.

Liik ehdintää on viime vuosina ollut myös mobility as a service- ajattelumallin eli maas- mallin tuomiselle perinteikkäälle liikennealalle. Liikkuminen halutaan tulevaisuudessa mieltää palveluna. Tämän mahdollistaminen tulee varmasti lisäämään teknologisia mahdollisuuksia liikenteen järjestämiseen kaikilla liikkumisen ja liikenteen sektoreilla. (Liikenneviraston tiedote 2016). Avoimilla rajapinnoilla mahdollistetaan uusien palvelumallien kehittelytyön siirtyminen kuntasektorilta yksityissektorille. Tämä sisältää myös riskejä: kuinka voidaan turvata tasa-arvo ja tasapuolinen kohtelu? Onko kunnan tehtävä edelleen huolehtia, että tasa-arvoisuus toteutuu kaikilla asutusalueilla vaikka yksityiset palveluntarjoajat tarjoaisivat tiettyjä palveluja vain taajamaseuduille. Katoaako perinteinen liikenneosaaminen uudistusten myötä? jotta voidaan kehittää, täytyy ymmärtää miten toiminta on nykyisin järjestetty, ettei mennä ojasta allikkoon.

Riskeistä huolimatta liikennealan lakisäätelyn vapauttaminen ja uudistuminen nähdään positiivisena ja odotettuna muutoksena. Ehkä liiallinen yksityiskohtien pohtiminen tap- paa tässä tapauksessa luovuuden.

X) Ennakot HOsta ja KHOsta

Harkinnanvaraisista kuljetusetuuspäätöksistä ja esiopetuksen kuljetuspäätöksistä on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen (HO). Hallinto-oikeuden päätöksestä on mahdol- lisuus edelleen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO). Oulussa on viime vuo-

sina ollut 3-5 tapausta vuosittain, jotka ovat edenneet HO:een. Näiden lisäksi KHO:een on edennyt 1-2 tapausta. HO ja KHO – päätökset toimivat usein ennakkotapauksina kuljetusetuushakemusten käsittelyssä.

Lausuntojen valmistelu on työlästä ja vaatii useita työtunteja useilta henkilöiltä. Päätöksillä on kuitenkin positiivinen vaikutus, joskus niin hankalien tapausten tulkintaan. Oulussa on katsottu että KHO:n päätökset edustavat valtakunnallista linjaa koulukuljetusetuuksien myöntämisessä. Viimeisen kuluneen vuoden aikana, päätökset ovat olleet hieman poikkeavia Oulussa käytettävän koulukuljetusoppaan kanssa. HO ja KHO ovat myöntäneet erityisesti pimeän ajan kuljetuksia löysemmin perustein, mitä Oulussa yleisesti ottaen myönnetään. Hyvän hallintotavan mukaisesti HO:n päätöksen mukaisesti kuljetusetuus on myönnetty kaikille saman alueen lapsille samankaltaisena. Näistä on aiheutunut lisäkustannuksia, esimerkiksi Oulunsaloon hankittiin lukuvuodelle 2015–16 lisäkuljetuksia talviajalle, koska kilpailutukseen ennakoitu oppilasmäärä ylittyi reilusti.

Y) Toimivien markkinoiden edesauttaminen

Kaupunki on merkittävä henkilökuljetusten hankkija Oulun talousalueella. Ei ole merkityksetöntä miten hankinnat tehdään ja millaista yhteistyötä sopimuskausien aikana tehdään. Harva markkina uudistuu omaehtoisesti. Mikäli haluamme uudistaa oppilaskuljetusten hankinnan markkinoita, tulee meidän aktiivisesti pyrkiä siihen. Voimme esimerkiksi vaatia kilpailutuksissa, että autoissa on oltava tarvittavat varusteet reaaliaikaiseen seurantaan tai että liikenne hankitaan kaikille avoimena, jolloin avoimen liikenteen lipputuotteet tulee käydä maksuvälineenä myös oppilaskuljetuksissa.

Paljolti on kiinni halusta ja riittävän ajoissa tehtävästä riittävän tarkasta suunnittelutyöstä. Voimme esimerkiksi aktiivisesti osallistua kokeiluihin, jossa uusia toimintamalleja kehitetään sekä valtakunnallisella, että Oulun seudullisella tasolla. Myönteinen asenne on kaiken onnistuneen muutoksen lähtökohta.

