

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Leena Huhtala

PIRKANMAAN JOUKKOLIIKENNE UUDESSA MAAKUNTAMALLISSA

Hallinnollinen näkökulma

Aluetieteen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2017

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KARTTA- JA TAULUKKOLUETTELO	4
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen tavoitteet	10
1.2. Tulevaisuudenkuvien esittely	11
1.3. Käsitelmäärittely	13
2. JOUKKOLIIKENTEEEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ	15
2.1. Ruotsin joukkoliikennemalli	15
2.2. Lainsäädännön merkitys	16
2.3. Joukkoliikennelaki, Euroopan unionin palvelusopimusasetus ja liikennekaari	19
2.4. Joukkoliikenteen järjestämisen historia	20
2.5. Joukkoliikenteen nykytila	22
2.6. Pirkanmaan maakunta	23
3. TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT	25
3.1. Governance network-teoria	25
3.2. Tulevaisuudentutkimus	28
3.3. Tulevaisuudenkuvat	29
4. TULEVAISUUDENKUVAT	31
4.1. Joukkoliikennejärjestelmä ei muutu	31
4.2. Joukkoliikenne maakunnan hallinnassa	35
4.3. Tampereen kaupunki koko maakunnan joukkoliikenteen vetäjän	38
4.4. Yhteenveto	41

5. TULEVAISUUDENKUVIEN SWOT-ANALYYSI HAASTATTELUIDEN VALOSSA	43
5.1. Haastattelu osana tutkimusta	43
5.2. Analyysi osana haastattelua	44
5.3. SWOT-analyysi	46
5.4. Tulevaisuudenkuvien sisäiset heikkoudet ja vahvuudet	46
5.4.1. Sisäiset heikkoudet Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa	46
5.4.2. Sisäiset vahvuudet Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa	48
5.4.3. Sisäiset heikkoudet Maakunta-tulevaisuudenkuvassa	50
5.4.4. Sisäiset vahvuudet Maakunta-tulevaisuudenkuvassa	50
5.4.5. Sisäiset heikkoudet Tampere-tulevaisuudenkuvassa	54
5.4.6. Sisäiset vahvuudet Tampere-tulevaisuudenkuvassa	55
5.4.7. Yleisiä kommentteja sisäisistä heikkouksista ja vahvuuksista	57
5.5. Tulevaisuudenkuvien ulkoiset uhat ja mahdollisuudet	58
5.5.1. Ulkoiset uhat Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa	59
5.5.2. Ulkoiset mahdollisuudet Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa	61
5.5.3. Ulkoiset uhat Maakunta-tulevaisuudenkuvassa	62
5.5.4. Ulkoiset mahdollisuudet Maakunta-tulevaisuudenkuvassa	64
5.5.5. Ulkoiset uhat Tampere-tulevaisuudenkuvassa	65
5.5.6. Ulkoiset mahdollisuudet Tampere-tulevaisuudenkuvassa	66
5.6. Yhteenveto SWOT-analyysistä	67
5.7. Tulevaisuudenkuvien vaikuttavuuden arviointi	68
5.8. Asiantuntijoiden valinnat tulevaisuudenkuvista	71
5.9. Yhteenveto	74
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	76
6.1. Erilaiset tulevaisuudenkuvat	76
6.2. Lopullinen valinta ja vaikutus	83
LÄHDELUETTELO	86

LIITTEET

LIITE 1. Haastatteluaineisto	93
LIITE 2. Saatekirje	94
LIITE 3. Haastattelurunko	96

KARTTA- JA TAULUKKOLUETTELO

Kartta 1. Pirkanmaan toimivaltaisen viranomaisen toimivalta-alueet.	8
Taulukko 1. Kirjallisuuskatsauksen SWOT-analyysi kaikista tulevaisuudenkuvista.	42
Taulukko 2. Jatkumo-tulevaisuudenkuvan SWOT-analyysi.	77
Taulukko 3. Maakunta-tulevaisuudenkuvan SWOT-analyysi.	79
Taulukko 4. Tampere-tulevaisuudenkuvan SWOT-analyysi.	81

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Leena Huhtala

Pro gradu -tutkielma:

Pirkanmaan joukkoliikenne uudessa maakuntamallissa: Hallinnollinen näkökulma

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Aluetiede

Työn ohjaaja:

Seija Virkkala

Valmistumisvuosi:

2017

Sivumäärä: 96

TIIVISTELMÄ:

Joukkoliikenne elää muutoksen aikakautta. Tuleva maakuntaudistus tulee vaikuttamaan joukkoliikenteen järjestämiseen. Erityisesti hallinnointi, resurssien järjestäminen sekä poliittinen toiminta ovat avaintekijöitä, jotka vaikuttavat tulevaan rakenteeseen. Tällä tutkimuksella selvitettiin Pirkanmaan joukkoliikenteen hallinnointia uudessa maakuntamallissa. Tutkimusta varten kerätyn aineiston pohjalta luotiin tulevaisuudenkuvia. Tulevaisuudenkuvat tarjoavat mahdollisuuden ratkaista joukkoliikenteen hallinnointi ja rahoitus. Tutkimuksen teoreettisina lähtökohtina toimivat governance network-teoria sekä tulevaisuudentutkimus. Lisäksi tulevaisuudenkuvissa otettiin huomioon joukkoliikenteen konteksti. Tämän tutkimuksen kontekstina toimivat Ruotsin joukkoliikennemalli, lainsäädännön antamat raamit ja joukkoliikenne yleisellä tasolla. Liikennekaari voi muuttaa osaa lainsäädännöstä, jonka vuoksi sitä sivutaan tutkimuksessa.

Tutkimuskysymyksissä selvitetään millaisia tulevaisuudenkuvia voi muodostua ja miten tulevaisuudenkuvat tulevat vaikuttamaan joukkoliikenteen järjestämiseen. Tutkimusta varten luotiin kolme eri tulevaisuudenkuvaa. Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa joukkoliikennetoiminta jatkuu samanlaisena, kahden toimivaltaisen viranomaisen Tampereen kaupungin ja ELY-keskukselta tehtävät saavan maakunnan alaisena. Maakunta-tulevaisuudenkuvassa joukkoliikenteen uudeksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi nousisi yksin maakunta. Tampere-tulevaisuudenkuvassa, Tampereen kaupunki ottaa joukkoliikenteen hallinnoinnin vastuulleen.

Tutkimus on laadullinen tutkimus, mutta tutkimuksessa hyödynnettiin myös systemaattista kirjallisuuskatsausta. Tutkimuksen empiria kerättiin kuudella puolistrukturoidulla asiantuntijahaastattelulla. Haastatteluissa keskityttiin erityisesti Pirkanmaan joukkoliikenneosaajiin, sillä tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, mikä tulevaisuudenkuva sopisi parhaiten Pirkanmaalle. Haastatteluaineistosta tehtiin SWOT-analyysi.

Haastatteluista selvisi, että enemmistö asiantuntijoista haluaisi yhden joukkoliikenneviranomaisen, joka olisi Tampereen kaupunki. Kuitenkaan mikään tulevaisuudenkuva ei ollut täydellinen. Erityisenä heikkoutena Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa on joukkoliikenteen kehityksen pysähtyneisyys ja kahden viranomaisen yhteistyö sekä päällekkäiset tehtävät. Maakunta-tulevaisuudenkuvassa huolena on erityisesti rahoittaminen ja uuden hallintotason tehtävät sekä osaaminen. Tampere-tulevaisuudenkuvassa tuli esille, että päätöksentekoelein tarvitsee uudistusta, mikäli se halutaan integroida osaksi hallintoelintä. Tutkimuksessa tehtiin päätelmä, että joukkoliikennettä voidaan toteuttaa kahden toimijan mallilla, koska liikennettä voidaan tuottaa siellä, missä joukkoja on ja samalla yhdistellä liikennettä myös muihin kuljetuksiin. Kahden toimivaltaisen viranomaisen malli toimii parhaiten siten, että Tampereen kaupunki ottaa koko maakunnan joukkoliikennetehtävät vastuulleen ja maakunta huolehtii lakisääteisistä tehtävistä, kuten myös kuntien koulu- kuljetuksista siinä määrin, kuin kunnat haluavat. Tutkimuksessa kuitenkin todettiin, että vastaisuudessa yhden toimijan malli on paras ratkaisu ja tällöin toimivaltainen viranomainen on Tampereen kaupunki, joka on jo huolehtinut joukkoliikenneviranomaisen tehtävistä.

AVAINSANAT: Joukkoliikenne, maakuntaudistus, tulevaisuudentutkimus, Pirkanmaa

1. JOHDANTO

Pirkanmaalla valmistaudutaan maakuntauudistukseen. Maakuntauudistuksen tavoitteena on luoda edellytykset kuntia suuremman alueen itsehallinnon toteuttamiselle. Joukkoliikenteen järjestäminen sekä hallinnointi ovat riippuvaisia siitä, mitä tulevassa maakuntalakiuudistuksessa säädetään. Uusi maakuntalakiluonnos julkaistiin 27. päivä kesäkuuta 2016. Lain on tarkoitus astua voimaan mahdollisimman pian. (Maakuntalaki 2016.)

Pirkanmaalla on vuodesta 2009 ollut kaksi toimivaltaista joukkoliikenneviranomaista, joiden tehtävänä on tarjota joukkoliikennepalvelua Pirkanmaan väestölle. Joukkoliikennelaki määritteli Tampereen kaupungin toiseksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi yhdessä Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskuksen) kanssa. Uudistus toteutui käytännössä vuoden 2014 kesällä, jolloin Tampereen kaupunkiseudulla käynnistyi Tampereen kaupungin operoima joukkoliikenne (ns. Nysse-liikenne). Tampereen kaupungin toimivalta-alue (Tampereen kaupunkiseutu) käsittää kahdeksan kuntaa Pirkanmaalla: Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Tampere, Vesilahti ja Ylöjärvi. Kaupunkiseudun kunnissa operoitu joukkoliikenne tuotetaan kilpailutetusti eri liikennöitsijöillä ja ylintä päätösvaltaa joukkoliikenneasioissa käyttää Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunta. ELY-keskus operoi muissa 14 kunnassa Pirkanmaalla: Akaan, Ikaalisten, Hämeenkyrön, Juupajoen, Kihniön, Mänttä-Vilppulan, Parkanon, Pälkäneen, Punkalaitumen, Ruoveden, Sastamalan, Urjalan, Valkeakosken ja Virtain kunnissa (ks. kartta 1). (Joukkoliikennelaki 12–13 §; 59 §; Lehtonen 2015: 3.)



Kartta 1. Pirkanmaan toimivaltaisen viranomaisen toimivalta-alueet (Hillo, Rinta-Piirto & Ränä 2012: 8).

Joukkoliikenteen tarkoitus on tarjota peruspalvelu, joka tyydyttää ihmisten jokapäiväiset liikkumistarpeet. Yhteiskunta haluaa turvata kaikille taloudellisen ja tehokkaan joukkoliikennepalvelun, mihin perustuu joukkoliikenteen peruspalveluluonne. Yhteiskunnassa

kuten Pirkanmaallakin pyritään turvaamaan joukkoliikenne sekä keskuksissa että syrjäseuduilla, jos vain kysyntää on riittävästi ja palveluita voidaan näin tuottaa. (Liikennevirasto 2013: 9; Tampereen joukkoliikenne 2015: 3.)

Joukkoliikenne mielletään osaksi julkista liikennettä, vaikka todellisuudessa joukkoliikenne käsite tulisi liittää julkiseen henkilöliikenteeseen. Julkinen liikenne sisältää ihmisten kuljettamista kaikilla liikennemuodoilla, myös taksiliikenteen. Sen sijaan julkinen henkilöliikenne ei kata taksiliikennettä, joka on ainoastaan tilaajan käytettävissä ja päätettävissä. (Liikennevirasto 2013: 10–11, 57.)

Joukkoliikenne ei ole kuntien lakisääteinen tehtävä, mutta osa kunnista kokee joukkoliikenteen järjestämisen erityisen tärkeäksi (Lehtonen 2015: 4). Kuntien lakisääteisenä tehtävänä on järjestää koulukuljetuksia sekä terveyden- ja sosiaalihuollon kuljetuksia (Perusopetuslaki 32 §; Sosiaalihuoltolaki 23 §). Joukkoliikenteen lainsäädäntöön ja historiaan keskitytään toisessa luvussa.

Tässä tutkimuksessa joukkoliikenteellä tarkoitetaan määritellyllä alueella tapahtuvaa ja joukkoliikennelain mukaista joukkoliikennettä. Tämä joukkoliikenne tarkoittaa yleisesti käytettävissä tai tilattavissa olevaa, ihmisten kuljettamiseen tarkoitettua liikennettä. Se on joko ammattimaista linja-autoliikennettä, riippumatta siitä harjoitetaanko sitä markkinaehtoisesti vai palvelusopimusasetuksen mukaisesti tai palvelusopimusasetuksen mukaisesti tuotettuna raideliikenteenä. (Liikennevirasto 2013: 10.) Tämä tutkimus ei kuitenkaan koske Tampereen kaupungin raitiovaunuliikennettä, sillä liikennöinti ei ole alkanut. Samoin raitiovaunu ei tule palvelemaan koko kaupunkiseutua vaan ainoastaan Tampereen kaupunkia, vaikka raitiovaunuliikenteellä pyrittäisiin tarjoamaan ratkaisu liityntäliikenteelle. Lisäksi tutkimus ei käsittele vesiliikennettä, sillä lauttaliikennettä ei ole yhdistetty osaksi Pirkanmaan joukkoliikennettä.

1.1. Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää tulevaisuudenkuvia, joiden avulla voidaan havainnollistaa alueen joukkoliikennetarkaisuja. Tulevaisuudenkuvissa nousevat esille hallinnon ja rahoituksen kysymykset. Konkreettisia uudistuksia kuten linjojen reittejä on mahdotonta ennustaa, sillä sekä maakuntamalli että -lakiluonnos ovat vielä tutkimusta tehtäessä keskeneräisiä. Lisäksi hallituksen tavat uudistaa liikennettä erilaisilla uudistusohjelmilla ovat alati muutoksessa. Tutkimuksessa tarkastellaan laajalti tulevaisuudenkuvien sisäisiä vahvuuksia ja heikkouksia sekä ulkoisia mahdollisuuksia ja uhkia.

Tutkimus tehtiin Tampereen kaupungin pyynnöstä. Kehittämistutkimusta tehtäessä on tärkeää asettaa aikaraamit, joiden puitteissa tutkimus ajoittuu. Tutkimuksessa hyödynnettävä aineisto päättyy vuoden 2016 loppuun.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Millaisia tulevaisuudenkuvia Pirkanmaan joukkoliikenteestä voi maakuntauudistuksen myötä muodostua?
2. Miten tulevaisuudenkuvat tulevat vaikuttavat Pirkanmaan joukkoliikenteen järjestämiseen?

Tutkimuksen metodi ei ole rajattu, vaan tutkimuksessa yhdistellään sekä laadullista tutkimusmenetelmää että systemaattista kirjallisuuskatsausta. Ne eivät ole toisiaan poissulkevia vaan täydentävät toisiaan ja lisäävät tutkimuksen kongruenssia ja reliabiliteettia. Tutkimuksen kongruenssilla tarkoitetaan tutkimuksen yhdenmukaisuutta eli useampi eri indikaattori mittaa samaa asiaa (Hiltunen 2009: 10). Joukkoliikenteen kontekstina toimii Ruotsin joukkoliikennemalli sekä lainsäädännön määrittelemät raamit. Luvussa kaksi keskitytään joukkoliikenteen toimintaympäristöön ja tarkastellaan Pirkanmaata yleisellä tasolla. Tutkimuksen teoreettisena pohjana toimii governance network-teoria (hallinnan verkostoteoria) ja tulevaisuudentutkimus. Tutkimuksen teoriapohjaan perehdytään luvussa kolme. Luvussa neljä pohjustetaan tulevaisuudenkuvia ja tarkastellaan niiden eroa-

vaisuuksia. Lisäksi luvussa neljä vastataan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Luvussa viisi keskitytään haastattelututkimukseen ja sen tuloksiin sekä vastataan toiseen tutkimuskysymykseen.

Tutkimuksen tarkoituksena on saavuttaa ymmärrys tulevaisuudenkuvien tarjoamista joukkoliikennetarkoituksista. Tulevaisuudenkuvina toimii kolme mahdollisuutta, jotka ovat:

- Maakuntalakiluonnos astuu voimaan sellaisenaan jättäen määrittelemättä hallinnointiin ja rahoitukseen liittyviä asioita sekä siirtäen Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen joukkoliikennetehtävät maakunnalle. (Jatkumo-tulevaisuudenkuva)
- Maakunnasta tulee maakunnan ainoa toimivaltainen viranomaisen ja samalla joukkoliikennetehtävät siirtyvät Tampereen kaupungilta ja Pirkanmaan ELY-keskukselta maakunnalle. (Maakunta-tulevaisuudenkuva)
- Tampereen kaupungista tulee maakunnan ainoa toimivaltainen joukkoliikenneturvaviranomainen ja samalla sen toimivalta kasvaa kahdeksasta kunnasta 22 kuntaan. (Tampere-tulevaisuudenkuva)

Näiden tulevaisuudenkuvien avulla selvitetään joukkoliikenteen tulevaisuutta ja mahdollisuuksia kehittää palvelua. Lisäksi tulevaisuudenkuvat antavat mahdollisuuden tarkastella vaihtoehtoja joukkoliikenteen järjestämiselle sekä Pirkanmaan kehittämiseksi. Tulevaisuudenkuvien lisäksi tutkimuksessa vertaillaan parasta mahdollista mallia toteuttaa joukkoliikennettä Pirkanmaan maakunnassa.