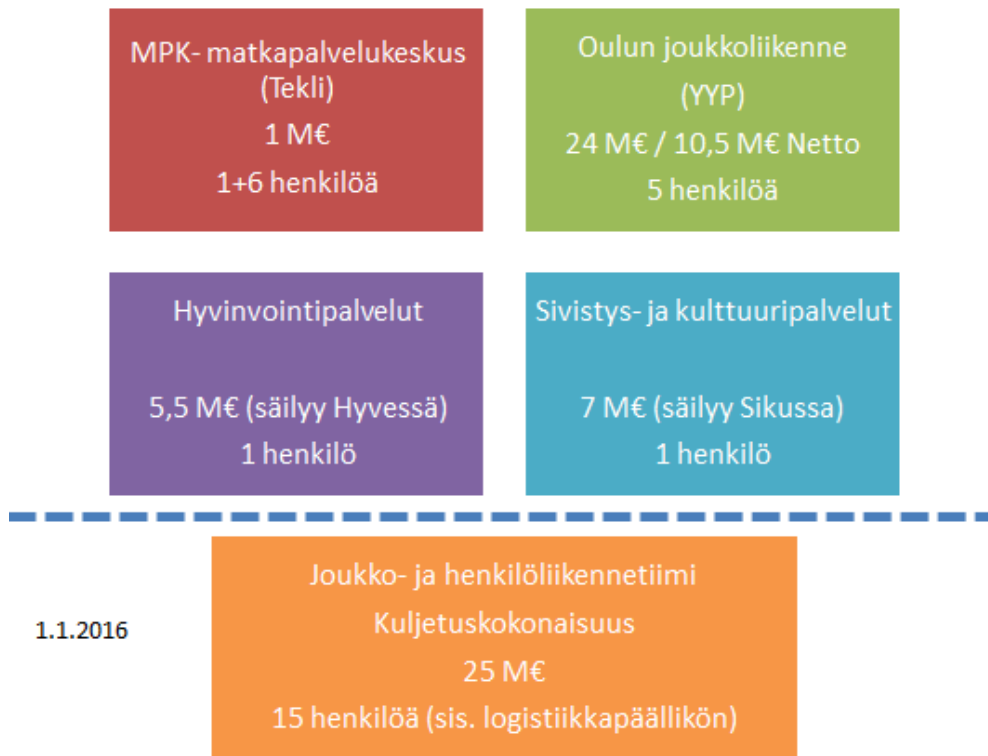
5. HANKINNAT 2020

Tässä kappaleessa käsitellään oppilaskuljetusten hankintaa Oulussa 2020. Nykytila analyysin, omien havaintojen ja kehityskohteiden kuvaamisen perusteella on luotu toimenpidetaulukko. Toimenpidetaulukko toimii konkreettisenä apuna töiden priorisoinnissa lähivuosina. Lähtökohtaisesti oletetaan, että koulukuljetusten hankinta on edelleen kuntien järjestettäväksi lainsäädännöllä määrättyä. Mitään viitteitä lakimuutoksista tämän osalta ei tutkimuksen teon aikana ole tullut ilmi.

5.1 Koko kuljetuskokonaisuus

Oulun kaupunki on keskittänyt henkilökuljetusten hankintaosaamista voimakkaasti vuosina 2015 ja 2016. Kaupunkiin on mm. perustettu uusi joukko- ja henkilöliikennetiimi, joka vastaa asiantuntijatiiminä koko kaupungin henkilöliikenteen hankinnasta. Tiimi on perustettu vuoden 2016 alusta. Tiimin perustamista esitti joukko- ja palveluliikennetyöryhmä. Työryhmä on perustettu 8.10.2014 ja se jatkaa toimintaansa edelleen. Kuvassa 14 on uuden tiimin muodostumisen periaatekuva. Tiimissä työskentelee joukkoliikennepäällikkö, 4 joukkoliikennesuunnittelijaa, 2 logistikkoa, 1 suunnittelija ja 6 palveluneuvojaa. Lisäksi osana tiimiä toimii 5 palveluneuvojaa, vastaamassa mm. asiakaspalvelusta ja laskutuksesta. Tutkimuksen tekemisen aikana logistiikkapäällikön virka oli haussa. Logistiikkapäällikkö tulee toimimaan tämän joukko- ja henkilöliikennetiimin esimiehenä. (Joukko- ja palveluliikennetyöryhmän esitys 2015).

Joukko- ja henkilöliikennetiimin lisäksi Oulun kaupungissa henkilökuljetuksia suunnitellaan ja hankitaan Oulun teknisessä liikelaitoksessa. Teknisen liikelaitoksen logistiikkayksiköltä on kaupunkiin ostettu mm. ryhmäkuljetusten suunnittelua, sekä liikennesuoritteita. Logistiikkayksikön toiminnan kehittämistä ei tässä tutkimuksessa huomioida.



Kuva 14. Uuden joukko- ja henkilöliikennetiimin organisaatio.

Vuoden 2016 alusta perustettu tiimi tulee vastamaan koko kaupunkikonsernin henkilökuljetusten suunnittelusta ja hankinnasta. Varsinkin toiminnan vasta käynnistyessä on tärkeää käydä aktiivista tiedonvaihtoa ja kuljetusten kehittämisen vuoropuhelua palvelualueiden toimijoiden kanssa. Voidaan sopia ja jatkuvasti arvioida logistikkojen ja palvelualueiden välistä yhteistyötä ja toimintaprosesseja. Tärkeää on jatkossa yhdessä myös arvioida säännöllisesti palveluverkon ja yhdyskuntarakenteen mahdollisia muutoksia ja niiden vaikutuksia kuljetuksiin, jotta pystytään tarpeeksi ajoissa reagoimaan tuleviin muutoksiin. (Joukko- ja palveluliikennetyöryhmän esitys 2015).

Joukko- ja palveluliikennetyöryhmä on esittänyt käynnistettäväksi yhteisen selvitystyön matkapalvelukeskuksen sekä VPL- ja SHL – kuljetuksista Kelan ja itsehallintoalueita valmistelevien tahojen kanssa. Yhteinen selvitystyö tulisi käynnistää vuoden 2016 aikana. Työryhmä näkee tärkeänä, että Oulun kaupunki on aktiivinen mm. itsehallintoalueiden perustamisessa ja valmistelussa, koska sillä on merkitystä erityisesti hyvinvointipalvelualueen vammais- ja sosiaalihuoltolain mukaisiin kuljetuksiin ja matkapalvelukeskuksen toimintaan kyseisten matkojen yhdistelyn osalta.

Laajempi yhteistyö

”Suomessa yhteiskunta turvaa kansalaisten liikkumismahdollisuuksia tukemalla ja osittamalla avointa joukkoliikennettä, koululaisten oppilaskuljetuksia, vammaisten ja vanhusien asiointimatkoja sekä korvaamalla terveydenhuoltomatkoja. Yhteiskunnan kus-

tannukset henkilökuljetusten järjestämisestä ovat yhteensä lähes miljardi euroa ja kustannusten alentamiseen kohdistuu suuria paineita.” (Pihka-raportti 2015).

Pirkanmaalla tutkittiin yhteiskunnan korvaamien kuljetusten nykyistä yhtenäisemmän suunnittelun ja toteutuksen kustannus- ja palvelutasovaikutuksia. Selvityksessä todettiin että uuden toimintamallin käyttö tarkoittaisi suurta muutosta nykyisiin käytäntöihin ja kaikkia yksityiskohtia on mahdotonta ennakoida. Käyttöönotto tulisivatkin tehdä alueellisesti rajoitetun kokeilun kautta tarkempien määrittelyjen mahdollistamiseksi. (Pihka-raportti 2015).

Pirkanmaan kokeilussa teoreettisella tarkastelulla saatiin yhteiskunnan korvaamien kuljetusten kustannuksia pienenemään 15 prosenttia (Pihka-raportti 2015). Oulussa vastaavaa tarkastelua ei ole tehty. Tulevaisuudessa suunnitelman tekeminen Pirkanmaan mallin mukaisesti on mahdollista.