1.2. Tulevaisuudenkuvien esittely

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten joukkoliikenne uudessa maakuntamallissa voisi toteutua. Tulevaisuudenkuvien avulla pystytään kartoittamaan hallinnollisia mahdollisuuksia sekä rahoitusratkaisuja, joita maakuntaudistuksesta ja uudistetusta joukkoliikenteestä voi syntyä.

Aluksi tulevaisuutta voidaan tarkastella näkökulmasta, että muutosta tämän hetkiseen tilanteeseen ei juurikaan tapahdu ja Pirkanmaan joukkoliikenne järjestetään edelleen kahden toimivaltaisen viranomaisen alaisuudessa. Uudistuksesta huolimatta Tampereen kaupunki jatkaa toimintaansa toimivalta-alueellaan ja säilyttää rahoitus- ja hallintokysymykset ennallaan. Toinen joukkoliikenneviranomainen Pirkanmaan ELY-keskus siirtää tehtävänsä maakuntaudistuksen myötä Pirkanmaan maakunnalle. Maakunta siirtyy hoitamaan niin kutsuttua ELY-liikennettä 14 muulle maakunnan kunnalle. Samalla ELY-keskuksen rahoitusmalli ja hallinto siirtyvät maakunnalle. (Maakuntalaki 2016.)

Toisena mahdollisena tulevaisuudenkuvana on siirtyminen niin kutsuttuun Ruotsin joukkoliikennemalliin. Ruotsin joukkoliikennemallissa maakunta ottaa vastuun joukkoliikenteen järjestämisestä koko maakunnan alueella ja useimmissa tapauksissa perustaa joukkoliikenneyhtiön, joka huolehtii konkreettisesta joukkoliikenteen järjestämisestä. Päätökset kuten lippuhinnat ja palvelutaso jäävät maakunnan valtuuston perustamille lautakunnille ja kunnille. Erona on, että Ruotsissa yhtiöitettyä joukkoliikennettä pystytään rahoittamaan pääsääntöisesti lippu- ja verotuloilla. Suomessa valtio tukee joukkoliikennettä erityisesti haja-asutusalueella. Lisäksi Ruotsin joukkoliikennemallissa kunnilla ja maakunnilla on erilaiset lakisääteiset vastualueet. Kunnat ovat vastuussa koulukuljetuksista sekä erityiskuljetuksista vanhuksille ja vammaisille, kun taas maakuntien vastuulla on järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon kuljetukset. (Bjerkemo 2003: 1–2; Lehtonen 2015: 2–5; Nordstrand 2005: 1–3; Västtrafik 2015: 30–32.)

Kolmantena tulevaisuudenkuvana on organisointitapa, jonka keskiössä on Tampereen kaupunki. Uudistuksen myötä Tampereen kaupungista tulisi ainoa joukkoliikenneviranomainen ja samalla sen toimivalta-alue laajenisi koko maakunnan alueelle. Tämä tarkoittaisi, että kaikissa maakunnan kunnissa toimisi yhtenäinen niin sanottu Nysse-liikenne. Joukkoliikennelautakunta olisi vastuussa poliittisten päätösten tekemisestä ja edustajista puolet olisi tamperelaisia. Lisäksi kunnat rahoittaisivat joukkoliikennepalvelua kuntien maksuosuuksilla. (Tampereen joukkoliikenne 2015: 17.)

Näin laajalla ja kattavalla alueella joukkoliikenteen haasteena on kaupunkikeskeisyys sekä väestön lisääntyvä muutto kaupunkiin. Mikäli väestönkehitys jatkuu samanlaisena,

on joukkoliikennejärjestelyiden oltava kunnossa varsinkin, jos kulkuosuutta halutaan kasvattaa. Joukkoliikennejärjestelyt vaikuttavat ratkaisevasti keskuksien kehitykseen. Samalla joukkoliikennejärjestelyt määrittelevät kaupunkien ja maaseudun joukkoliikennetarjonnan. (Karisto 2016.) Samalla voidaan pohtia, onko joukkoliikenteen kehityksellä tai trendeillä kuten ekologisella ajattelutavalla vaikutusta tulevaisuuden liikenteen järjestämistapoihin tai kehitykseen.

1.3. Käsitelmäärittely

EU:n palvelusopimusasetus (PSA) sisällyttää yhteen asetukset nro. 648/92 sekä 12/98 ja sulauttaa ne yhdeksi asetukseksi, jotta olisi helpompaa ja selkeämpää luoda säännöt kansainväliselle joukkoliikenteelle Euroopan unionin alueella. Palvelusopimusasetus määrittelee ehdot, joiden mukaan alueen ulkopuolelta tulevat liikennöitsijät voivat toimia EU-alueella. Palvelusopimusasetus määrittelee ne toimintatavat, joiden avulla toimivaltainen viranomainen voi järjestää perustasoon verrattavaa parempitasoista joukkoliikennettä. (EY 1370/2007.)

Joukkoliikennelain tavoitteena on joukkoliikenteen kehittäminen siten, että ihmisten käytettävissä on välttämättömiä jokapäiväisiä liikkumistarpeita vastaavat joukkoliikenteen palvelut koko maassa. Tavoitteena on lisäksi, että runsasväkisillä kaupunkiseuduilla ja niiden välisessä liikenteessä palvelutaso on niin korkea, että joukkoliikenteen kulkutapaosuus kasvaa. (Joukkoliikennelaki 3 §.)

Maakuntalakiluonnos on maakunnan hallinnon ja talouden hoitoa koskeva laki. Sen pohjana on kuntalaki ja perustuslaki. Päätoiminen tehtävä on luoda monialainen ja tehtäväkentältään laaja kokonaisuus, jossa maakunta ottaa hoitaakseen kuntien vastuulla olleita tehtäviä alueen kaikkien kuntien ylläpitävällä päätöksellä ja kuntien osoittamalla rahoituksella. (Maakuntalaki 2016.)

Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunta on Tampereen kaupunkiseudun kuntien muodostama joukkoliikennettä ohjaava toimija, johon kunnat asettavat edustajansa. Joukkoliikennelautakunta päättää toimivalta-alueensa sisällä harjoitettavasta joukkoliikenteestä ja sen hankinnasta. Lisäksi se toimii alueella harjoitettavan reitti- ja kutsujoukkoliikenteen lupaviranomaisena. (Yhteistoimintasopimus 2010.)

Tampereen joukkoliikenne (Nysse) vastaa joukkoliikenteen toimivaltaisen viranomaisen konkreettisesta joukkoliikenteen järjestämisestä. Se on organisatorisesti osa Tampereen kaupungin kaupunkiympäristön palvelualueen toimialaa. Sen tehtävänä on joukkoliikennelautakunnan toimialaan kuuluvien tehtävien valmistelu ja toimeenpano. (Tampereen kaupunki 2015.) Lisäksi Tampereen joukkoliikenne kilpailuttaa, tilaa ja suunnittelee kaupunkiseudun joukkoliikennepalvelut (Tampereen joukkoliikenne 2014: 24).

2. JOUKKOLIIKENTEEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Tässä luvussa keskitytään joukkoliikenteeseen vaikuttaviin tekijöihin. Toisen Pohjoismaan joukkoliikennemalli sekä lainsäädännön antamat raamit tarjoavat mahdollisuuden syventyä niihin tekijöihin, joista joukkoliikennettä voidaan kehittää. Tämän lisäksi voidaan pohtia, miten Pirkanmaan väestö ja rakenteelliset tekijät vaikuttavat joukkoliikenteeseen. Historiasta voidaan hakea pohjaa tulevaisuudelle. Lisäksi historian avulla voidaan analysoida virheitä, jotta niitä ei tulevaisuudessa toistettaisi.

2.1. Ruotsin joukkoliikennemalli

Ruotsissa alueellinen ja paikallinen julkinen liikenne järjestetään maakunnan toimivallan alaisuudessa. Tämän toimivallan johdossa on maakunnanvaltuusto, johon valitaan edustajia parlamentaarisesti. Malli on ollut käytössä 1980-luvun lopulta. Maakunnan valtuuston tehtävänä on päättää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja joukkoliikenteestä. Maakunnanvaltuusto perustaa erillisen lautakunnan, jonka tehtävänä on tehdä päätöksiä joukkoliikenteen järjestämisestä. Ruotsissa kunnat ovat vastuussa koulukuljetuksista sekä erityiskuljetuksista vanhuksille ja vammaisille. Maakuntien vastuulla on järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon kuljetukset. (Bjerkemo 2003: 1–2.)

Joukkoliikenne maakunnissa määräytyy kilpailutuksen kautta. Maakunta voi perustaa yhtiön, joka vastaa joukkoliikennepalveluiden järjestämisestä. Tämä yhtiö tuottaa koko seudulle niin linja-autoliikennettä kuin laiva- ja lähijunaliikennettä. Yhtiön omistus on kuitenkin useimmiten maakunnanvaltuuston tai lautakunnan ja kuntien hallussa tai pelkästään maakunnanvaltuustolla. Varsinainen päätösvalta säilyy maakunnilla ja kunnilla. Maakuntavaltuusto muodostaa lautakunnan, joka määrittelee lippujen hinnat, joukkoliikennevalikoiman, jakaa joukkoliikennetuen ja ohjaa joukkoliikenteen järjestämistä sosioekonomisesta näkökulmasta. Lisäksi viranomainen tekee päätökset joukkoliikenteen palvelutasosta ja huolehtii muun muassa laissa määritettyjen tehtävien hoitamisesta. Jouk-

koliikennettä rahoitetaan pääsääntöisesti lippu- ja verotuloilla. Lisäksi infrastruktuuri rahoitetaan joko kunnallisella tuella tai valtiontuella. (Lag 2010:1065 om kollektivtrafik; Nordstrand 2005: 1–3.)

Useimmissa maakunnissa kuten Länsi-Götanmaalla maakunta on perustanut yhtiön, jonka tehtävänä on tuottaa joukkoliikennepalvelut. Yhtiö ostaa kilpailutetun ja yhtiön toimintaperiaatteen mukaisen joukkoliikennepalvelun kuljetusyrittäjiltä. Kuitenkin hallinnasta vastaa maakunnan lautakunta, joka tekee joukkoliikennepäätökset ja kehittää toimintaa. (Västtrafik 2015: 30–32.)

Ruotsin joukkoliikennemallin kytkeminen tähän tutkimukseen auttaa ymmärtämään län-sinaapurin toimintatapoja ja hyödyntämään mallia myös Suomessa. Tarkoituksena on haakea esimerkkitapauksia ja toimintamalleja, joiden avulla tulevaisuudenkuvaa voidaan paremmin analysoida. Erityisesti voidaan tarkastella, minkälainen tulevaisuudenkuva Pirkanmaalla muodostuisi, mikäli Ruotsin joukkoliikennemallia sovellettaisiin suomalaiseen joukkoliikennekulttuuriin. Voidaanko Ruotsin joukkoliikennemallista hyödyntää jotain tiettyä osaa, jotta joukkoliikennettä voitaisiin tuottaa tehokkaasti ja taloudellisesti lainsäädännön asettamissa rajoissa?

2.2. Lainsäädännön merkitys

Valmisteilla olevan maakuntalain mukaisesti kaikki maakuntien liittojen lakisääteiset tehtävät siirretään maakunnille. Tämä tarkoittaisi, että alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa (7/2014) tarkoitetut aluekehittämisen kaikki tehtävät ja aluekehittämisviranomaisen tehtävät sekä muissa laeissa maakuntien liitoille säädetyt tehtävät siirretään maakunnille. Tehtäväsiirtojen jälkeen jäsenkunnat voivat siten lakkauttaa nykyiset kuntayhtymämuotoiset maakuntien liitot. Valtionhallinnolle organisoituvat ne tehtävät, joissa on kyse oikeusharkintaisista tehtävistä ilman alueellista näkökulmaa, valtion tai yleisen edun valvonnasta taikka vaikutuksiltaan valtakunnallisista tehtävistä. Tämän lisäksi TE-toimistot ja ELY-keskukset lakkautetaan ja niiden

vastuulla olevien palveluiden järjestämisvastuu siirtyy pääasiassa maakunnille. (Maakuntalaki 2016.)

Joukkoliikenteen järjestäminen ei kuitenkaan ole kuntien tai maakuntien lakisääteinen tehtävä, vaan se on vapaaehtoista (Lehtonen 2015: 4). Jos kunnissa tai kaupunkiseuduilla on tarjottu ja järjestetty julkista henkilöliikennettä, on noudatettava EU:n palvelusopimusasetuksen (EY 1370/2007) säännöksiä sekä Suomen kansallista lainsäädäntöä (Joukkoliikennelaki 8–13 §).

ELY-keskukset ovat vastuussa linja-autoilla ja takseilla harjoitettavasta maaseudun peruspalveluluonteisesta joukkoliikenteestä (ELY-liikenne). Lisäksi ELY-keskuksien vastuulla on kilpailuttaa alueen liikennepalveluiden hankinnat. Uudessa maakuntalaissa on määritelty joukkoliikennetehtävien siirtämisestä ELY-keskuksilta maakunnille. Erityisesti ELY-keskuksien joukkoliikennetehtävät, jotka koskevat julkisen henkilöliikenteen suunnittelua ja järjestämistä sekä julkisen henkilöliikenteen valtionavustustehtäviä, ehdotetaan siirrettäviksi maakunnille. Lisäksi maakunnille ehdotetaan siirrettäväksi joukkoliikenteen alueellinen suunnittelu ja järjestäminen sekä valtionavustustehtävät samoin kuin yksityisteiden valtionavustustehtävät. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan muutettaisi kunnille ja niiden yhteistyöelimille joukkoliikennelain mukaan kuuluvien tehtävien järjestämistä. (Maakuntalaki 2016.) Tämä viittaisi siihen, että joukkoliikenteen järjestämisessä maakunnalle ei siirrettäisi esimerkiksi palvelutason hyväksyntää tai joukkoliikenteen lupien myöntämistä niissä kunnissa tai kuntaliitoissa, joissa lupia on aiemmin hyväksytty. (Joukkoliikennelaki 8–13 §.)

Maakuntalaissa on todettu, että maakunta ei ota vastuulleen metro- tai raitioliikennettä eikä tässä vaiheessa raideliikennettä eli tässä tutkimuksessa Pirkanmaan rautatieliikennettä. Raitioliikenteeseen joukkoliikenteen osa-alueena ei tulla tässä tutkimuksessa kehittymään, sillä sen operointi koskettaa ainoastaan Tamperetta, eikä Pirkanmaata yleisesti. Rautatieliikenteen kilpailutuksen organisoinnin ollessa keskeneräistä tarkoituksena on ylläpitää nykyinen toimivaltajärjestely. Maakuntalaissa on kuitenkin todettu, että rautatieliikenteen toimivalta voidaan jatkossa siirtää maakunnalle. Maakunnasta tulisi siis

mahdollisesti oman alueensa raideliikenteen toimivaltainen viranomainen. Lisäksi maakuntalaissa todetaan, että liikenne- ja viestintäministeriö toimii väylien, liikenteen ohjauksen sekä valtion omaisuudesta vastaavana viranomaisena esimerkiksi rautateillä. (Maakuntalaki 2016.)

Liikenne- ja viestintäministeriö toimii lupaviranomaisena ja myöntää Euroopan unionin virallisella toimilupalomakkeella toimiluvan rautatieliikenteen harjoittamista varten. Tällä hetkellä rautatieliikenne toimii ostoliikenteenä ja markkinaehtoisena liikenteenä. Ostoliikenne tarkoittaa, ettei se ole itsekannattavaa vaan liikenne- ja viestintäministeriön on tuettava sitä. Pirkanmaalla ostoliikennettä on Tampereelta Riihimäelle, Poriin ja Vilpulaan. Markkinaehtoisen liikenteen tarkoituksena on tarjota kilpailukykyisiä lippuja ja nopeita yhteyksiä, erityisesti suurten kaupunkien väliset liikennettä. Pirkanmaalla tämä tarkoittaa lähinnä pääradan rautatieliikennettä. (Iikkanen, Lapp, Mukula & Räsänen 2013: 20, 27; Rautatielaki 1–2 §.) Tulevaisuudessa voidaan pohtia, pystyttäisiinkö rautatieverkkoa hyödyntämään esimerkiksi lähijunaliikenteessä. Markkinaehtoinen liikenne Tampereelta länteen ja etelään sekä koilliseen voisi tulevaisuudessa olla mahdollista.

Valmisteilla olevassa maakuntalaissa on lisäksi määritelty, miten joukkoliikennettä rahoitetaan. Valtio tukee joukkoliikenteen liikennepalveluiden järjestämistä koko maassa vuosittain noin 85 miljoonalla eurolla. Summa kertyy liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan määrärahoista. Joukkoliikenteen tuella on tarkoitus kompensoida seutu-, kaupunki- ja työmatkalippujen hintavelvoitetta liikenteessä, jota liikennöidään niin sanotuilla siirtymäajan sopimuksilla. (Maakuntalaki 2016.)

Maakuntalakiluonnoksen pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan maakunta voisi hoitaa liikennepalveluiden maakunnallista kehittämistä ja järjestämistä. Maakunta voisi siten tarkastella maakunnan erilaisia liikennepalveluita ja yhdistää niitä laaja-alaisemmin asukkaiden ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Lisäksi maakunta voisi ottaa hoitaakseen julkisen henkilöliikenteen suunnittelun ja järjestämisen samoin kuin siihen liittyvät valtionavustustehtävät, lukuun ottamatta liikennekaaren tiettyjä osuuksia. (Maakuntalaki 2016.) Liikennekaarella tarkoitetaan liikennemarkkinoiden sääntelyä, jossa tavoitteena on edistää

uusien palvelumallien syntymistä ja vastata käyttäjien tarpeisiin (HE 161/2016). Liikennevirasto jakaa eduskunnan päätöksen mukaisesti osana joukkoliikenteen rahoitusta tietyn määrän tukea liikkumisen ohjaukseen. Avustuksia on myönnetty muun muassa järjestöille ja kunnille, tarkoituksena edistää joukkoliikenteen ohella muita kestävän kehityksen mukaisia kulkumuotoja esimerkiksi pyöräilyä ja kasvattaa niiden kulkutapaosuuksia erityisesti kaupunkiseuduilla. (Maakuntalaki 2016.)