5.2 Toimenpidetaulukko

Kehitysehdotukset muodostettiin nykytilan analysoinnin ja omien havaintojen pohjalta. Ne jaoteltiin teemoittain, ja tiivistettiin toimenpidetauluktoon. Toimenpidetauluktoon on lisätty sekä ehdotus toimenpiteen toteuttamisajasta ja ajankohdasta, että esitys ko. toimenpiteen läpiviennin vastaavasta hallintokunnasta. Toimenpidetaulukko on tämän työn liitteenä. Toimenpidetaulukko haluttiin luoda päätöksen teon tueksi sekä konkreettiseksi työsuunnitelmaksi. Toimenpidetaulukko auttaa ymmärtämään mitä kaikkea liittyy oppilaskuljetusten hankintaan lähitulevaisuudessa. Lisäksi taulukko auttaa priorisoimaan ja resursoimaan omia ja kaupungin tehtäviä. Taulukkoon on konkreettisesti koottu niitä toimenpiteitä, mitä olisi syytä tehdä, jotta oppilaskuljetusten hankinnan kehittämiskohteissa esille tulleet haasteet saataisiin ratkaistua. Kehittämiskohteet nousivat esiin nykytila analysoinnista ja omista havainnoista. Toimenpidetaulukossa on käytetty samoja aakkos symboleita kuin tämän tutkimuksen kehittämissuunnitelmissakin. Taulukkoa, että sanallisia kehittämissuunnitelmia voi ja tulee käyttää rinnakkain. Useassa kohteessa samoilla selvittelyillä ja resursseilla pystytään vastaamaan useampaan kehittämiskohteeseen.

Esitettyjä toimenpiteitä on 25 kappaletta. Toimenpiteille on ehdotettu toteuttamisajankohta 3 kuukauden tarkkuudella. Suurin osa toimenpiteistä asettuu välille 2017–2018. Osa kehitystoimenpiteistä on kuitenkin toteutettavissa jo vuoden 2016 aikana. Monien kehittämistoimenpiteiden läpiviennin vaatii hallintokuntien avointa yhteistyötä. Suurin osa toimenpiteistä on sellaisia, joita voidaan vetää joukko- ja henkilöliikennetiimistä eli Jouhe-tiimistä käsin. Lähes yhtä moni toimenpiteistä liittyy Sikun toimintaan. Kehittämistoimenpiteiden läpiviennissä voidaan hyödyntää erilaisia toimintamalleja, esimerkiksi ideariihä, työpajoja, perinteistä virkamies-esitystä tms.

Kehitystoimenpiteiden sisällöt poikkeavat toisistaan. Jotkin ovat tarkoin määriteltyjä, kuten esimerkiksi koulukuljetusoppaan päivittäminen. Osa on hieman abstraktimpia, joiden jalostuminen käytännön toimenpiteiksi vaatii vielä ideointia, asiantuntija-apua tai jäsentelyä. Esimerkiksi kustannus seurannan kehittäminen vaatii vielä kaupungin sisäistä taloushallinnon asiantuntemusta. Osa toimenpiteistä on tarkoituksella, jätetty hieman avoimeksi, koska selvää ratkaisumallia ei ole vielä olemassa, ja joihinkin toimenpiteisiin voi löytyä ratkaisumalli toisesta yhteydestä. Esimerkiksi innovaatiokumppanuuden soveltaminen tilaus- ja retkiajojen kilpailuttamiseen voi poikia hyviä ideoita myös uuden teknologian hyödyntämiseen. Seuraavaksi on lyhyesti käyty läpi kehittämisehdotusten olennaiset vaikutukset teemoittain.

Kuljetusetuuksien myöntäminen

Koulukuljetusetuuksien myöntäminen vaatii toimintamallin muutosta. Harkinnanvaraisien päätösten keskittämisellä saataisiin hyötyjä, esimerkiksi alueellisen tasa-arvoisuuden toteutumisessa. Sähköisen haun mahdollistaminen parantaa palvelua huoltajien suuntaan, sekä helpottaa tilastointia että ennakkosuunnittelua. Koulukuljetusoppaan päivittäminen on tarpeen toteuttaa jo tänä vuonna. Oppaan päivittämisen yhteydessä tulee luoda sisäistä ohjeistusta myös kuljetusten kanssa tekemisissä oleville kouluille, rehtoreille, aluekoordinaattoreille jne. Kuljetusetuus päätösten tulee olla perusteltuja, avoimia ja tasapuolisia.

Kustannusten seuranta ja ennakoitavuus

Riittäväällä sopimuseurannalla varmistetaan avoimuutta ja ymmärrystä kuljetuskustannusten syntymisestä. Pidemmällä sopimuskausilla voidaan esimerkiksi parantaa palvelua kehittämällä kuljetushankintaa myös sopimuskauden sisällä. Kustannustietouden lisääminen ja sisäisten toimintatapojen hallinnalla voidaan merkittävästi vaikuttaa kuljetuskustannusten syntymiseen. Työpaja tai ideariihi -tyyppinen toimintamalli voisi olla hyvä ratkaisu kustannustietouden lisäämiseen ja toimintatapojen muutosten merkitysten ymmärtämiseen. Kustannus seurannan kehittämisellä lisätään avoimuutta ja ennakoitavuutta. Retki- ja tilausajojen kilpailuttamisella voidaan saada hyötyä koko konsernille. Ko. ajojen kilpailuttaminen vaatii riittävää ennakkovalmistelua.

Hankintatavat ja kiinnostavuuden lisääminen

Hankintalain muutokset mahdollistavat joustavampia ja paremmin liikenteen hankintaan sopivampia hankintatapoja. Innovaatiokumppanuus mahdollistaa esimerkiksi uusien

toimintamallien ja teknisten uudistusten kokeilun hallitusti. Avoimen liikenteen hankkiminen ei välttämättä ole edullisempaa kuin tilausajoina hankitut. Avoimena liikenteenä hankitut koulukuljetukset parantavat palvelutasoa harvaan asutuilla alueilla. Koulukuljetuksien hankinnan kiinnostavuutta lisätään hyvin valmistelluilla tarjouspyyntöasiakirjoilla, tiedottamisella ja ansaintalogiikan ymmärryksellä.

Kuljetusten optimointi

Tekniikka tulee muuttamaan tiettyjä toimintamalleja ja parantamaan palvelua. Kuntasektori ei ole teknisten sovellusten edelläkävijä. Yhteisillä työkaluilla ja tietoaineistolla luodaan mahdollisuudet koko kokonaisuuden tehokkaampaan yhteissuunnitteluun. Kuntasektorin henkilökuljetushankinnat on mahdollista tulevaisuudessa hankkia seudullisena. Se edellyttää esimerkiksi tietojen teknistä yhteensopivuutta ja sopimusta kustannusten jakaantumisesta.

Kaupungin oman toiminnan kehittäminen

Yhteishankinnat mahdollistavat kustannussäästöjä. Suunnitteluun on varattava riittävästi aikaa. Yhteistyön muotona voi olla esimerkiksi palveluliikenteen kehittäminen hallintokuntien yhteiseen käyttöön. Uusi panostus kaupungin henkilökuljetusten hankinnassa ei ole vielä siirtynyt täysimääräisenä hallintokuntien käyttöön. Palveluverkko ja tilojen sijainti keskusteluihin kuljetusten mukaan ottaminen vaatii aktiivista otetta usealta eri hallintoyksiköltä. Tilamuutoksiin valmistautuminen vaatii tiedonkulun ja tiedottamisen parantumista.

Muut tekijät

Myös oppilaskuljetusreittien avaaminen avoimeksi on mahdollista, se mahdollistaa uusien sovellusten kehittymisen. Ympäristöohjelman noudattaminen tarkoittaa esimerkiksi koulukuljetuskalustoon kohdistuvia vaatimuksia. Liikennealan lainsäädäntö on muuttumassa. Muutokset tulee huomioida hankinnoissa. Oulun koulukuljetuksiin saadaan valtakunnallista linjausta KO:n ja KHO:n päätöksistä, joita käytetään ennakkopäätöksinä tulevissa päätöksissä. Muutosmyönteisellä ja ennakkoluulottomalla asenteella tulee osallistua kokeiluihin ja kannustaa alaa uusiin palvelumalleihin.

5.3 Villit visiot

”Liikenne on palvelua, se tarvitsee syntyäkseen tarpeita henkilöiden ja tavaroiden kuljettamisesta paikasta toiseen.”

Henkilökuljetusala on perinteinen palveluala. Tulevaisuudessa tarpeiden määrä voi vähentyä. Sähköinen asiointi, uudet oppimiskäsitykset ja 3D-tulostamisen lisääntyminen ovat esimerkkejä, jotka voivat mullistaa perinteisenä pidetyn alan totaalisesti ja jopa globaalisesti. Ihmisen halu kohdata toinen ihminen fyysisesti kuitenkin säilyy. Uudet tekniikat eivät ratkaise perustarpeiden tyydyttämiseksi tehtävää liikkumista. Liikenteessä halutaan tavoitella pitkällä aikavälillä muutosta, jonka myötä liikenne muuttuu kokonaisvaltaiseksi palveluksi. Liikenteestä on tarkoitus tehdä viestinnän kaltainen palvelukokonaisuus. Suomi voi olla tämän liikenne palveluna -ajattelun edelläkävijä. (Liikenneviraston tiedote 2016).