2.3. Joukkoliikennelaki, Euroopan unionin palvelusopimusasetus ja liikennekaari

Joukkoliikennelaki (869/2009) astui voimaan joulukuussa vuonna 2009. Lain tarkoituksena on pyrkiä kehittämään joukkoliikennettä ihmisten jokapäiväisten tarpeiden mukaan. Lisäksi pyritään kehittämään suurten kaupunkiseutujen joukkoliikennepalvelutasoa, jotta joukkoliikenteen kulkuosuus olisi korkea. Ammattimainen henkilöiden kuljettaminen linja-autoilla edellyttää liikennelupaa, jonka Tampereen kaupunkiseudulla myöntää Tampereen kaupunki. Pirkanmaan ELY-keskus myöntää oman toimivalta-alueensa nykyisen 14 kunnan alueen liikenneluvat. Viranomaisen tehtävänä on suunnitella toimiva joukkoliikenneverkosto ja -informaatio, vastata liikennetuotannon suunnittelusta ja toimia yhteistyössä liikenteenharjoittajien ja kuntien kanssa. (Joukkoliikennelaki 3–12 §.)

Joukkoliikennelakiin vaikuttaa erityisesti Euroopan unionin asettama palvelusopimusasetus (PSA) (EY 1370/2007), jonka myötä julkisen liikenteen tai julkisen palvelun järjestäminen voidaan siirtää kunnalta uudelle toimivaltaiselle viranomaiselle. Palvelusopimusasetuksen kautta pystytään tarkasti määrittelemään säännöt ja toimintamallit, joiden avulla julkista liikennettä voidaan tuottaa ja tarjota. PSA mahdollistaa alueiden palvelutuotannon. Lisäksi mahdollisuudet kilpailulle voidaan taata, sillä kaikki liikennöintisopimukset on muutettava määräaikaisiksi. (EY 1370/2007.)

Palvelusopimusasetuksen kautta toimivaltainen viranomainen valtuutettiin tekemään velvollisuuksien määrittely. Velvollisuuksiin kuuluvat joukkoliikenteen palvelutason määrittely ja ylläpito sekä alueella tapahtuvan joukkoliikenteen koordinointi. (EY 1370/2007.) Palvelutasomääritelmällä tarkoitetaan alueen joukkoliikenteen suunnittelulle

annettavat perusteet ja tavoitteet. EU:n palvelusopimusasetuksen avulla voidaan määrittellä ne menettelytavat sekä toimenpiteet, joiden avulla toimivaltainen viranomaisiin saa puuttua joukkoliikenteen markkinoiden toimintaan. (Liikennevirasto 2013: 12, 24.)

Liikennekaaren tarkoituksena on edistää markkinaehtoista liikennettä ja avata sääntelyä. Lisäksi tarkoituksena on helpottaa lupajärjestelyitä ja mahdollistaa tiedon liikkuvuutta. Esimerkiksi liikennekaareissa tulee olemaan määritelmien muutokset, internetpohjaiset maksujärjestelmät sekä lipputuotteiden yksinkertaistaminen. Liikennekaari tulisi kumoamaan joukkoliikennelain. Useita asioita joukkoliikennelaista säilyisi edelleen liikennekaareissa. Euroopan unionin palvelusopimusasetus olisi muun muassa yksi niistä asioista, jotka säilyisivät yhtäläisinä. (HE 161/2016.) Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole kuitenkaan keskittyä liikennekaareen, sillä sen voimaantulo ja jatkuvat muutokset asettavat erityisen paljon epävarmuutta tulevaisuudenkuviin. Tutkimuksessa kuitenkin tiedostetaan, että liikennekaari voi vaikuttaa jokaiseen tulevaisuudenkuvaan, mutta sen laajuuden vuoksi sitä ei erityisesti avata.

2.4. Joukkoliikenteen järjestämisen historia

Suomalaisella joukkoliikenteellä on suhteellisen lyhyt historia verrattuna Euroopan muihin valtioihin. Kaupunkien sisäinen joukkoliikenne alkoi Helsingissä 1880-luvulla ja levisi myöhemmin koko Suomeen 1890-luvulla. (Viitaniemi & Mäkelä 1978: 23–25.) Ainoana joukkoliikennemuotona rautatieliikenne ei kärsinyt kannattamattomuudesta. Hevosvetoinen joukkoliikenne (vossikat) kärsi kysynnän puutteesta ja suurin osa alan yrityksistä ajautui konkurssiin. Kilpaileva rautatieliikenne oli huomattavasti houkuttelevampi kulkumuoto. Lisäksi liikkumisen suhteellinen tarve ei nostanut joukkoliikenteen kysyntää. (Viitaniemi & Mäkelä 1978: 25–26.) Joukkoliikenteessä tapahtui kuitenkin selvä muutos, kun linja-autot yleistyivät Euroopassa 1800-luvun lopussa. Suomessa ensimmäinen linja-autoreitti aloitti toimintansa Uudenkaupungin ja Turun välillä vuonna 1905, liikennöinti ei kuitenkaan kestänyt pitkään. Julkisen liikenteen kasvu tapahtui vasta itsenäisyyden jälkeen, erityisesti 1920-luvulla. (Rasila 1982: 129; Viitaniemi & Mäkelä 1978: 55–58.)

Koko maan kattavaksi kulkumuodoksi joukkoliikenne muodostui tiestön kehityksen myötä 1920-luvulla ja samalla linja-autojen käyttö laajeni koko kansan keskuuteen. Siirryttäessä 1930-luvulle linja-autojen määrä oli kymmenkertaistunut. Aikakauteen kuullut linja-autoyrittäjien kilpailu kärjistyi toisinaan ilkeivallaksi. (Ahvenainen, Kaukiainen & Viitaniemi 1982: 290–291; Viitaniemi & Mäkelä 1978: 63–65, 73–75.) Vuonna 1929 alkaneen maailmanlaajuisen laman myötä osa linja-autoyrittäjistä joutui lopettamaan toimintansa. Lisäksi epäoikeudenmukaista kilpailua ja väärinkäytöksiä ryhdyttiin selvittämään Korpivaara Oy:n toimitusjohtajan Juhani Korpivaaran perustaman Linja-autoliiton ja viranomaisten taholta 1930-luvulla. (Viitaniemi & Mäkelä 1978: 77–85.)

Suuremmissa kaupungeissa, erityisesti Helsingissä joukkoliikenteen kulkuosuus kasvoi, mutta se perustui raideliikenteeseen. Tampereella sen sijaan pohdittiin kunnallista joukkoliikennettä ensiksi raitiotieliikenteenä 1900-luvun alussa, mutta lopulta 1920-luvulla päädyttiin linja-autoliikenteen järjestämiseen. (Peltola 1998: 34–37.) Vuonna 1935 kolme liikenteenharjoittajaa Leino & Kumppanit Oy, Väinö Paunu Oy ja Lauttakylän Auto Oy, perustivat Tampereen liikenne Oy:n, jolla oli monopoliaseman kaupungin joukkoliikenteen tarjonnassa. Toisen maailmansodan aikaisen polttoainepulan seurauksena yhtiö otti yhteyttä Tampereen kaupunkiin. Toisen maailmansodan loppuvaiheessa Tampereen liikenne Oy ei saanut Tampereen kaupungilta oikeutta siirtyä johdinautoliikenteen toteuttamiseen. Tämän seurauksena vuonna 1948 Tampereen kaupungin liikennelaitos aloitti toimintansa. Samana vuonna Tampereen kaupungin liikennelaitos siirtyi johdinautoliikenteeseen. Johdinautot korvasivat lopulta suurelta osin kaupungin vanhat sisäiset linja-autolinjat. Samalla Tampereen kaupungin liikennelaitoksen toimivalta kasvoi ja yksityisten liikenteenharjoittajien määrä lähti selvään laskuun. Myös muissa kaupungeissa perustettiin liikennelaitoksia. (Peltola 1998: 59–65; Viitaniemi & Mäkelä 1978: 308, 318.)

Kaupunkien alueellinen laajentuminen, väestö kasvu ja muuttoliike kaupunkiin sekä jatkuva kysyntä ja tarve lisäsivät joukkoliikenteen kulkuosuuden kasvua (Viitaniemi & Mäkelä 1978: 308, 318). Tampereen liikenne alkoi lisäksi painottua yhä enemmän lähijä paikallisliikenteeseen (Peltola 1993: 40–43). Tämä näkyi erityisesti 1940-luvun ja 1970-luvun alun välissä, jolloin paikallisliikenteen osuus linja-autoliikenteestä nousi lähes 15 prosenttiyksikköä (Pihkala 1982: 443–444).

2.5. Joukkoliikenteen nykytila

Toimivaltainen viranomaisen Tampereen kaupunki vastaa kaupunkiseudun kuntien Kangasalan, Lempäälän, Nokian, Pirkkalan, Oriveden, Tampereen, Vesilahden ja Ylöjärven joukkoliikenteen operoinnista. Hallinnollisten päätösten tekemisestä vastaa Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunta. Seudullinen yhteistoiminta alkoi vuonna 2011 ja se perustui Euroopan unionin palvelusopimusasetuksen ja lainsäädännön käytäntöön. Vuonna 2014 joukkoliikennettä alettiin tuottaa Kangasalan, Lempäälän, Nokian, Pirkkalan ja Vesilahden kunnissa. Myöhemmin vuonna 2016 Ylöjärvi ja Orivesi liittyivät yhtenäisen joukkoliikenteen piiriin. Lisäksi vuonna 2016 toteutettiin joukkoliikenteen tariffijärjestelmän uudistus, jonka avulla kaupunkiseudulle saatiin luotua yhtenäinen hinnoitteluperiaate. (Tampereen joukkoliikenne 2015: 2–4.)

Pirkanmaan joukkoliikennettä hallinnoi Tampereen kaupungin lisäksi Pirkanmaan ELY-keskus. Tämä tarkoittaa, että Pirkanmaalla on kaksi joukkoliikenteen toimivaltaista viranomaista. Pirkanmaan muut kunnat eli Akaa, Ikaalinen, Hämeenkyrö, Juupajoki, Kihniö, Mänttä-Vilppula, Parkano, Pälkäne, Punkalaidun, Ruovesi, Sastamala, Urjala, Valkeakoski ja Virrat kuuluvat ELY-keskuksen toimivalta-alueeseen. ELY-keskuksien tehtävänä on huolehtia joukkoliikennepalveluiden saatavuudesta ja luoda edellytykset sen toimivuudelle ja saavutettavuudelle. ELY-keskuksen joukkoliikenteen hallinnollisista päätöksistä vastaavat virkamiehet sekä kunnat, jotka toimivat keskenään yhteistyössä. Kuten Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikenne myös ELY-keskus määrittelee alueensa palvelutason PSA:n mukaisesti. ELY-keskus hankkii liikennepalveluita sekä myöntää kutsu- ja reittijoukkoliikennelupia markkinaehtoiselle liikenteelle. ELY-keskuksen tärkeimpänä tehtävänä on suunnitella ja kilpailuttaa julkisesti tuettua joukkoliikennettä. Lisäksi ELY-keskus huolehtii ostoliikenteen suunnittelusta ja kilpailusta sekä siirtymäajan liikennöintisopimusten hallinnoinnista. (Lehtonen 2015: 1–3.)

2.6. Pirkanmaan maakunta

Pirkanmaa koostuu 22 kunnasta (Hillo, Rinta-Piirto & Räinen 2012: 11–12). Joukkoliikenteen kehittämiseen liittyy vahvasti eri muutostekijöitä kuten väestön ikärakenne, ihmisten varallisuus ja sijoittuminen eri alueille, taajama- ja haja-alueiden erot, liikennetarve sekä työpaikkojen ja palveluiden sijoittuminen.

Pirkanmaalla asuu noin puoli miljoonaa ihmistä. Valtaosa Pirkanmaan väestöstä asuu Tampereella. Maakunnan väestöstä noin 20 prosenttia oli yli 64-vuotiaita. Samalla alle 15-vuotiaiden osuus on selvästi alhaisempi kuin yli 64-vuotiaiden. Väestön oletetaan kasvavan vuoteen 2040 mennessä, erityisesti kaikissa Tampereen kaupunkiseudun kunnissa sekä Akaassa, Hämeenkyrössä ja Valkeakoskella. Näistä kasvukeskuksista Akaan kunta on ainoa, jota Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikenne ei tavoita. (Hillo, Rinta-Piirto & Räinen 2012: 11–12; Tampereen joukkoliikenne 2016; Tilastokeskus 2015; 2016.)

Pirkanmaalla on suhteellisen korkea taajama-aste, sillä 88 prosenttia koko maakunnasta alueesta voidaan katsoa kuuluvan taajama-alueeksi. Alueellinen kehitys on tyypillisesti keskittynyt vahvojen keskuksien väestönkasvuun ja haja-asutus alueiden väestönlaskuun. Kaupunkiseudulle muutto sekä väestönkehitys ovat vaikuttaneet negatiivisesti alueisiin, erityisesti Pirkanmaan pohjoisosissa kuten Kihniössä, Virroilla tai Parkanossa. Lisäksi kuntien asukastiheydellä voidaan vertailla kuntien väestömäärää ja kehitystä esimerkiksi Tampere (403 asukasta/km²) ja Kihniö (6,2 asukasta/km²). (Hillo, Rinta-Piirto & Räinen 2012: 11–12; Tilastokeskus 2016.)

Väestönkasvuun vaikuttavat erityisesti maahanmuutto sekä Tampereen houkuttelevuus työpaikkojen ja koulutuksen tarjonnassa. Korkeakoulukeskittymiä on muun muassa Tampereella, Mänttä-Vilppulassa, Ikaalisissa, Virroilla ja Valkeakoskella. Aluesairaaloita, Tampereen yliopistollinen sairaala mukaan lukien, on Valkeakoskella ja Sastamalassa (Vammalassa) sekä Nokialla sijaitseva Pitkäniemen sairaala. Alueena Pirkanmaa on hajanainen ja vahvat keskuksat vetävät työpaikkoja ja väestöä. Sekä palvelut että työpaikat ovat sijoittuneet Tampereen kaupunkiseudun alueelle, jonka vuoksi sitä voidaankin pitää

voimakkaasti kasvavana ja kehittyvänä alueena. (Hillo, Rinta-Piirto & Räinen 2012: 11–17; Tilastokeskus 2016.)

Pirkanmaalla pendelöinti ja yleisesti matkustaminen kuntarajojen yli on voimistunut. Suurin osa työmatkoista tehdään Tampereelle tai Tampereen kaupunkiseudulle. Suurimmat työssäkäyntivirrat ovat Nokian ja Tampereen välillä sekä Tampereen ja Kangasalan välillä, joista tehdään yli 2000 työssäkäyntimatkaa päivässä. Lisäksi osassa Pirkanmaan kunnissa tehdään paljon sisäisiä työmatkoja kuten Sastamalassa (7540 matkaa), Valkeakoskella (6390 matkaa), Nokiolla (7200 matkaa) ja Tampereella (75 850 matkaa). Tämä osoittaa, kuinka hajanaisesti väestö on sijoittunut kuntiin. Samalla sisäinen liikennöinti osoittaa, että kunnat ovat pinta-alallisesti todella suuria. Esimerkiksi Sastamala, joka on muodostunut usean kuntaliitoksen kautta, on Pirkanmaan suurin kunta. (Hillo, Rinta-Piirto & Räinen 2012: 16–17.)

3. TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

Tutkimukseen valitut teorit tukevat ja auttavat ymmärtämään hallinnon monimuotoista rakennetta. Samalla teorioiden avulla pystytään selventämään tulevaisuudenkuvien mahdollisuuksia ja joukkoliikenteen julkista näkökulmaa.

3.1. Governance network-teoria

Tämän tutkimuksen teoreettisena lähtökohtana toimii governance network-teoria eli hallinnan verkostoteoria. Hallinta voidaan käsittää ryhmän laatiman suunnitelman tai tavoitteiden toteuttamisena (Stoker 1998: 17). Hallinnan verkostoteoria on osa hallintatavan tutkimuksen käsitteistöä, jolla tarkoitetaan yhteiskunnan hallintaa, joka on siirtynyt valtion ohjauksesta verkostoihin (Stoker 2004: 206–207).

Hallinnan verkostoteoria voidaan melko yleisesti määritellä suhteellisen vakaana yhteistyörakenteena, jossa toimijat ovat toiminnallisesti itsenäisiä, mutta toisistaan riippuvaisia. Tarkoituksena on toteuttaa julkisia palveluita ja pyrkiä tuottamaan niitä. Toiminta perustuu neuvotteluihin ja itseohjaavuuteen, jonka vuoksi toimintaa ei ohjaa byrokraattinen komentoketju. Toiminnan on kuitenkin noudatettava tiettyjä poliittisia, taloudellisia ja laissa määriteltyjä raameja. (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997.) Teoriaa voidaan hyödyntää useilla aloilla kuten koulutus, liikenne, politiikka, terveys, ympäristö ja niin edelleen (Koliba, Meek & Zia 2010: 60).