Yhteiskunnan rooli muutoksessa voi olla merkittävä. Se halutaan nähdä muutoksen mahdollistajana. Tulevaisuudessa voidaan esimerkiksi.

- Olettaa säännöllisen joukkoliikenteen käytön olevan lähtökohtaisesti ilmaista yhteiskunnan korvaamien kuljetusten piiriin kuuluville asiakkaille.
- Ottaa yksityisautot rajoitetusti palvelujärjestelmän osaksi.
- Yhdistää pienet tavarat henkilökuljetusten kanssa. (Liimatainen H. 2016).
- Yksityishenkilönä hankkia tarvitsemansa liikennepalvelu kuukausihinnalla.

Reaaliaikainen kuljetustarpeiden ja kuljetusten välittäminen vilahtelee jo tulevaisuusskenaarioissa. Isoilla alueilla, joissa kuljetettavien henkilöiden määrä on suuri, vaatii se järjestelmiltä luotettavuutta ja välitystoiminnalta tarkkaavaisuutta. Onko tulevaisuuden välitystoiminta enää ihmisen tekemä työtä? Pystyykö koneäly yhdistämään tarpeen ja kuljetuksen. Todennäköisesti pystyy, mutta halutaanko sitä? Onko henkilökohtainen palvelukokemus osa kutsuliikennettä? On ainakin kutsuliikenteen käyttäjäryhmälle, joka koostuu pääosin vanhuksista.

6. YHTEENVETO

6.1 Johtopäätökset

Tämän työn tavoitteena oli selvittää oppilaskuljetusten hankinnan nykytila Oulussa ja tuoda esiin hankinnan kehittämiskohteet lähitulevaisuudessa. Oulun nykytilaa lähestyttiin yhteiskunnan korvaamien henkilökuljetusten nykytilasta käsin. Liikennealan lakisääntely on muuttumassa. Uusi lainsäädäntö kerätään liikennekaareen. Liikennekaareen tullaan kokoamaan erillisistä substanssilaeista liikennemarkkinoita ja -palveluja koskevat säädökset. Tällaisia lakeja ovat joukkoliikennelaki, taksiliikennelaki, laki kaupallisista tavarakuljetuksista, sekä nopeasti toteutettavissa olevin osin eräät kuljettajien ammattipätevyyksiä koskevat säännökset sekä ajoneuvolain eräät säännökset.

Kuntien perusopetukseen liittyviä tunnuslukuja kerätään valtakunnalliseen kouluikkunaan. Kuntien välisiä oppilaskuljetuskustannusten eroja voidaan havaita ja tulkita esimerkiksi euroa / kuljetusoppilas -tunnusluvun avulla. Tällä tunnusluvulla Oulun kuljetuskustannukset ovat valtakunnallista keskiarvoa korkeampia. Oulun sijoittuminen keskiarvon yläpuolelle voidaan selittää pääosin mm. pitkillä kuljetusmatkoilla, erityisopetuksen keskittämispäätöksillä sekä suurella määrällä tilauskuljetuksena hankittua liikennettä.

Tutkimuksen pääpaino oli säännöllisten oppilaskuljetusten hankinnassa. Säännöllisistä kuljetuksista suurin yksikkökohtainen kustannus syntyi yksittäiskuljetuksina hoidettavista erityisoppilaiden kuljetuskustannuksista. Usein oppilaat ovat henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sellaisia, jotka eivät pysty käyttämään avointa joukkoliikennettä, heillä on oikeus aamu- ja iltapäivähoitoon tai muuten poikkeava lukujärjestys ja heillä voi olla käytössään apuväline. Kuljetusten hankinnan näkökulmasta tämä erityisoppilaiden joukko on kiinnostava. Kuljetuskustannuksia verrattiin hankintamalleittain. Kustannusten analysoinnilla voidaan löytää ne kohteet, joissa hankinnan tehostaminen on ensisijaista.

Oppilaskuljetusten hankintaan vaikuttavia tekijöitä on kymmeniä. Tekijöihin voidaan vaikuttaa esimerkiksi aktiivisella moniulotteisella vuorovaikuttamisella. Hankintojen kehittämis ehdotukset muodostettiin nykytilan analysoinnin ja omien havaintojen pohjalta. Kehittämis ehdotukset luokiteltiin aiheittain.

Kehittämis ehdotukset tiivistettiin toimenpidetaulukoksi. Toimenpidetaulukkoon on lisätty sekä ehdotus toimenpiteen toteuttamisajasta ja ajankohdasta, että esitys ko. toimenpiteen läpiviennin vastaavasta hallintokunnasta. Toimenpidetaulukko on tämän työn

liitteenä. Toimenpidetaulukko haluttiin luoda päätöksen teon tueksi sekä konkreettiseksi työsuunnitelmaksi. Toimenpidetaulukko auttaa ymmärtämään mitä kaikkea liittyy oppilaskuljetusten hankintaan lähitulevaisuudessa. Lisäksi taulukko auttaa priorisoimaan ja resursoimaan lähitulevaisuuden työtehtäviä.

Päätutkimusongelmana oli oppilaskuljetusten hankintojen kehittäminen Oulun kaupungissa. Tutkimuksessa saatiin koottua yhteensä 25 kehittämistoimenpidettä. Toimenpiteillä laadittiin alustava toteuttamisaikataulu, joka oli yhtenä alaongelmista. Alaongelmana oli lisäksi oppilaskuljetusten hankintoihin vaikuttavien tekijöiden selvittäminen. Vaikuttavia tekijöitä on kymmeniä, useat sisältävät moninaisia koko konsernia koskevia selvityksiä ja hankkeita. Toiseen alaongelmaan, jossa haluttiin selvittää kustannusten muodostumista ja jakaantumista, vastattiin oppilaskuljetuskustannusten monipuolisilla tarkastelunäkökulmilla. Jatkuvalla sopimusten seurannalla ja kustannusten seurannan kehittämisellä voidaan varmistetaan kustannustietouden säilyminen jatkossakin.

6.2 Työn arviointi

Tämä työ tehtiin täysin normaalin päivätyön lisänä. Se vaati ajankäytön tehostamista henkilökohtaisella tasolla. Työ itsessään eteni suunnitellusti ja suunnitellussa aikataulussa. Tutkimus linkittyi hyvin läheisesti päivätyöhöni ja välillä vapaa- ja työajan välinen aikakäsitys hämärtyi. Haastetta ilmeni riittävän oikean ja ajantasaisen lähtötietojen koonnissa sekä näkökulman laajentamisessa. Tässä työssä korostuu koulukuljetusten hankinnan sisäinen näkökulma.

Työssä olisi voinut laajentaa näkökulmaa esimerkiksi asiakaspalveluun tai laajemmin koko kaupunkikonserniin. Sellainen kokonaisuus olisi vaatinut laajempaa yhteistyötä ja mahdollisesti työajan käytön mahdollisuutta. Asiakasnäkökulma ja palveluiden laatu ovat mielenkiintoisia lähestymissuuntia. Uskonkin, että koulukuljetuspalveluiden laatua tullaan lähitulevaisuudessa arvioimaan, joko osana avoimen joukkoliikenteen asiakaspalvelukyselyä tai erikseen.

Tämä tutkimus toimii sekä konkreettisena työlistana kehityskohteiden läpiviemiselle, mutta myös lähtölaukauksena seudullisen toiminnan ja laajemman yhteistyön kokeiluille. Molemmissa hankkeissa olen mielelläni mukana.