Verkoston toiminnan edellytykset luodaan hallinnan avulla. Edellytyksiä ovat yhteiset säännöt, yhteinen ymmärrys sekä jaettu näkemys. Hallinnan verkostoteoria ei kuitenkaan vaikuta pelkkään hallintokäytäntöön vaan myös hallinnon elinkeinotoiminnan ylläpitämiseen. Hallinnan toimijoilla tai niin kutsutulla eliitillä on mahdollisuus päästä käsiksi institutionaalisiin varoihin, joka sallii toimijoiden pysyvän roolin päätöksenteossa. (Stoker 1998: 17, 23; Stone 1989: 4.)

Institutionaalisten varojen ja tiedon avulla päätösvalta sekä hallinta säilyvät eliitin hallussa. Näiden avulla paikallistasolla pystytään muodostamaan hallintajärjestelmä. Järjestelmän tehtävänä on tarjota järjestystä ja turvaa sekä mahdollistaa verkoston laaja, mutta turvallinen yhteistyö. (Stoker 1998: 23–24.) Kuitenkin hallinnan verkostot toimivat ainoastaan, mikäli jokainen osapuoli tietää omat tehtävänsä ja vastualueensa. Verkostojen etuna on kuitenkin suunnitelmallisuus ja tehtävien jako. Kaikkien verkoston toimijoiden on tehtävä toimintasuunnitelma ja tehtävät eri toimijoiden kesken on jaettava etukäteen. Tämä varmistaa verkostojen säännöt ja turvallisuuden. Tämän vuoksi on tärkeää, että toimijat toteuttavat niille laadittua suunnitelmaa. (Eriksson 2015: 20.)

Koko hallintaprosessin ongelmana on, että toiminnasta seuraa aina vastuuta. Vastuu verkoston toiminnasta kuten päätöksenteosta voi aiheuttaa tyytymättömyyttä kahdella eri tasolla: verkoston osassa, jossa yksilö toimii sekä verkoston osassa, johon kaikilla toimijoilla ei ole pääsyä. Verkoston toimijat voivat olla tyytymättömiä päättäjiensä päätöksentekoon, jonka vuoksi toimijoilla voi olla vaikeaa ilmaista epäkohtia ja parantaa niitä. Lisäksi koska kaikki verkostot ovat jossain määrin yksityisiä, niitä ajaa aina oman edun tavoittelu eikä yhteisen hyvän toteuttaminen. (Stoker 1998: 23–24.) Päätösten tekemistä vaikeuttavat lisäksi toimijoiden eriävät mielipiteet ja arvoista johtuvat ristiriidat (Klijn & Koppenjan 2012: 2–5). Voidaan pohtia, onko joukkoliikennepalvelua mahdollista toteuttaa pelkästään virkamieshallintona, jossa virkamiehet ottavat vastuun toiminnasta? Vaatiiko joukkoliikenne poliittisen toimijan, joka ottaa vastuun toiminnasta?

Hallinnan verkostoja kuvaavat myös kompleksisuuden ongelmat. Kompleksisia ongelmia ratkaistaessa testataan päätöksenteon kestävyyttä, toteuttamista tai julkisten palveluiden tarjonnan tehostamista. Esimerkiksi julkisen hallinnon tarjoamat palvelut kuten joukkoliikenne, vaativat useita eri toimijoita ja samalla ne asettavat ehtoja toimintavoitteleille. Erityisen ongelmallista on toimijoiden välisen yhteistyön toteuttaminen, kun hallinta ei tapahdu samalla tasolla. Oman haasteensa aiheuttaa dynamiikan muodostuminen julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Verkostoista on tehtävä kestäviä rakenteita, jotta eri sektorit pystyvät toimimaan yhteistyössä. (Klijn & Koppenjan 2016: 1–5.)

Hallinnan verkostoteoria on rakentunut 40 vuoden ajan, vaikkakin hyvin satunnaisesti. Teoria on rakentunut new public governance-teorian perusteisiin. (Klijn & Koppenjan 2012: 1–2.) Hallinnan verkostoteoria voidaan jaotella kolmeen eri ilmiöön (Klijn & Koppenjan 2012: 1–5):

- Monimutkainen päätöksentekoprosessi perustuu osallistujien ja hallinnon tasojen määrään. Monimutkaisessa päätöksentekoprosessissa osallistujia ja hallinnon tasoja on paljon. Toimiva prosessi edellyttää mallin jatkuvaa kehittämistä sekä prosessin aktiivista johtamista.
- Toimijoiden välinen verkostoituminen palveluntuotannossa perustuu palveluiden kehittämiseen. Palveluita kehitetään integroimalla erilaisten organisaatiomuotojen vaikutuksia toisiinsa nähden. Yleensä tällöin puhutaan esimerkiksi sopimusten rooleista, toimijoiden välisistä suhteista tai niiden hallinnasta. Samalla voidaan huomioida kuluttajien ja käyttäjien osallisuus osana suunnittelua. Lisäksi voidaan pohtia, kuinka tuloksellisuusmittareita ja tilaaja–tuottaja -mallia käytetään hallinnan välineenä.
- Yhteistyö ja uudet yhteenliittymät julkisten ja yksityisten toimijoiden kesken perustuvat toimijoiden yhteistyöhön. Ilmiö selittää, miten yksityisten ja julkisten toimijoiden yhteistyömallit sekä innovatiiviset kilpailuttamisen tavat muodostuvat.

Hallinnan verkostoteoria voidaan liittää tutkimuksen jokaiseen tulevaisuudenkuvaan ja samalla voidaan kyseenalaistaa, kuinka vaikeaa hallinnollisten päätösten tekeminen on. Erityisesti ongelmia aiheuttavat päättäjien määrä, päättäjien omat intressit sekä tehtävän julkinen näkökulma. Joukkoliikenne ei toimi pelkällä yhdellä hallinnan tasolla sen nykyaikaisen ja markkinaehtoisen piirteen vuoksi. Joukkoliikennettä tuotetaan yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Lisäksi joukkoliikenteen hallinnolliseen ongelmaan voidaan liittää päättäjien asema. Pieni ryhmä demokraattisesti valittuja edustajia tekee ratkaisuja koko kaupunkiseudun joukkoliikennejärjestelmästä ja sen konkreettisista uudistuksista. Samalla voidaan pohtia, miten paljon ongelmia tuottaa verkoston hajanaisuus, kun kyseessä on kuitenkin pinta-alaltaan valtava haja-asutettu maakunta, missä pitäisi pystyä

turvaamaan kaikille lainsäädännössä eriteltyt peruspalvelut, mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti.

3.2. Tulevaisuudentutkimus

Tulevaisuutta ei voi tutkia suoraan, sillä sitä ei pystytä ennustamaan. Pyrkimyksenä on kuitenkin arvottaa, ehdottaa ja keksiä mahdollisia ja todennäköisiä tulevaisuuksia sekä auttaa ihmisiä analysoimaan erilaisia vaihtoehtoja päätöksentekoa varten. Tämän vuoksi on oltava suunnitelma ja näkemys, jonka avulla tulevaisuus voidaan muodostaa. Tieteenalana tulevaisuudentutkimuksella tavoitellaan laajentunutta moraalisten valintojen määrää ja niiden tarjoamaa merkitystä nykyhetkessä tehdyille valinnoille. Nämä valinnat ovat aina riippuvaisia menneestä ja siitä tiedosta, joka ihmisillä on ollut tarjolla sillä hetkellä, kun päätöksiä ja valintoja on tehty. Tulevaisuudesta pystytään luomaan ainoastaan mielikuvia ja käsityksiä, mitä tulevaisuus saattaisi olla tai miten siihen voisi varautua. (Rubin 1998; 2000.) Tulevaisuudentutkimus on ennen kaikkea tieteeseen perustuvan tulevaisuutta koskevan tiedon hankintaa ja tiedostamista (Malaska & Mannermaa 1985: 42).

Tulevaisuus muodostuu joukosta eri vaihtoehtoja, joista mikä tahansa voi toteutua. Varmaa ei ole, mikä vaihtoehto tulee toteutumaan. Lisäksi yhteiskunnan monimutkaisuuden ja kompleksisuuden vuoksi ei ole varmuutta ovatko kaikki vaihtoehdot ja skenaariot tiedossa. (Malaska & Mannermaa 1985: 47.) Tulevaisuus koostuu viidestä eri tekijästä: esiin nousevat uudet asiat ja ilmiöt, tapahtumat, trendit, toiminta ja tulevaisuudenkuvat. Tässä tutkimuksessa keskitytään tulevaisuudenkuviin ja siihen, miten ne mielikuvat, odotukset ja pelot, jotka ihmiset liittävät tulevaisuuteen, vaikuttavat tulevaisuudenkuviin. (Dator 1996: 107–110.) Lisäksi tulevaisuudenkuvien tarkastelulla pyritään arvioimaan eri vaihtoehtojen toteutumisen todennäköisyyttä (Malaska & Mannermaa 1985: 49).

3.3. Tulevaisuudenkuvat

Tulevaisuudenkuva on tulevaisuudentutkimuksen liittyvä käsite, jonka pyrkimyksenä ei ole ainoastaan kuvata ihmisten aikomuksia vaan niitä uskomuksia, mitä ihmisten mukaan voi ja tulee tapahtumaan. Tulevaisuudenkuvilla on erityisesti vaikutusta tilanteissa, joissa ihmiset tekevät päätöksiä ja toimivat niiden mukaisesti. Nämä päätökset voivat ohjata, motivoida ja lamauttaa, mutta myös toteuttaa itseään. Muodostettaessa skenaarioita tai visioita, tulevaisuudenkuvat nousevat erittäin oleellisiksi. (Ahvenainen, Hietanen & Huh-
tanen 2009; Bell 2002; Dator 1996; Kicker 2009; Rubin 2003.)

Tulevaisuudenkuvia voidaan kutsua myös mielenrakennelmiksi, jotka sisältävät tulevai-
suudentilan näkemyksiä. Ne muodostuvat menneen ja nykyhetken ymmärryksestä, ar-
voista ja toiveista, havainnoista, odotuksista, peloista ja uhkakuvista, tiedosta ja tulkin-
nasta sekä uskomuksista. Lisäksi tulevaisuudenkuvat rakentuvat omaksutusta tietämyk-
sestä sekä tiedon tulkinnasta ja arvioinnista, jonka perustana ovat aina yksilön oma hen-
kilöhistoria, kokemukset ja maailmankuva. (Bell 2002; Dator 1996; Rubin 2003.)

Tulevaisuudenkuviin liittyy vahvasti havainnot, erityisesti aistihavainnot. Tämän hetki-
nen tila on olemassa todellisuutena välittömien aistihavaintojen kautta. Siitä saadaan tar-
kentuvaa ja objektiivista tietoa, joka perustuu havainnointiin, mittauksiin ja loogiseen
päättelyyn. Menneisyys on taas riippuvaista muistamisesta, eikä yhtä välitöntä totuutta
ole siten olemassa. Siinä on havaittuihin tosiasioihin nojaavaa tietoa, joka on tulkinnan-
varaista. Objektiivinen tieto taas tarjoaa mahdollisuuden tuottaa nykyisyydestä tulkinnal-
lista tietoa, joka on menneisyyden historiallista tietoa. Tieto tulevaisuudesta on siten ole-
massa mielikuvina, tulevaisuudenkuvina ja mahdollisina tulevaisuuksina. (Kamppinen,
Malaska & Kuusi 2003.)

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tukeutua tulevaisuudenkuviin ja luoda kokonaisuus,
jossa tarkastellaan menneisyyden valintojen ja tiedon suhteuttamista tähän hetkeen ja tu-
levaisuuteen. Tarkoituksena on lisäksi avata uusia hallinnollisia näkökulmia tulevaisuu-
den joukkoliikennejärjestelyihin. Sen sijaan että tutkimuksessa ennustettaisiin tulevia

konkreettisia järjestämistapoja, tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten joukkoliikenteen hallinnollinen järjestäminen tulee tapahtumaan tulevaisuudenkuvien avulla, joko muuttumattomana tai maakunnan tai Tampereen kaupungin alaisuudessa. Pohdin myös kysymystä, keitä varten organisointia on syytä tehdä ja kuinka konkreettiset vastualueet jakautuvat. Lisäksi voidaan pohtia, toteutetaanko uudistusta hallinnon vai palvelun näkökulmasta. Tavoitteena on tuottaa tulevaisuudenkuvia, jotka toimivat teorian pohjana ja skenaarioiden lähtökohtana.

4. TULEVAISUUDENKUVAT

Tässä luvussa keskitytään selvittämään, millaisia joukkoliikenteen tulevaisuudenkuvia Pirkanmaalla voi maakuntaudistuksesta muodostua. Kannattavan ja toimivan joukkoliikenteen järjestämiseen tarvitaan tietyn kokoinen potentiaalinen käyttäjäkunta, joka vaihtelee aina joukkoliikennejärjestelmän mukaan. Mikäli käyttäjäkuntaa ei ole riittävästi, on joukkoliikennepalveluita kannattamatonta tarjota. Joukkoliikenteen kannattavuuden ylläpitämiseksi vuoromäärien tulee olla suhteutettuna vyöhykkeiden asutukseen ja työpaikkojen määrään myös päivän ruuhkaisina ja hiljaisina aikoina. Joukkoliikennepalvelua kehitettäessä on otettava huomioon maankäytön suunnittelu, jotta toimintojen sijoitus ja asutus osuisivat yhteen joukkoliikennepalveluiden kanssa. Lisäksi jokainen uusi matkustaja tuo joukkoliikenteen järjestäjälle lisätuloja ilman että joukkoliikenteen kustannukset muuttuvat merkittävästi. (Joensuu 2011: 22–27, 44.)

4.1. Joukkoliikennejärjestelmä ei muutu

Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa joukkoliikennepalvelut tai niiden tuottaminen eivät uudistuksen myötä tule erityisemmin muuttumaan. Tällä hetkellä maakuntalakiluonnoksessa on mainittu, että joukkoliikenteen järjestäminen, joka on ollut ELY-keskusten vastuulla, siirtyisi maakunnille (Maakuntalaki 2016). Luonnoksessa on selkeästi esitetty, että joukkoliikenteen alueellinen suunnittelu sekä liikennejärjestelmäsuunnittelu siirtyvät maakunnalle. Joukkoliikenteen alueellinen suunnittelu on hyvin laaja käsite ja voidaan pohtia, liittyykö tämä erityisesti maakuntakaavoitukseen ja sen kehittämiseen tai seutu-suunnitteluun. Uudistuksen jälkeen kuntien tehtäväksi tulee jäämään useat tekniset palvelut kuten joukkoliikenne, jotka voidaan mieltää osaksi kunnan elinvoiman edistämistä. (Kuopila 2016.) Lisäksi voidaan todeta, että joukkoliikenteen järjestäminen säilyy edelleen kuntien vapaaehtoisena tehtävänä ja koulukuljetukset pysyvät lakisääteisinä tehtävinä. Maakunta voi ottaa hoitaakseen ELY-keskusten joukkoliikennetehtävät eli sekä kilpailutuksen että lupaviranomaisen viranomaistehtävät. Vielä on täysin avoinna, miten raideliikenne tullaan uudistuksessa toteuttamaan. Maakuntalakiluonnoksessa on todettu,

että toiminta voisi jatkua ennallaan ja uudelleen arviointia voidaan tarkastella myöhemmin. (Maakuntalaki 2016.)

Vuonna 2015 Pirkanmaan kunnat käyttivät yhteensä noin 17 miljoonaa euroa joukkoliikenteen tukemiseen. Pirkanmaan kunnat käyttivät opetustoimen henkilökuljetuksiin 18,3 miljoonaa euroa ja sosiaalitoimen henkilökuljetuksiin 19 miljoonaa euroa. Joukkoliikennettä rahoitetaan Tampereen kaupunkiseudulla pääsääntöisesti kuntien maksuosuuksilla, lippituloilla sekä suhteellisen vähäisellä valtiontuella. (Lehtonen 2015: 2, 5–6; Tampereen joukkoliikenne 2015: 17.)

Pirkanmaan ELY-keskuksen tarkoituksena on synnyttää korkealaatuista, markkinaehtoista ja monipuolista joukkoliikennepalvelua. Tämän vuoksi ELY-keskus kilpailuttaa ja valvoo toimivalta-alueensa joukkoliikennettä. Lisäksi ELY-keskuksen toimivalta-alueen kunnissa kuten Sastamalassa ja Valkeakoskella tuotetaan kunnan toimesta kunnan sisäistä liikennettä, joka tukee muuta joukkoliikennepalvelua. Vuonna 2015 Pirkanmaan ELY-keskuksen määrärahoista käytettiin lähes 2 miljoonaa euroa joukkoliikenteen tukemiseen. Tästä summasta noin 1,5 miljoonaa euroa meni liikenteen ostamiseen ja noin 0,4 miljoonaa euroa lippuhintojen laskemiseen, joka pääasiassa tarkoittaa seutulipputukea. Tämä tarkoittaa, että joukkoliikenteen alueellisen ja paikallisen liikenteen osto ei ole rahoitustarpeen kanssa tasapainossa. Erityisen ongelmalliseksi tilanne on muodostunut heikon kysynnän alueilla, missä joukkoliikennettä ei kannata toteuttaa perinteisenä linja-autoliikenteenä. (Lehtonen 2015: 2–5.)

Koko Pirkanmaan alueella on otettava huomioon, että suurin osa joukkoliikenteestä organisoidaan Tampereen kaupunkiseudulla. Parantamalla suurempien kuntien joukkoliikennepalvelua pystytään edistämään ilmasto- ja liikennepoliittisia tavoitteita. (Lehtonen 2015: 2, 4–6.) Tämä voidaan liittää tulevaisuudentutkimukseen ja erilaisiin joukkoliikenteen trendeihin sekä arvoihin, joiden valossa toimintaa kehitetään (Dator 1996: 107–110). Trendit kuten kestävä kehitys ovat kaupungeille ja kunnille alustoja, joilla voidaan parantaa kaupungin imagoa. Joukkoliikenne on pitkään ollut myyntivaltti monelle kaupungille ja kunnalle niin myös Tampereen kaupunkiseudulla.

Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa voidaan pohtia, onko joukkoliikenteen välttämätöntä noudattaa kuntarajoja. Tällä hetkellä esimerkiksi rautatieliikenne ei noudata kuntarajoja vaan toiminta perustuu rautatieverkoston kattavuuteen. Alueet voitaisiin jakaa tulevan maakunnan hallinnoimaan maaseutumaiseen joukkoliikenteeseen ja Tampereen kaupungin hallinnoimaan kaupunkiliikenteeseen. Esimerkiksi Tampereen kaupungin hallinnolla joukkoliikenteellä on tarkoitus tarjota joukkoliikennepalvelua, joka ei ole riippuvainen kuntarajoista vaan ottaa huomioon asiakkaiden matkustustarpeen esimerkiksi Ylöjärven Kurussa. Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikenteen taksarajat eivät noudata kuntarajoja. Lisäksi linjastoa ei kaupunkiseudulla voida erottaa Tampereen tai naapurikunnan sisäiseen liikenteeseen ja seutuliikenteeseen. (Tampereen joukkoliikenne 2015: 1.)

Tarkasteltaessa tämän hetkistä liikennöintiä esimerkiksi toisessa maakunnassa sijaitsevaan Kuhmoisten kuntaan, voidaan todeta, että yli rajat ylittävä hallinnollinen näkökulma on pystytty ratkaisemaan. Kangasalan naapurikunta Kuhmoinen päätti vuoden 2016 joulukuussa liittymisestä Pirkanmaahan. Paikkakunnalle on kuitenkin liikennöity Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikenteellä jo vuodesta 2015. Vaikka liikenne ei ole ollut erityisen kattavaa eikä vuorotarjonta ole ollut kovin korkea, joukkoliikennepalvelut ovat silti kattaneet osan Kuhmoisista. (Tampereen joukkoliikenne 2015: 5; Tykki 2016.) Joukkoliikennepalvelua toteutetaan Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunnan asettamissa rajoissa, vaikka Kuhmoinen kuuluu edelleen Keski-Suomen ELY-keskuksen hallintopiiriin. Tämä päätös on tehty yhteistyössä Kuhmoisten kunnan ja ELY-keskuksen kanssa, jotka molemmat osallistuvat joukkoliikennekustannuksiin. (Oksanen 2015.)

Kunta- ja aluerajat ylittävässä toiminnassa voidaan ottaa huomioon erityisesti kokonaisuus, jonka avulla verkostoja voidaan muodostaa. Samalla voidaan pohtia vastuullisuutta toteutuksesta, erityisesti, mikäli palvelun käyttäjä tai maksaja ei istu samassa pöydässä, jossa päätöksiä tehdään. (Stoker 1998: 23–24.) Ottaako Tampereen kaupunkiseutu vastuun Kuhmoisista, vaikka se ei olekaan joukkoliikennelautakunnan kuntajäsen?

Voidaan pohtia seudullisen yhteistyön merkitystä ja kahden toimivaltaisen viranomaisen joukkoliikenteen hallinnointia, erityisesti mikäli kuntarajoja ei noudateta. Mikäli kaupunkiseutua halutaan ohjata kasvuun, täytyy pystyä toteuttamaan seudullista strategisuutta, millä pystytään edistämään yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Hallinnollisessa näkökulmassa tämä tarkoittaa kuntien välisen yhteistyön merkittävää tehostamista ja joukkoliikenteen liittämistä muuhun yhdyskuntarakenteen suunnitteluun. Suunnitteluvaiheessa voidaan tiivistää yhdyskuntarakennetta ja samalla voidaan ohjata rakenteellista kasvua erityisesti joukkoliikenneverkoston varrella. Tämä osaltaan tukee kestävästä kehitystä. Jos hallinnossa kyetään tekemään uudistuksia siten, että toimivaltaiset viranomaiset pystyvät toimimaan tiiviissä yhteistyössä alueen hyväksi voidaan tukea palvelurakennetta ja investointien riskien hallintaa. (Kuntaliitto 2015.)

Mikäli maakuntalakimuutos ei erityisesti muuta joukkoliikennepalvelua, on varmistettava, ettei palveluiden järjestämisessä tai kehittämisessä tapahdu päällekkäisyyksiä. Joukkoliikennepalvelut on järjestettävä molemmissa viranomaisorganisaatioissa siten, että palveluiden raamit ovat molemmille organisaatioille selkeitä ja yhteistyö on tiivistä. Maakuntalakiluonnoksen mennessä sellaisenaan läpi, se ei tule poistamaan palvelutasosopimusasetuksen suojaa, jonka perusteella yksinoikeuden asettaminen joukkoliikenteessä on edelleen mahdollista. Kysymys on, kuinka joukkoliikennepalvelua pystytään kehittämään juuri siten, että kuntarajat eivät ole enää ratkaiseva tekijä. (Innala & Taipale 2016: 9–12.)

Joukkoliikenteen järjestämisessä nousee esille myös kysymys osapuolten välisestä työnjaosta. Työnjaon yhdistäminen voidaan liittää hallinnan verkostoteoriaan. Yhteistyö ja uudet yhteenliittymät julkisten toimijoiden kesken perustuvat toimijoiden yhteistyöhön, jonka kautta voidaan kyseenalaistaa kahden toimivaltaisen viranomaisen toiminta. (Klijn & Koppenjan 2012: 2–5.) Toimintasuunnitelmia ja ratkaisuja tehtäessä voidaan kyseenalaistaa osapuolten osaaminen tehtävien ja vastuun jakamisessa. Mikäli toimijat ovat tehneet toimintasuunnitelmansa myös tehtävänjaon tulisi olla selvillä. (Eriksson 2015: 20.) Tämän tulevaisuudenkuvan kannalta voidaan pohtia, onko mahdollista, että kaupunkiseudun kasvaessa toimivaltarajat lopulta häviävät.

4.2. Joukkoliikenne maakunnan hallinnassa

Maakunta-tulevaisuudenkuvassa maakunnan kattava joukkoliikenne voisi muistuttaa Ruotsin joukkoliikennemallia. Ruotsin joukkoliikennepalvelut rahoitetaan pääosin matkalipputulolla ja verotuksen kautta. Lisäksi maakunta voi saada valtiolta investointitukea, joka on tarkoitettu suurten hankkeiden sekä infrastruktuurin rahoitukseen. Samalla periaatteella Suomessa kuntaosuudet voitaisiin poistaa ja lippujen hinnat pystyttäisiin taasaamaan kaikissa kunnissa. Lakisääteisten kuljetusten jakaminen kuntien ja maakunnan kesken takaa mahdollisuuden tuottaa liikennepalveluita koko maakunnan alueelle. Joukkoliikenne olisi siis mahdollista siirtää kokonaan maakunnan hallintaan ja samalla hyväksyä, että yhtenäisesti tuotettu, yhtiötetty ja viranomaisen hallussa oleva palvelu olisi kannattavaa, eikä vaatisi kunnilta niin paljon taloudellisia panostuksia. (Bjerkemo 2003: 1–3; Nordstrand 2005: 1–3; SL 2013: 33.)

Ruotsin joukkoliikennemalli, kuten jo luvussa kaksi esiteltiin, perustuu maakuntavaltuuston lautakuntatoimintaan. Maakunta päättää muun muassa palvelun hinnat ja osallistuu joukkoliikennepalvelun kehittämiseen. (Bjerkemo 2003: 1–3; Nordstrand 2005: 1–3.) Ruotsalaisessa joukkoliikennemallissa palvelu perustuu vahvaan markkinaehtoiseen toimintaan, sillä joukkoliikennepalvelu on yhtiötetty, vaikka toiminnan hallinnoinnista vastaakin poliittinen elin (Västtrafik 2015: 46). Ruotsin joukkoliikennemalliin siirtyminen vaatisi Suomessa uuden hallintojärjestelmän eli maakuntavaltuuston perustamista. Maakuntavaltuuston jäsenet toimisivat eri tason verkostossa ja heidän tarkoituksenaan olisi ajaa maakunnan etua eikä oman kunnan etua.

Tulevaisuudentutkimuksen kautta voidaan pohtia, pystyykö ruotsalaisesta joukkoliikennemuutoksesta oppimaan? Hallinto ei ensimmäisellä yrityksellä muodostu täydelliseksi vaan se vaatii hiomista ja uudelleen muotoutumista (Kamppinen, Malaska & Kuusi 2003). Suomeen sovellettavassa mallissa on otettava huomioon, mitä noin kolmenkymmenen vuoden aikana Ruotsin joukkoliikenteessä on tapahtunut ja keskityttävä löytämään niitä epäkohtia, joita Suomen reformissa voitaisiin välttää.

Maakuntamallissa on erittäin luontevaa, että Suomessa tullaan joka tapauksessa järjestämään maakuntavaalit tammikuussa 2019 (Maakuntalaki 2016). Näissä vaaleissa valitaan edustajat, jotka voisivat toimia maakunnanvaltuuston joukkoliikennelautakunnassa. Tämä yksinkertaistaisi hallintoa ja takaisi, että valtuustoon valittavat toimijat ajaisivat maakunnan etua. Tällöin Suomeen syntyisi uusi politiikkataso. Tämä voidaan liittää hallinnan verkostoteoriaan. Uuden verkostotason avulla muodostuisi uusi kokonaisuus ja samalla tehtävien organisointi sekä vastuu siirtyvät oikealle taholle. (Stoker 1998: 23–24.) Mikäli verkostossa todella tapahtuisi uudelleen organisoituminen, jokainen osapuoli olisi tietoinen omista tehtävistään (Eriksson 2015: 20).

Maakuntalakiluonnoksessa on todettu, että maakunta voisi ottaa vastuun alueensa raide liikenteen hoitamisesta ja ryhtyä toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Samalla liikennekaari tulee mahdollisesti vaikuttamaan rautatieliikenteeseen esimerkiksi avaamalla kilpailun. Rautatieliikenne, joka vaatii investointeja saattaisi maakunnan alaisuudessa muodostua hyvin markkinaehtoiseksi ja samalla ostoliikenteenä tuotettu rautatieliikenne saattaisi kadota maakunnasta. Toisaalta uusi liikennemuoto avaisi mahdollisuuden lähijunaliikenteen toimivuudelle. (Iikkanen, Lapp, Mukula & Räsänen 2013: 20, 27; Maakuntalaki 2016.) Maakunnan sisäinen tavoitettavuus voisi lähijunan myötä parantua ja palvelutaso useimmilla alueilla saattaisi kasvaa.

Maakuntamallissa on useita haasteita. Joukkoliikennettä järjestettäessä rahoituksen hankinta on erityisasemassa. Vielä ei ole määritelty tullaanko maakunnille antamaan verotusoikeus, sillä puolueilla on eriäviä mielipiteitä asiasta. Kuitenkin perustuslain 121 § 4 momentin mukaan itsehallinnon omaavalla alueella, johon on valittu kansanvaltaisesti ylin päätöksentekoeelin, on oikeus käyttää todellista valtaa. Tämä oikeus ei kuitenkaan viittaa siihen, että alueilla olisi edellytyksiä verotusoikeuteen. Julkisen toiminnan ongelma on, että verotusoikeuden puuttuessa toiminta luottaa liikaa valtion tukeen ja pyrkii kasvattamaan kulujaan, jotta tuki voidaan säilyttää. Joukkoliikenteessä tämä tarkoittaisi juuri Ruotsin joukkoliikennemallia, jossa lippujen hinnat saattaisivat nousta korkeaksi ja samalla julkista tukea ei välttämättä saataisi niin paljon kuin tarve vaatisi. Tämä ei edistäisi joukkoliikenteen kulkuosuuden kasvua. (Perustuslaki 121 §; Pöysti 2016: 1–18.)

Maakuntalakiluonnoksen liitteissä on todettu, että mikäli maakunta saisi verotusoikeuden olisi hyvin mahdollista, että tuloverotus kiristyisi. Tämä voisi aiheuttaa julkisen talouden suhdanneherkkyyttä ja samalla vaikuttaa julkisen talouden kokonaisuuden hallintaan. Suomessa pyritäänkin nyt ottamaan mallia muista Pohjoismaista. Ruotsissa maakunnilla on verotusoikeus ja veroprosentista päättää aluehallinto eli maakunnanvaltuusto. Ongelmana on myös verotuksesta aiheutuvat epätasaisuudet, jotka voivat muodostua maakuntien välille. Maakunnan omaan verotusoikeuteen perustuva talous voi parhaimmillaan olla vain rahoitusta täydentävä osa, joka koostuisi valtion ja maakunnan yhteisrahoituksesta. Täten maakunnan verotulot kattaisivat alle puolet kokonaisrahoituksesta. (Pöysti 2016: 1–18.) Tämän kaltaiset ongelmat voisivat syventyä ajan myötä maakunnan oman edun tavoitteluun ja kilpailutilanteeseen, jossa maakunnat kilpailisivat joukkoliikenteen valtiontuesta ja samalla pyrkisivät kampanjoimaan oman joukkoliikenteen palvelutasolla (Stoker 1998: 23–24).

Ruotsin joukkoliikennemallissa ongelmana on, että joukkoliikennepalvelun kustannukset ovat nousseet viimeisen viidentoista vuoden aikana jyrkästi. Erityisesti ongelmaksi on muodostuneet kertaliput. (Stridsberg 2014:7.) The Independent-lehden tekemän tutkimuksen mukaan Ruotsissa on käyttäjilleen maailman toiseksi kallein joukkoliikennepalvelu (Osborne 2016). Ruotsissa maakuntien välillä on valtavia eroja, kun tarkastellaan joukkoliikennepalveluja tai sen kustannuksia asiakkaille ja esimerkiksi joukkoliikenteen saatavuudessa ja tarjonnassa (Stridsberg 2014: 7). Tarkasteltaessa Ruotsin maakuntien joukkoliikenteen hintatasoa vuonna 2012, Kalmarissa joukkoliikenteen kertalippu maksoi 80 kruunua, kun taas Tukholmassa ainoastaan 20 kruunua (Barck 2014). Maakuntamalliin siirtyminen saattaisi siis Suomessa johtaa maakuntien joukkoliikennepalvelun räikeisiin eroihin.

Ongelmana on myös hallinnon päätöksenteko. Nykyisin joukkoliikennepäätöksistä Pirkanmaalla vastaa kaksi viranomaista: ELY-keskuksen viranomaiset ja Tampereen kaupunkiseudulla Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunta (Lehtonen 2015: 3). Päätöksenteossa olisi varmistettava, että jokainen kunta saisi oman äänensä kuuluviin ja yhteistyö toimijoiden välillä olisi kattavaa. Pyrkimyksenä olisi politiikkaan sidottu lautakuntatoiminta, mikä varmistaisi kaikille maakunnan kunnille yhtenäisen aseman.

Hallinnan verkostoteorian avulla tulkittaessa maakunnan tuottama joukkoliikenne voidaan liittää toimijoiden väliseen verkostoitumiseen palveluntuotannossa (Klijn & Koppenjan 2012: 2–5). Maakunta tulee ottamaan haltuunsa joukkoliikennetehtävät ja samalla vastaamaan niiden toteuttamisesta ja rahoittamisesta. Maakunnille annetaan parlamentaarinen valta-asema ja samalla perustettavan yhtiön omistus. Kysymys nousee erityisesti asemasta, johon maakunta valtuutetaan. Tässä tulevaisuudenkuvassa maakunta saa lisää tehtäviä ja toimivaltaa, syrjäyttäen kuntien aseman. Lisäksi voidaan pohtia, onko menneisyydestä ja juuri Ruotsin joukkoliikennemallista opittu ja pystytäänkö opitut asiat tehokkaasti integroimaan osaksi maakuntien joukkoliikennepalvelua?

4.3. Tampereen kaupunki koko maakunnan joukkoliikenteen vetäjänä

Tampere-tulevaisuudenkuvassa Tampereen kaupunki ottaisi vastuun joukkoliikenteen järjestämisestä koko maakunnan alueella. Pirkanmaalla tämä mahdollistaisi, että 14 muutakin kuntaa saisi kattavan Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikennepalvelun. ELY-keskuksen toimivalta-alueen kunnat voisivat yhdistää siihen lakisääteiset kuljetukset ja hyödyntää kattavaa tariffi- ja lippujärjestelmää. Tämä ei tietenkään tarkoittaisi, että muiden kuntien joukkoliikennepalvelutaso olisi yhtä korkea kuin Tampereen kaupunkiseudulla.

Oriveden kunta kuuluu Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikennealueeseen, mutta joukkoliikennepalvelu on vähäistä. Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikenteen linja-autoista ainoastaan kaksi linjaa kulkee Orivedelle tai Orivedeltä: linjat 41 Kangasalta Orivedelle ja 420 Orivedeltä Eräjärven kautta Pohjan koululle. Yksityisen liikennöitsijän linja 95 kulkee Tampereen ja Oriveden välillä ja linja on liitetty osaksi kaupunkiseudun lippujärjestelmää. Tarkasteltaessa Oriveden maksuosuutta vuonna 2015, Orivesi maksoi Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikennepalvelusta 41 000 euroa. Tällä summalla Orivedellä pystyttiin tuottamaan yhteys lähimpään kaupunkikeskukseen ja samalla tarjoamaan joukkoliikenne, joka oli yhdistetty kunnan lakisääteiseen koulukuljetukseen. (Tampereen joukkoliikenne 2015: 5, 17.)

Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikenteellä ja VR:llä on vuodesta 2016 ollut yhteinen Nysse + VR -lippu. Ennen lippu- ja tariffijärjestelmän uudistusta kaupunkiseudulla toimi vuodesta 2013 lähtien Seutu + VR -lippu. Maakuntalakiluonnoksessa on väläytelty mahdollisuutta, että maakunta ottaisi vastuun raideliikenteen viranomaistehtävistä, mutta olisiko Tampereen kaupungista raideliikenteen viranomaiseksi? Tampereen eduksi voidaan todeta, että lippujärjestelmä on jo olemassa. (Maakuntalaki 2016; Tampereen joukkoliikenne 2015: 14; Tampereen joukkoliikenne 2016.)

Kaupunkiseudun joukkoliikenteen rahoitus toteutetaan kuntaosuuksilla. Kuntien kunnantvaltuusto tekee päätöksen liittymisestä Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikenteeseen. Samalla kuntien on oltava valmiita maksamaan palvelusta. (Yhteistoimintasopimus 2010: 5–6.) Kaupunkiseudun kahdeksan kuntaa, lukuun ottamatta Tamperetta, maksoivat vuonna 2015 Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikenteestä yhteensä 1,9 miljoonaa euroa. Tampereen osuus oli 11,6 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi kaupunkiseutu sai valtiontukea noin 2,3 miljoonaa euroa. (Tampereen joukkoliikenne 2015: 17.) Koska Tampere maksaa eniten joukkoliikennepalvelusta, se säilyttää asemansa joukkoliikennelautakunnan päätösten puheenjohtajana ja päättäjänä. Tosin joukkoliikennepalvelut ovat Tampereella parhaat ja lippujen hinnat ovat suhteellisesti edullisemmat kuin muissa kaupunkiseudun kunnissa, lukuun ottamatta Pirkkalaa, jossa lippujen hinnat ovat samalla tasolla (Tampereen joukkoliikenne 2015: 12). Voidaan kysyä, onko Tampereen kaupunki saamassa eliitin hallinnon sisälle vai tehdäänkö päätökset todella koko kaupunkiseudun hyväksi?

Kaikkien kaupunkiseudun kuntien maksuosuudet ovat nousseet aloitusvuodesta 2014 lähtien lukuun ottamatta Ylöjärveä. Maksuosuudet ovat nousseet Kangasalan, Pirkkalan ja Nokian kunnissa, missä joukkoliikennepalvelut ovat parantuneet näkyvästi. (Tampereen joukkoliikenne 2015: 17; Tampereen joukkoliikenne 2014: 25.) Voidaan todeta, että kuntien maksuosuudet ovat yhteydessä joukkoliikennetarjontaan.

Hallinnolliset päätökset vaikuttavat erityisesti lautakuntatoimintaan. Tällä hetkellä Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunnassa on 14 jäsentä ja varajäsen jokaista

edustajaa kohtaan. Seitsemän jäsentä on Tampereelta ja muista kunnista on yksi lautakunnanjäsen. Mikäli loput Pirkanmaan 14 kuntaa liittyisivät mukaan yhtenäiseen joukkoliikennetoimintaan, päättäjinä olisi samalla periaatteella 14 uutta jäsentä jokaisesta Pirkanmaan kunnasta. Todettakoon, että tamperelaisia edustajia on nyt puolet lautakunnan valtuutetuista. Koko maakunnan kattama yhden kaupungin järjestämä joukkoliikenne vaatisi silloin 21 Tampereen kaupungin edustajaa. Tämä tarkoittaisi, että joukkoliikennelautakunnassa olisi 42 valtuutettua ja 42 varavaltuutettua, joista puolet olisi tamperelaisia. Koko maakunnan kattavassa joukkoliikennelautakunnassa olisi siten, varajäsenet mukaan lukien, 84 jäsentä. (Yhteistoimintasopimus 2010: 3.)

Ongelmana olisi erityisesti päättäjien valtava määrä. Kysymys syntyykin, miten lautakunta, jossa puolet edustajista on tamperelaisia, järjestää joukkoliikennepalvelua kokonaisvaltaisesti ja kaikki kunnat huomioon ottaen? Hallinnan näkökulmasta voidaan pohtia erityisesti kompleksisuutta. Tätä ongelmaa seuraa erityisesti päätöksenteon kestävyys, toteutuminen tai julkisen palvelun tarjonnan tehostaminen. (Klijn & Koppenjan 2016:1–5.) Kysymyksenä on hallintajärjestelmän toimijoiden yhtenäinen rooli. Onko mahdollista, ettei valta jakaudu tasaisesti kaikille päättäjille ja samalla Tampere saa liikaa valtaa?

Kuntaliiton (2008) tilaaman tutkimuksen mukaan seudullisen yhteistyön työtä ohjaavat toimikunnat ja lautakunnat ovat yhteistoimintamuotona monimutkaisia. Tutkimuksessa selvitettiin erityisesti yhteistyön sujuvuutta ja hallinnollisten sekä lainsäädäntöön liittyvien ongelmakohtien ratkaisemisesta. Erityisesti kunnanjohtajien ja viranhaltijoiden mielestä lautakunnat, joissa tehdään kaupunkiseutuun vaikuttavia päätöksiä, olivat jo vuonna 2008 liian suuria. Lisäksi tutkimuksessa selvisi, ettei yhteistyötä tai palveluiden kehittämistä erityisesti tapahtunut. Luottamushenkilöiden mielestä näkemyserot vaikuttavat lautakunnan toimintaan. Päätöksiä ei pystytäkään tekemään, koska päättäjät eivät ymmärtäneet toisten kuntien tarpeita. Lisäksi luottamushenkilöiden mielestä lautakunnat olivat liian suuria ja kokouksiin kutsuttiin liikaa ihmisiä. Tutkimuksessa selvisi myös, että huomattavan suuret lautakunnat voivat lisätä hallinnon työmäärää tai heikentää lautakuntatyöskentelyn tehokkuutta sekä lisätä yhteistyön kustannuksia. (Axelsson 2008: 3–4, 8–11, 14–15.)

Päätäjien määrän lisäksi voidaan pohtia monimutkaista päätöksentekoprosessia ja osallistujien ja hallinnon tasojen määrää (Klijn & Koppenjan 2012: 2–3). Vastuu toiminnasta on koko ajan esillä, sillä kunnat ovat vapaaehtoisesti liittyneet mukaan joukkoliikenne-toimintaan. Ongelma on, että vaikka kunnat tai toimijat olisivat tyytyväisiä tai joukkoliikennepalvelu olisi onnistunut, vastuu toiminnasta ei katoa. Vastuu on myös läsnä, koska toiminta ei ole yhtenäisen hallinnan eli maakunnan käsissä vaan yksittäisten kuntien. Josain vaiheessa jokainen kunta alkaa ajaa omaa etuaan. (Stoker 1998: 23–24.) Samalla päästään takaisin kysymykseen yhden kunnan asemasta: Onko Tampere oikeutettu toimimaan koko maakunnan joukkoliikenteen päättäjänä, kun sillä on puolet edustajapaikoista joukkoliikennelautakunnassa?

4.4. Yhteenveto

Pohdittaessa ensimmäistä tutkimuskysymystä: millaisia tulevaisuudenkuvia Pirkanmaan joukkoliikenteestä voi maakuntauudistuksen myötä muodostua, voidaan todeta, että tulevaisuudenkuvia muodostui kolme kappaletta. Jokaisessa esitetystä tulevaisuudenkuvassa on omat hyvät ja huonot puolensa ja jokaisessa on aukkoja, erityisesti hallinnon sekä rahoituksen suhteen.

Tulevaisuudenkuvien avulla pystytään näkemään ne vahvuudet ja heikkoudet sekä uhkat ja mahdollisuudet, jotka tulevaisuudenkuvat muodostavat (ks. taulukko 1). Teorian avulla pystytään lisäksi analysoimaan, miten tulevaisuudenkuvat vaikuttavat hallintoon, verkostoihin sekä menneestä oppimiseen. Lisäksi voidaan pohtia, mikä on toimijoiden rooli ja kuinka tämä vaikuttaa hallinnointiin. Maakunta- ja Tampere-tulevaisuudenkuvassa eliitillä on vahva rooli ja päätökset vaativat näkemyksen, jossa tavoitellaan kokonaisuhyötyä eikä pelkkää oman alueen etua. Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa kaksi toimivaltaista viranomaista pääsevät toimimaan ja kehittämään omaa aluettaan, välttäen päällekkäisiä tehtäviä. Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa virkamiesten ja päättäjien ei tarvitse erityisesti tehdä muutoksia. Kaksi muuta tulevaisuudenkuvaa vaativat välittömiä toimia jo vuoden sisällä, jotta uudelleen organisointia pystytään toteuttamaan lain vaadituissa määräajoissa.

Taulukko 1. Kirjallisuuskatsauksen SWOT-analyysi kaikista tulevaisuudenkuvista.

Sisäiset vahvuudet Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa	Ulkoiset mahdollisuudet Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa
- Tiivis yhteistyö - Kaksi viranomaista	- Kaupunkiseudun ja kaupunkien kasvu - Liikenne ei noudata kuntarajoja
Sisäiset heikkoudet Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa	Ulkoiset uhat Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa
- Päällekkäiset tehtävät (lain antamat raamit) - ELY-keskuksen rahoitus ei ole tasapainossa liikenteen oston kanssa	- Toimivalta-alueen ylittävä liikenne ja sen hallinnointi - Päällekkäiset tehtävät (maakunnan organisaation uusi tehtävänjako)
Sisäiset vahvuudet Maakunta-tulevaisuudenkuvassa	Ulkoiset mahdollisuudet Maakunta-tulevaisuudenkuvassa
- Vaalien kautta muodostuva uusi poliittinen elin	- Joukkoliikennepalvelut samat maakunnan asukkaille - Hallinnon yksinkertaistaminen - Raideliikenne - Lakisääteisten kuljetusten yhdistäminen
Sisäiset heikkoudet Maakunta-tulevaisuudenkuvassa	Ulkoiset uhat Maakunta-tulevaisuudenkuvassa
- Kunnilla ja maakunnalla eri lainsäädännölliset tehtävät ja rahoitusratkaisut	- Hintojen nousu - Eriarvoisuus maakuntien välillä - Palvelun rahoittaminen (verotusoikeus tai ilman verotusoikeutta) - Kuntien asema suhteessa maakuntaan
Sisäiset vahvuudet Tampere-tulevaisuudenkuvassa	Ulkoiset mahdollisuudet Tampere-tulevaisuudenkuvassa
- Päättäjien määrä - Loput 14 kuntaa pääsevät mukaan kattavaan palveluun - Yhteinen tariffi- ja lippujärjestelmä	- Joukkoliikennepalvelu maakunnan asukkaille sama - Lakisääteisten kuljetusten yhdistäminen - Raideliikenne
Sisäiset heikkoudet Tampere-tulevaisuudenkuvassa	Ulkoiset uhat Tampere-tulevaisuudenkuvassa
- Päättäjien määrä, kuntien tahto - Kuntien maksuosuudet voivat nousta - Kuntien oman edun tavoittelu	- Tampereen asema kasvaa - Kuntien haluttomuus olla mukana toiminnassa

5. TULEVAISUUDENKUVIEN SWOT-ANALYYSI HAASTATTELUTUTKIMUKSEN VALOSSA

Tässä luvussa keskitytään haastatteluaineiston analyysiin. Aluksi esitellään haastattelu-tutkimusta ja sen tekemistä. Tämän jälkeen keskitytään tulevaisuudenkuvien SWOT-analyysiin. Tarkoituksena on pohtia joukkoliikenteen järjestämisen tulevaisuutta ja maakuntauudistusta. Lisäksi luvussa käsitellään asiantuntijoiden tulevaisuudenkuvan valintaa.

5.1. Haastattelu osana tutkimusta

Haastattelua suunniteltaessa on pohdittava, minkälaista tutkimusta varten haastattelut tehdään. Onko kyseessä laadullinen vai määrällinen tutkimus? Asiantuntijahaastattelu käytettäessä kyseessä on kvalitatiivinen tutkimus, jossa otetaan huomioon tarkasti valitut yksilöt ja heidän haastattelemisen (Metsämuuronen 2002: 177). Haastattelua hyödynnetään, kun halutaan saavuttaa tutkimusaiheeseen soveltuva tiedonkeruuta. Lisäksi haastattelun avulla saavutetaan syvällistä ja monipuolista tietoa, jonka myötä haastattelu on yksi tehokkaimmista tutkimusmenetelmistä. (Hirsjärvi ja Hurme 2001: 34–44.)

Aiheen ollessa erityisen tuore on välttämätöntä valita haastateltavat asiantuntijat tarkkaan ja selventää tutkimuksen konteksti, erityisesti tulevaisuudenkuvat haastateltaville ennen haastattelun tekemistä. Haastattelun pohjalta voidaan miettiä, miten uudistettu maakuntamalli vaikuttaa asiantuntijoiden mukaan joukkoliikenteeseen? Erityisesti hallinnon ongelmakohdat ja rahoitus ovat haasteita, joihin haastattelussa voidaan tarttua.

Tutkimuksessa hyödynnetään puolistrukturoitua haastattelua, jossa kaikille haastateltaville esitetään jotakuinkin samat kysymykset samassa järjestyksessä. Selvää sääntöä kysymysten muodosta tai niiden järjestyksestä ei kuitenkaan ole. (Hirsjärvi & Hurme 2001: 47.) Puolistrukturoitu haastattelu sopii erinomaisesti tilanteisiin, jossa halutaan saada tietoa tarkkaan rajatusta aiheesta (Saaranen-Kauppinen & Puusniikka 2006).

Puolistrukturoidun haastattelun käyttö tutkimusmenetelmänä on oleellinen osa tutkimuksen tekemistä, sillä sen avulla vastataan toiseen tutkimuskysymykseen: Miten tulevaisuudenkuvat vaikuttavat Pirkanmaan joukkoliikenteen järjestämiseen?

5.2. Analyysi osana haastattelua

Kaiken tutkimuksen on perustuttava luotettavuuteen ja sen varmistamiseen. Tutkimuksessa on huolehdittava reliabiliudesta ja validiudesta. Tutkimuksen reliabiliteetilla tarkoitetaan mittaustulosten toistettavuutta ja validiteetilla tarkoitetaan puolestaan, että tutkittava asia mittaa juuri sitä, mitä sen on tarkoitus tutkia. Yleisesti nämä termit liitetään kvantitatiiviseen eli määrälliseen tutkimukseen. Luotettavuutta nostaa erityisesti tutkijan tarkka selostus haastattelututkimuksen toteuttamisesta, haastateltavien valinta, tulkintojen oikeellisuus ja uskottavuus sekä tarpeeksi lyhyt haastattelujen toteutusaikaväli. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009: 231–232.) Tutkimukseen vaadittavat asiantuntijahaastattelut toteutettiin helmikuussa 2017. Tutkimukseen haastateltavien haastattelun noin viikon toteutumisväli oli hyvin tiivis.

Haastattelut toteutettiin eri asiantuntijoille, jotka oli valittu eri hallinnon tasoilta (Liite 1). Tämä tutkimus vaati joukkoliikenteen asiantuntijoiden näkemyksiä, jonka vuoksi haastatteluja ei tehty esimerkiksi poliitikoille kuten Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunnan puheenjohtajalle. Lisäksi poliitikkoja ei valittu haastateltavaksi, sillä vuoden 2017 kuntavaalit olisivat voineet vaikuttaa haastatteluvastauksiin. Haastatteluun valittiin asiantuntijoita Pirkanmaalta, koska aihe käsitteli Pirkanmaan maakuntauudistusta ja joukkoliikennettä. Tämän vuoksi haastatteluja ei tehty vertailevana tutkimuksena muihin maakuntiin. Lisäksi haastatteluissa haluttiin saada kokonaiskuva joukkoliikenteen tilasta ja näkökulmista. Haastateltaville ei lähetetty haastattelukysymyksiä etukäteen, koska vastaukset olisivat saattaneet olla vääristyneitä ja asiantuntijoiden todelliset näkemykset olisivat saattaneet jäädä piiloon.

Kaikille kuudelle haastateltavalle lähetettiin sähköpostilla saatekirje (Liite 2), jossa pyydettiin, että asiantuntijat ottaisivat haastateltavaan yhteyttä joko sähköpostilla tai puhelimitse. Lisäksi saatekirjeessä oli annettu jo alustavia ajankohtia, jolloin haastattelut voitaisiin toteuttaa. Tällä haluttiin varmistaa mahdollisimman tiivis haastatteluväli. Yksi haastateltava välitti sähköpostin toiselle asiantuntijalle, joka oli siirtynyt hoitamaan joukkoliikennetehtäviä vuoden vaihteessa, hänen kanssaan sovittiin haastettuaika puhelimitse. Lisäksi yksi haastateltava ei vastannut sähköpostiin, jonka jälkeen haastateltavaan otettiin yhteyttä puhelimitse. Puhelinkeskustelussa sovittiin, että haastateltavaksi pyydetäisiin toista henkilöä samasta organisaatiosta, jolle lähetettiin saatekirje sähköpostilla. Eräs haastateltava pyysi, että hänen kollegansa toisesta virastosta saisi myös osallistua haastatteluun. Kaikkien kolmen muun haastateltavan kanssa sovittiin sähköpostilla haastattelun ajankohta ja yksi haastateltava soitti vielä kysyäkseen lisätietoa haastatteluun liittyen. Eräs haastateltava pyysi, että organisaation uusi työntekijä saisi osallistua haastatteluun.

Haastattelut suoritettiin asiantuntijoiden työpaikoilla lukuun ottamatta haastatteluja, joihin osallistui kaksi asiantuntijaa eri organisaatioista. Haastatteluja tehtiin yhteensä kuusi, mutta haastateltavia oli yhteensä kahdeksan ja haastatteluiden kesto vaihteli 45 minuutista puolentoista tuntiin. Lisähaastattelut eri asiantuntijoiden kanssa eivät olisi enää tuottaneet merkittävää uutta tietoa.