LÄHTEET

- [1] Aarnio Sonja. Oulun oppilaskuljetukset 2014. Kuljetustarveselvitys. Ramboll Finland. Oulu. 2014.
- [2] Eskola Saila. PTC Services. Uuden hankintalain mahdollisuudet innovatiivisissa hankinnoissa.18.11.2015. Oulu.
- [3] Henkilökuljetusten uudistaminen. Kunnat.net. 2015. Viitattu 16.4.2016. Saatavissa:
<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2015/Sivut/Henkilokuljetusten-jarjestaminen.aspx#anchor-details>
- [4] Joukko- ja palveluliikennetyöryhmän esitys joukko- ja henkilöliikennetiimin perustamiseksi Oulun kaupunkiin. Kaupunginhallitus: 25/2015. 14.12.2015 15:00. Pöytäkirja §462. Viitattu 11.3.2016. Saatavissa:
http://asiakirjat.ouka.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/epjattn_tweb.htm?412391
- [5] Kouluikkuna. Viitattu 10.3.2016. www.kouluikkuna.fi
- [6] Koulukuljetusten tila 2013. Mikko Svartsjö, Juha Karvonen. Helsinki. Saatavissa:
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/opetus/perusopetus/koulukuljetus/Documents/Koulukuljetusten%20tila%20kunnissa.pdf>
- [7] Krüger Claes. Kehittämispäällikkö. Oulun kaupunki. Sähköpostikeskustelu 19.10.2015.
- [8] Laki. 21.8.1998/628. Perusopetuslaki. Saatavissa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>
- [9] Liimatainen Heikki. Valtakunnalliset koulukuljetuspäivät 2016. Koulutusmateriaali.
- [10] LVM 2013a. Joukkoliikenteen rahoitus. Työryhmän raportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 12/2013.
- [11] LVM 2013b. Julkisesti tuettujen henkilökuljetusten rahoituksen ja toimintatapojen kehittäminen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 11/2013.
- [12] LVM 2015a. Henkilökuljetusten uudistaminen. Ohjausryhmän loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 9/2015. 24.8.2015.
- [13] LVM 2015b. Liikennekaari mahdollistaa uudenlaiset, laadukkaat liikennepalvelut asiakkaille. Tiedote 06.11.2015. Viitattu 16.4.2016. Saatavissa:

<http://www.lvm.fi/-/liikennekaari-mahdollistaa-uudenlaiset-laadukkaat-liikennepalvelut-asiakkaille-856797>

- [14] Mansikkamäki, S.-T. 2014. Ryhmäkuljetusten optimointi. Diplomityö, Tampereen teknillinen yliopisto. Saatavissa: <https://dspace.cc.tut.fi/dpub/handle/123456789/22536>
- [15] Oulun joukkoliikenteen avoin data. Viitattu 10.3.2016. Saatavissa: <http://wp.oulunliikenne.fi/wordpress/avoin-data/>
- [16] Oulun kaupungin esi- ja perusopetuksen koulukuljetusopas. 2014. Viitattu 16.4.2016. Saatavissa: http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=28bf1918-71bf-421e-8578-e74aa1baac52&groupId=64277
- [17] Oppilaskuljetusten harmonisointi. Oulun kaupungin yhdistymishallituksen päätös 21.8.2012 § 62. Viitattu 10.3. 2016. Saatavissa Oulun kaupungin sähköisestä päätösarkistosta.
- [18] Pihka-raportti. 2015. Yhteiskunnan korvaamien kuljetusten tehostaminen – esiselvitys Pirkanmaan alueella. Heikki Liimatainen, Pasi Metsäpuro, Lasse Nykänen. Liikenteen tutkimuskeskus Verne, Tampereen teknillinen yliopisto. Tampere 29.1.2015. Saatavissa: http://www.pirkanmaa.fi/files/files/innovaatiotyö/pdf/pihka_loppuraportti.pdf
- [19] Primus – opiskelijahallintojärjestelmä. Oulu. Viitattu 10.3.2016.
- [20] Sivistys- ja kulttuuripalveluiden käyttösuunnitelma 2016.
- [21] Sivistys- ja kulttuuripalveluiden kouluverkkoselvitys. 2016. Viitattu 8.4.2016. Saatavissa: <http://www.ouka.fi/oulu/koulutus-ja-opiskelu/kouluverkkoselvitys>
- [22] Soininen Minna. Oulun joukkoliikennepäällikkö. Haastattelu 13.4.2016.
- [23] Palveluverkon ennakkovaikutusten arviointi. Minna Soininen. Oulun kaupunki. Muistio. 21.11.2014.
- [24] Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote. Hankintalain kokonaisuudistus. Viitattu 10.3.2016. Saatavissa: https://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/julkiset_hankinnat/hankintalain_kokonaisuudistus.
- [25] Liikenneviraston tiedote. Liikkuminen palveluna. Viitattu 10.3.2016. Saatavissa: <http://www.liikennevirasto.fi/liikennejarjestelma/maas>

- [26] Ympäristötilinpäätös. Oulun kaupunki. 2015. Viitattu 16.4.2016. saatavissa: http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=186fcd81-d857-411e-bdfe-0c57254dc377&groupId=64417