Haastatteluiden alussa asiantuntijoilta pyydettiin lupa nauhoittaa haastattelut. Lisäksi heiltä pyydettiin lupa heidän nimensä julkaisemiseen lähdeluettelossa ja tutkimuksessa. Haastatteluiden alussa huolehdittiin lisäksi, että haastateltavat olivat tietoisia, minkälaista tutkimusta tehdään (Liite 2). Haastateltavilta varmistettiin, että he olivat tietoisia tutkimuksen aiheesta ja tulevaisuudenkuvista sekä heille kerrottiin tutkimuksen aineiston ajallinen pohja, jonka puitteissa tutkimus tehdään. Lopuksi nauhoitetut haastattelut litteroitiin analyysiä varten. Analysoinnissa ei painotettu kenenkään asiantuntijan mielipiteitä enempää kuin muiden, eikä analysointiin vaikuttanut, jos jokin tulevaisuudenkuva sai enemmän kannatusta kuin toinen.

5.3. SWOT-analyysi

Tutkimuksen jatkokäsittelyä varten tehtiin SWOT-analyysi haastatteluaineistosta. SWOT-analyysin avulla jatkotyöstetään asiantuntijahaastatteluiden sisältöä. SWOT-analyysi muodostuu sanoista strength, weakness, opportunities ja threats eli vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat. SWOT-analyysin avulla voidaan ohjata prosesseja ja tunnistaa organisaation sisäisiä vahvuuksia ja heikkouksia sekä ulkoisia uhkia ja mahdollisuuksia. Yleisesti SWOT-analyysi liitetään työnteon tehostamiseen, mutta sen avulla voidaan myös arvioida esimerkiksi jotakin tuotetta tai asettaa kyseenalaiseksi tietty palvelu tai sen asema. Menetelmän avulla voidaan myös luoda kokonaiskuva ja arvioida toimintaa. (Lindroos & Lohivesi 2010: 219–220.) SWOT-analyysin avulla voidaan hahmottaa, miten joukkoliikenteen asiantuntijat näkevät joukkoliikenteen tulevaisuuden.

Tämän luvun tarkoituksena on saada vastaus toiseen tutkimuskysymykseen. Asiantuntijoiden haastatteluiden perusteella päästään käsiksi näkemyksiin joukkoliikenteen tulevaisuudesta. Vastausten perusteella voidaan analysoida, miten tulevaisuudenkuvat tulevat vaikuttamaan Pirkanmaan joukkoliikenteen järjestämiseen.

5.4. Tulevaisuudenkuvien sisäiset heikkoudet ja vahvuudet

Tulevaisuudenkuvien analysointi aloitettiin tarkastelemalla sisäisiä heikkouksia ja vahvuuksia. Asiantuntijoilta kysyttiin (Liite 3), minkälaisia sisäisiä heikkouksia ja vahvuuksia jokaisesta tulevaisuudenkuvasta voi muodostua. SWOT-analyysin tarkoituksena on analysoida, miten tulevaisuudenkuvat tulevat vaikuttamaan joukkoliikenteeseen Pirkanmaalla.

5.4.1 Sisäiset heikkoudet Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa

Asiantuntijat jaottelivat heikkoudet peilaten niitä tämän hetken ongelmiin sekä tulevaan järjestämistapaan. Erityisesti kuntien asiantuntijat totesivat, ettei nykytila voi enää heikentyä. Tämä viittaa tyytymättömyyteen, ettei joukkoliikennepalvelu ole ollut riittävä tai

palvelu on jollain tavalla ollut hajanainen. Samalla kuntien asiantuntijat vahvistivat näkökulmaa, ettei Jatkumo-tulevaisuudenkuva olisi välttämättä paras ratkaisu.

”ELY-keskuksen puolelta ne haasteet liittyvät siihen, että niitä joukkoja ei varsinaisesti ole, joille sitä joukkoliikennettä järjestetään. Sitten taas Tampereen toimivalta-alueella on hyvin vahva joukkoliikenteen toimialue. Tämän lisäksi, kun Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikenne on kuntarajapohjainen, niin heilläkin on valtava maapinta-ala sitä maakunnan aluetta. Tälle alueelle kaikki matkustaminen ei ole joukkoliikennettä vaan osa on sitä henkilöiden kuljettamista.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

Suuren organisaation asiantuntija otti esille joukkoliikenteen markkinaehtoisen toiminnan ja ELY-keskuksen yhteistyökumppanuuden passiivisuuden. ELY-keskus ei asiantuntijan mukaan ole antanut selkeitä viitteitä siitä, millä alueilla joukkoliikenne tapahtuu ELY-keskuksen hallinnoimalla ja millä alueella se toteutuu markkinaehtoisesti. Asiantuntijan pelkona on kommunikaation säilyminen, kun siirrytään suurempaan organisaatioon. Samalla asiantuntija huomautti, että tällaiset tilanteet aiheuttavat paljon lisätyötä ja hankaloittavat päätöksentekoa. Asiantuntija lisäksi totesi, ettei markkinaehtoista liikennettä pystytä välttämättä järjestämään, vaikka alueella olisi siihen edellytykset.

”Tänne on nyt jäänyt tämä julkisen vallan intressi ja se halu avata se liikenne markkinaehtoiseksi toiminnaksi, joka ei kaikkialla toimi markkinaehtoisena, niin siitä on muodostunut eräänlainen tyhjiö. ELY-keskus ei ainakaan Pirkanmaalla ole pystynyt päättämään tai selkeästi ilmaisemaan kenellekään sitä, millä alueilla se aikoo järjestää joukkoliikennettä ensisijaisesti viranomaisvetoisesti ja millä alueilla pyritään siihen, että se palvelu toteutuisi markkinaehtoisesti. Tämä on myös tietyllä tavalla arvovalinta, joka ei kuulu virkamiehelle.” [---] *”Epäselvää ja hankalaa tässä ELY-tilanteessa on se, kun tilanne on nyt muuttunut ja pitäisi edetä tiettyyn suuntaan niin suuntaa ei tiedetä. Sitä ei tiedä viranomaiset eikä yritykset. Tämä on ollut useita vuosia sellainen tietyllä tapaa pysähtyneisyyden tila, joka on joukkoliikenteen kehittämisessä tässä maakunnan alueella ollut esillä.”* (Suuren organisaation asiantuntija.)

Valtiotason asiantuntija nosti esille yhteistyön ELY-keskuksen ja Tampereen kaupungin välillä. Asiantuntijan mukaan kahden viranomaisen vastuun jakamisella luodaan rajoja ja tehdään päällekkäisiä tehtäviä. Valtiotason asiantuntija totesi, että ELY-keskuksen ongelmaksi ovat muodostuneet erilaiset maksut. Asiantuntijan mukaan ELY-keskuksen ongelmat aiheuttivat kuntarajat ylittävän liikenteen rahoittamisesta. Lisäksi asiantuntija toivoi, ettei Suomeen syntyisi enää lisää joukkoliikenneviranomaisia.

”Tuossa ELY-keskuksen mallissa on nyt kinasteltu tosi paljon, että kuka maksaa rajat ylittävät kaupunkien välisen liikenteen” (Valtiotason asiantuntija).

Suuren organisaation asiantuntija nosti esille, että ELY-keskuksen ja Tampereen kaupungin yhteistyö on ollut liian vähäistä. Asiantuntijan mukaan siihen on vaikuttanut organisaatioiden valmiudet. Tampereen kaupunkiseudulla on aina voitu luottaa liikenteen ostobudjetin säilymiseen vähintään samana kuin mitä edellisenä vuonna. ELY-keskus on taas joutunut elämään vuoden sykleissä, jolloin ostobudjetin rahoitusta ei ole pystytty takamaan. Organisaatioiden yhteisestä joukkoliikennesuunnitelmasta huolimatta yhteistyötä ei ole pystytty toteuttamaan.

”Vaikka nyt tehdään yhteistyötä ELY-keskuksen kanssa, niin ei se ole kuitenkaan erityisen syvällisellä tasolla sillä tavalla, että osattaisiin toimia myös toisen näkökulma huomioon ottaen, myös suunnittelussa. Suunnittelun aikajänne ELY-keskuksella ja Tampereen kaupungilla on erilainen. ELY-keskus kuitenkin suunnittelee vuosi kerrallaan, johtuen budjetoinnista. Tampereella on tietyllä tapaa onneksi ollut mahdollisuus aina luottaa siihen, tässä yhteistoiminnassa ainakin toistaiseksi, että ne edellisvuoden rahat ovat olleet käytettävissä ja lisäksi voi saada. Siinä on ollut niin erilaiset lähtökohdat, että joka tapauksessa suunnittelun ja budjetoinnin aikajänne tulisi saada suhteellisen samanlaiseksi, jolloin toiminnot voidaan yhdistää. Vaikka nyt on ollut yhteinen tahtotila tässä kahden viranomaisen toiminnassa niin, jos ei ole samaan aikaan valmiuksia toteuttaa sitä, niin silloin se suunnitelma jää toteuttamatta.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

Suuren organisaation asiantuntija nosti esille rautatieliikenteen. Maakunnan ottaessa mahdollisesti vastuun rautatieliikenteestä, ei kahden toimivaltaisen viranomaisen toimivalta-alueet ole riittävän kokoisia liikennemuodon kehitykselle. Varsinkin kun osa kunnista on joutunut maksamaan oman rautatieliikenteensä. Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa tulevalla maakunnalla ei ole voimavaroja ylläpitää rautatieliikennettä ainoastaan nykyisellä ELY-keskuksen toimivalta-alueella, eikä Tampereen kaupunkiseudun kunnilla ole mahdollisuutta maksaa tasokkaamman rautatieliikenteen ostamista kunnan budjetista. Rautatieliikenne on kuitenkin todella toivottu kulkumuoto Tampereen kaupunkiseudun kunnissa.

5.4.2. Sisäiset vahvuudet Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa

Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa usea asiantuntija mielsi maankäytön suunnittelun vahvuudeksi. Usea asiantuntija totesi, että maankäytöllä ja kaavoituksella on merkittävä vaikutus joukkoliikenteen kulkuosuuden kasvattamiseen. Moni asiantuntija totesi, että maankäytön suunnittelu on pidettävä nykyisellä hallinnon tasolla eli kuntatasolla.

”Tampereen ja lähikuntien tiiviissä taajamarakenteessa missä voidaan ihan aidosti puhua joukkoliikenteestä, niin täällä on tosi tärkeitä, että se joukkoliikenne ja maankäyttö kulkee käsi kädessä ja niitä päätöksiä tehdään jotenkin toisiinsa nähden nivoutuneena. Sitten taas se osittain [maakuntauudistuksessa] hajoaisi, koska siellä, missä eniten tuotettaisiin sitä joukkoliikennettä, koska maakuntakaava on liian korkea toimintamuoto, että maankäytön ohjauksessa saatettaisiin sitten menettää jotain.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

Valtiotason asiantuntijan mukaan ELY-keskukset menettävät uudistuksessa yhteiskunnallisen asemansa ja joukkoliikennebudjetin hallinnan. Kyseinen asiantuntija viittasi ELY-keskusten tehtävään tuottaa koko maan kattavaa peruspalvelutasoista joukkoliikennettä. Valtiotasolla ollaan samalla valvottu ELY-keskusten joukkoliikennebudjettia. Lisäksi kyseinen asiantuntija totesi, että ELY-keskusten vahvuudeksi on muodostunut tietyn tasoisen palvelun toteuttaminen. Tämä on estänyt alueiden joukkoliikennepalvelun räikeiden erojen muodostumisen.

”Niin ja täällä [valtiotasolla] varmistetaan budjetilla tietty peruspalvelutaso koko valtakuntaan. Tämä on juuri ollut ELY-keskusten tehtävä, että kaikilla pitäisi olla tietyllä tapaa jonkinlainen palvelu.” (Valtiotason asiantuntija.)

Suuren organisaation asiantuntijan mukaan joukkoliikennemarkkina säilyy vahvempana, kun alueella on kaksi viranomaista. Kyseinen asiantuntija viittasi siihen, että liikennöitsijöillä säilyy suurempi markkina ja samalla alueella ei pääse muodostumaan monopolia tilaajan ja liikennöitsijän välille.

Valtion tason asiantuntija ja suuren organisaation asiantuntija nostivat esille mahdollisuuden sopia asioista kuntien ja viranomaisten välillä. Yhteistyö Tampereen kaupungin ja kuntien välillä on toiminut hyvin, koska kunnat tietävät minkälaiseen palveluun heillä on varaa. Myös yhteistyö ELY-keskuksen ja kuntien välillä on toiminut hyvin. Yleisesti

pienemmissä yksiköissä päästään sopimaan asioista suhteellisesti paremmin kuin isoissa organisaatioissa.

Valtiotason asiantuntija nosti lisäksi esille joukkoliikenteen järjestämisen toimivan kokonaisuuden. Hänen mukaansa Tampereen kaupunkiseudulla on saavutettu toimiva kokonaisuus, joka on mahdollistanut erityisesti joukkoliikenteen kulkuosuuden kasvun sekä tiiviisti asutun alueen kehityksen. Asiantuntija huomautti myös, että laajentamalla kaupunkiseutua joukkoliikenteen kehitys tai toimivuus saattaisi kärsiä.

”Jotenkin toivoisin, että kun kaupunkiseutujen liikennöintiä on suunniteltu ja toteutettu kokonaisuutena ja siellä on saatu hyviä tuloksia sekä joukkoliikennematkustus on kasvanut, niin toivoisin, ettei tämä kärsisi, mikäli siirryttäisiin liian isoihin kokonaisuuksiin” (Valtiotason asiantuntija).

Viimeisenä vahvuutena melkein kaikki asiantuntijat totesivat, että Jatkumo-tulevaisuudenkuva on helppo ratkaisu. Kyseinen tulevaisuudenkuva ei tule vaatimaan erityisiä toimenpiteitä. Samalla moni asiantuntija totesi, että on luontevaa jatkaa joukkoliikennetoimintaa samalla mallilla.

”On mahdollista, että joukkoliikenteen tilalle ei moneen vuoteen tapahdu yhtään mitään, että se todella jatkuu samanlaisena. Uskon, että moni on varmasti sitä mieltä, että nykytila ei ole kovin järkevä. Tässä alueella voitaisiin tehdä fiksummin, paremmin ja tehokkaammin näitä asioita. Mutta ehkä nämä vanhat toimintatavat ja koko tämän muutoksen odottelu on varmasti tehnyt sitten sen, ettei toimintatavoissa olla tehty erityisen isoja muutoksia.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

5.4.3 Sisäiset heikkoudet Maakunta-tulevaisuudenkuvassa

Melkein kaikki haastatellut asiantuntijat nostivat esille maakunnan luottamushenkilöiden osaamisen sekä maakunnan päätöksenteon. Suuren organisaation asiantuntija nosti esille poliittisen päätöksenteon. Asiantuntija epäili luottamushenkilöiden osaamista ja taitoa tehdä joukkoliikennepäätöksiä. Kuntatason ja suuren organisaation asiantuntijat pohtivat maakunnan ja kuntien yhteistyötä. Lisäksi kuntatason asiantuntijan mukaan Tampereen ja maakunnan välinen suhde on vääristynyt. Tällä asiantuntija tarkoitti, että Tampereen toimivaltainen asema on ylivertainen verrattuna maakuntaan. Samalla asiantuntija uskoi,

että konkreettisista päätöksistä vastaa Tampereen kaupunki, oli hallintojärjestelmä mikä tahansa.

”Nyt on sillä tavalla, että jos jonkun tehtävän on hallinnoida ja toimia viranomaisena, mutta sillä ei ole resursseja tai mahdollisuuksia, niin eikö se tosiasiallinen toimivaltainen ole tällöin Tampereen kaupunki. Mitä ihmettä maakunnallinen hallinto tekee, jos suurin maksaja ja suurin palvelun tuottaja sekä käyttäjä on Tampereen kaupunki. Se on kuin lasihallintoa. Se on näennäishallintoa.” (Kuntatason asiantuntija.)

Kuten vahvuutena Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa tuli esille, myös heikkoutena Maakunta- ja Tampere-tulevaisuudenkuvissa olisi se, että joukkoliikenteen tilaajia olisi yksi. Tämä voi altistaa monopoliaseman syntymiseen, sillä liikennöitsijöille tilaajia on vain yksi. Tällöin kilpailu liikennöitsijöiden välillä kiristyy, jolloin yhdestä liikennöitsijästä saattaa muodostua seudun ainoa toimija.

Maankäytön ja joukkoliikenteen yhteys tuli esille vahvuutena Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa. Eräänä isona heikkoutena useampi asiantuntija totesi maankäytön Maakunta-tulevaisuudenkuvassa. Asiantuntijat pelkäsivät, ettei maankäyttö palvele joukkoliikennettä samalla tavalla kuin nykyisin. Samalla muutama asiantuntija totesi, että joukkoliikennettä ei pidä tuottaa alueilla, jossa joukkoja ei ole. Ongelmaksi voi muodostua, että Maakunta-tulevaisuudenkuvassa maakunnan tarkoituksiksi voi muodostua yhdenvertaisen joukkoliikennepalvelun tarjoaminen. Samalla keskuksen kehitys voi hidastua.

”Osaavatko ne [maakunnan luottamushenkilöt] sitten tehdä joukkoliikenteen kannalta parhaita mahdollisia päätöksiä, niin se on mielenkiintoinen kysymys. Ruvetaanko siellä vetämään sitä linjaa, että ruvetaan tukemaan siten niitäkin suuntia, missä lähtökohtaisesti sitä joukkoliikennettä ei voi syntyä, ehkä liikaakin. Tällöin tavallaan tämä ydin jää sitten vähän vähemmälle.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

5.4.4 Sisäiset vahvuudet Maakunta-tulevaisuudenkuvassa

Haastatteluista ilmeni, että lakisääteiset kuljetukset voitaisiin yhdistää avoimeen joukkoliikenteeseen, jos hallinnoinnista vastaisi maakunta. Usea asiantuntija uskoi maakunnalla olevan edellytykset muodostaa joukkoliikennekokonaisuus, jonka avulla pystytään tekemään säästöjä.

”Silloin se on selkeämpi. Maakunta joutuu paljon enemmän miettimään niitä rajapintoja omassa toiminnassaan ja monessa muussa asiassa, erityisesti kunnan kanssa. Silloin se olisi luontevaan myös näissä kuljetusasioissa.” (Kuntatason asiantuntija.)

”Jos mietin ihan puhtaasti henkilöliikenteen kannalta, niin silloin se olisi todella luontevaa, että siinä olisi yksi toimija, joka vastaa siitä sosiaalipuolen henkilökuljetuksen massasta ja siten joukkoliikenteestä siinä samalla. Tällöin se olisi sitten maakunta.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

Suuren organisaation asiantuntija nosti esille myös lausuntokäytäntöjen vahvistamisen. Lausuntokäytäntö tarkoittaa, että kunnan yhteyshenkilö pyytää joukkoliikenteeseen liittyvää lausuntoa Tampereen kaupungilta. Lausuntokäytännöllä varmistetaan, että kunnassa tehdään yhtenäinen päätös joukkoliikenteen muutoksesta tai uudistuksesta. Lausuntokäytäntö olisi Maakunta-tulevaisuudenkuvassa automaattinen osa päätösprosessia.

”Lausuntokäytännöissä kunkin Tampereen kaupunkiseudun kunnan yhdyshenkilö/virkamies miettii sen aina erikseen, että tarvitseeko tietystä muutoksesta, ennen kuin se esitellään joukkoliikennelautakunnalle ja siitä lautakunnan päätös tehdään, niin pyytää lausunto kaupungilta. Tämä on vähän sellainen monimutkainen käytäntö, että helpompaa olisi pyytää lausunto automaattisesti seuraavaa vuotta koskien, kustakin kunnasta, että mitä kuntien mukaan pitäisi tehdä. Silloin se menisi tässä maakuntamallissa tietyllä tapaa selkeämmin.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

Suuren organisaation asiantuntija nosti esille virkamiespäätösten lisääntymisen Maakunta-tulevaisuudenkuvassa. Virkamiespäätösten etuna on, että niillä varmistetaan lainvoimaisuuden ja yhdenvertaisuuden suoja. Asiantuntijan mukaan virkamiespäätöksillä tietyistä asioista saadaan nopeita ratkaisuja aikaiseksi.

”Voisin olettaa, että esimerkiksi palvelutasomäärittely-tyyppinen asia ja seuraavan linjavuoden vahvistamisasia, niin ne ratkaistaisiin poliittisessa pelissä ja sitten muu olisi virkamiesvalmistelua” (Suuren organisaation asiantuntija).

Suuren organisaation asiantuntija nosti esille poliittisen toiminnan ja ratkaisujen uudelleen analysoinnin. Asiantuntija viittaisi siihen, että joukkoliikennelautakunnassa toimiva kunnan edustaja ei edusta koko kunnan tahtoa. Samalla on epävarmaa, pystyykö yksi

edustaja tekemään koko kuntaa koskevia ratkaisuja. Asiantuntijan mukaan maakunnan luottamushenkilö pystyy edustamaan kuntaa ja maakuntaa.

”Nykyisessä mallissa ja tässä joukkoliikennelautakunta toiminnassa, jossa on yksi edustaja kustakin kunnasta, niin on hieman epäselvää, että kuinka kunkin kunnan tahtotila välittyy yhden joukkoliikennelautakunnan edustajan kautta. Eli siihen ei minun mielestäni voi ihan täysin luottaa, koska edustaja edustaa yhtä puoluetta ja samalla koko kuntaa.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

Asiantuntijat nostivat tulevaisuudenkuvassa esille paremmin hallittavan kokonaisuuden ja viranomaisten määrän vähentymisen. Valtiotason asiantuntija totesi joukkoliikenneviranomaisten vähentymisen erittäin positiivisena asiana. Samalla hän totesi, että mikäli yhdellä toimivaltaisella viranomaisella olisi kaikki tehtävät, voitaisiin raja-alueet poistaa, yhteistyötä voitaisiin lisätä ja kuljetuksia voitaisiin yhdistellä. Viranomaisten vähentyminen kuuluu sekä Maakunta- että Tampere-tulevaisuudenkuvaan, mutta tässä asiantuntija viittasi siihen, että maakunnalle tulee joka tapauksessa jäämään tiettyjä kuljetuksia. Täten viranomaisena maakunta ei häviäisi, vaikka Tampereen kaupungista tulisikin joukkoliikenneviranomainen. Tämän vuoksi Maakunta-tulevaisuudenkuvan vahvuudeksi voidaan liittää viranomaisten vähentyminen.

”Sen näen ihan selkeänä plussana, että jos ja kun niiden viranomaisten määrä vähenee, niin oikeasti se yhteistoiminta edistäisi yhteistoimintaa. Samalla ei pääse muodostumaan sellaisia raja-alueita, joista pitää aina sopia viranomaisten kesken, että miten tässä toimitaan.” (Valtiotason asiantuntija.)

Suuren organisaation asiantuntija toi esille raideliikenteen osana maakuntaa. Asiantuntijan mukaan junaliikenteellä olisi parhaimmat edellytykset toimia maakunnan alaisena. Maakunta olisi vastuussa koko raideliikenteen järjestämisestä ja maakunnat voisivat tehdä yhteistyötä. Asiantuntijan mukaan maakunnalla on kaikki edellytykset kehittää rautatieliikennettä. Maakunnan alaisuudessa liikennekaarta ja kilpailua päästään parhaiten hyödyntämään, kunhan markkinat avautuvat. Samalla asiantuntija huomautti, että maksajan roolissa maakunta olisi varmasti valmis tekemään investointeja parantaakseen rautatieliikennettä.

5.4.5. Sisäiset heikkoudet Tampere-tulevaisuudenkuvassa

Useampi haastattelija kyseenalaisti uudistuksen jälkeisen Tampereen kaupunkiseudun lautakunnan suuren koon. Erityisenä heikkoutena nähtiin, että päättäjien valtava määrä tulee vaikuttamaan negatiivisesti lautakunnan työskentelyyn. Asiantuntijat totesivat, että suuret lautakunnat eivät pysty toimimaan ketterästi. Samalla eräs suuren organisaation asiantuntija totesi, ettei nykyinen päätöksentekokäytäntö tule toimimaan, mikäli siihen lisätään enemmän kuntia.

”Mutta jotenkin tuntuu, että kauhean isot konklaavit eivät päätöksenteossa ole välttämättä erityisen ketteriä. Jos miettii, miten se Tampereella nyt menee, niin varmasti siellä jo nyt jostain asioista joudutaan keskustelemaan ja viemään uudelleen päätöksentekoon.” (Valtiotason asiantuntija.)

Päätöksenteon heikkoutena esille nousi sama asia, joka nousi vahvuudeksi Maakunta-tulevaisuudenkuvassa. Suuren organisaation asiantuntijan mukaan lautakuntatyöskentelyssä tulee esille ainoastaan yhden kunnan edustajan näkemys. Samainen asiantuntija totesi heikkoudeksi lausuntokäytännön, joka tuli esille vahvuutena Maakunta-tulevaisuudenkuvassa.

Valtiotason asiantuntija nosti esille kuntien haluttomuuden. Asiantuntija ei uskonut, että kokonaisuus olisi toimiva, mikäli jokin kunta ei halua mukaan joukkoliikennepalveluun. Tämä viittaa erityisesti siihen, että mikäli Tampere-tulevaisuudenkuva valittaisiin Pirkanmaalle, ei kuntia saisi pakottaa toimintaan mukaan. Kun toiminnasta vastaa maakunta, ei tällaista heikkoutta pääse muodostumaan.

”Niin näen, että kaupunkimalli ei toimi, jos kaikki ei halua siihen mukaan” (Valtiotason asiantuntija).

Usea asiantuntija pohti, tultaisiiinko liikenteen kehittämisessä ja toiminnassa kulkemaan ainoastaan kaupungin ehdoilla vai pyrittäisiinkö toimintaa kehittämään myös reuna-alueet huomioiden. Erään kunnan asiantuntija pohti Tampereen asemaa joukkoliikenteen toimivaltaisena viranomaisena. Hän totesi, että mikäli tilanne kärjistyisi, Tampere vastaan seutukunnat, ei joukkoliikennettä pystyttäisi enää järjestämään.

Suuren organisaation asiantuntija nosti lisäksi esille raideliikenteen ja sen kehityksen. Tampereen kaupungin ja kaupunkiseudun keskittyessä kevyeen raideliikenteeseen ja linja-autoliikenteeseen, saattaisi junaliikenteen kehittäminen jäädä paitsioon. Kyseinen asiantuntija nosti esille, että joukkoliikennemuotona junaliikenne on todella kallis investointi, mutta samalla hän totesi, että se on usein toivotuin liikennemuoto. Asiantuntijan mukaan kaupunkiseudun kunnilla ei tällä hetkellä ole ymmärrystä siitä, kuinka kalliista palvelusta on kyse, muista maakunnan kunnista puhumattakaan. Samalla kyseinen asiantuntija otti esille, ettei kunnilla ole vaadittavia resursseja ylläpitää raideliikennettä ilman merkittävää julkista tukea. Heikkoudeksi nousi myös yhteinen yhteistyö maakuntien välillä.

”Maakuntamalli olisi paras junaliikenteen kehittämisen puolesta, jos Suomeen saataisiin kattava verkosto, joka olisi riittävän kokoinen ja maakunnilla olisi oma kalusto ja kilpailutus. Tässä Tampereen ja Jatkumon mallissa, kun tämä toiminta on pirstoutunut. Kunnat ovat omia oikeusintressejä, niiden intressit eivät ole välttämättä niin suuria, kuin maakuntien yhteistoiminta. Onko mahdollista, että maakunnassa olisi karkeasti maakunnan välistä toimintaa. Samalla lisittäisiin maakuntien sisäistä liikennettä. Tämä toisi junaliikenteen kehittämiseen vauhtia.” [---] ”Junaliikenteessä on sellainen turhien toiveiden tynnyri. Yleensä se on sellainen, että sitä yleensä toivotaan.” [---] ”Junaliikenne syö varmasti yhtä paljon rahaa ja mikäli yhtään kuuntelee kaupunkiseudun kuntien toiveita, niin enemmän rahaa pitäisi siihen toimintaan laittaa ja kysymys on, että mistä se raha tulee. Sitä ei ainakaan jaksa uskoa, että kunnat lähtisivät rahoittamaan tätä nykyisen tasosta junaliikennettä ja sen lisäksi kehittää niitä lisävuoroja.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

5.4.6. Sisäiset vahvuudet Tampere-tulevaisuudenkuvassa

Erään suuren organisaation asiantuntija totesi, että hallinnon yksinkertaistaminen ja suunnittelutyöskentelyn kokonaisuus ovat Tampere-tulevaisuudenkuvan sisäisiä vahvuuksia. Tampereen kaupunki hoitaa tällä hetkellä toimivalta-alueellaan kaiken joukkoliikenteeseen liittyvän hallinnon kuten kilpailutukset. Tämä selkeys on asiantuntijan mukaan hyvin läpinäkyvä tapa toteuttaa julkista hallintoa.

”Tässä kaupunkiseudulla on tehty ihan päinvastainen liike. Kaupunkiseutu hoitaa kaiken. Se ei ole välttämättä optimitilanne, mutta ainakin se on selvä kaikille. Tampereen kaupunki kilpailuttaa liikenteen ja ottaa kaiken kustannusriskin niistä itselleen ja kunnille. Markkinaehtoiselle liikenteelle ei siten jää paljon mitään.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

Melkein kaikki asiantuntijat nostivat esille Tampereen asiantuntijoiden tietotaidon. Kaupungin sisälle on muodostunut osaava ryhmä joukkoliikenteen asiantuntijoita, jotka pystyvät toimimaan kaupunkiseudulla. Viranomaistyössä Tampereen kaupungilla on vakiintuneet käytännöt. Eräs kuntatason asiantuntija nosti lisäksi esille Tampereen kaupungin oman intressin. Hänen mukaansa Tampereella ollaan valmiita panostamaan joukkoliikenteeseen ja sen kehittämiseen. Asiantuntijuuden ja tietotaidon omaaminen viittaa siihen, että Tampereen kaupungilla ollaan valmiita muutokseen.

”Siellä [Tampereen kaupungilla] on ehkä se tietotaito, osaaminen ja ne rakenteet jollain tavalla olemassa ja sitten niistä vaan uudelleen sopimalla ja yhteistyössä voisi päästä ihan hyvään tulokseen” (Valtiotason asiantuntija).

Useat asiantuntijat nostivat esille maankäytön ja kaavoituksen aseman. Tampereen kaupungilla on vahva toimintapohja kaavoituksen ja joukkoliikenteen osalta. Molemmat toimivat hyvin yhdessä ja tämän vuoksi joukkoliikennettä pystytäänkin tarjoamaan niin uusilla kuin vanhoilla asuinalueilla.

”Joukkoliikenteen ylläpitäminen osana sitä maankäytön suunnittelua on sellainen arvo, jota ei kannata kauhean halvalla myydä pois. Ainakaan tällä tiivistä asutulla alueella.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

Suuren organisaation asiantuntijan mukaan Tampere-tulevaisuudenkuvan hyötynä on, että kunnat tietävät, mihin niillä on varaa ja mitä sillä saadaan. Kyseinen asiantuntija viittaa siihen, että joukkoliikennettä pystytään kehittämään kunnan toiveiden mukaan suhteellisen ripeästi, toisin kuin Maakunta-tulevaisuudenkuvassa, jossa maakunta joutuu perustelemaan toimintaansa kunnille. Samalla asiantuntija viittaa siihen, että joukkoliikenteellä on mahdollisuudet nousta kokeilevaan ja innovatiiviseen asemaan, jos kunnat maksavat joukkoliikenteensä.

”Tampereen malliin liittyy se vahvuus, että kun siellä on ne erilaiset itsenäiset kunnat, jotka rahoittavat sitä palvelua, niin siinä on vähän erilaisia näkemyksiä ja se vähän pakottaa tekee asioita eri tavalla eri alueilla ja tietyllä tavalla kokeilemaan. Maakunta voi yhtä lailla tehdä samanlaisia kokeiluita, mutta maakuntamallissa ei tule samaa pakotetta tehdä näitä kokeiluja. Siten tämä itsenäisten kuntien yhteistyöverkosto voi olla innovatiivisempi ja kehittyvämpi.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

Tietysti kyseinen ajattelu saattaa johtaa siihen, että uusia joukkoliikennemuotoja kehitetään ainoastaan keskuksissa. Samalla kyseinen rakenne voi johtaa siihen, että kunnat, joilla ei ole varaa tukea joukkoliikennettä, eivät palvelua tule saamaan. Suuren organisaation asiantuntija totesi yhdessä kuntatason asiantuntijan kanssa, että kehitys saattaa johtaa juuri keskuksen kehittämiseen ja kuntien maksuosuuden korotukseen.

Kuntien omasta rahoituksesta päästään tarkastelemaan yhteistä budjettia. Eräs kuntatason asiantuntija totesi, että lyhyemmällä aikavälillä joukkoliikenteen budjetti on turvatumpi, mikäli sitä verrataan maakunnan budjettiin. Lisäksi usea asiantuntija otti kantaa rahoituksen turvatumpaan asemaan, kun toimivallasta vastaisi kaupunki maakunnan sijaan. Tämä viittasi siihen, että maakunnalla on vielä monta asiaa avoimena, joten joukkoliikenteen resurssien kohdentamisesta ei ole varmuutta.

Lisäksi esille nousi joukkoliikenteen yhdisteltävyys lakisääteisen koulukuljetuksen kanssa. Sekä valtiotason asiantuntija että suuren organisaation asiantuntija totesivat, että joukkoliikenne olisi helpommin yhdisteltävissä koulukuljetuksiin. Tällä viitattiin siihen, että muut sosiaali- ja terveydenhuoltokuljetukset, joita maakunta järjestää, ovat vaikeammin yhdisteltävissä avoimeen joukkoliikenteeseen. Kunnat voisivat saavuttaa merkittäviä etuja siinä, että yksi organisaatio huolehtisi kilpailutuksesta ja järjestäisi koulukuljetukset.

”Ja ne [koulukuljetukset] onkin ehkä helpommin yhdisteltävissä, että skenaario, missä koulukuljetukset jäisivät sinne peruskunnille ja kaikki muut kuljetukset menisivät sinne maakuntahallinnolle, eli juuri ne kuljetukset, jotka ovat vaikeammin yhdisteltävissä siihen avoimeen joukkoliikenteeseen menisi sitten sinne” (Valtiotason asiantuntija).

5.4.7. Yleisiä kommentteja sisäisistä heikkouksista ja vahvuuksista

Yleisesti asiantuntijat totesivat muutamia yhteisiä heikkouksia ja vahvuuksia alueen joukkoliikenteen kehittämiseksi. Erityisesti esille nousi hallinnon muutos ja miten muutosta valmistellaan ja miten se toteutetaan. Isojen reformien tekemisessä pitäisi aina tarkastella toimintaa. Pääperiaatteena ei pitäisi olla hallinnon yksinkertaistaminen tai joukkoliiken-

neviranomaisen tehtävien lisääminen vaan ennen kaikkea, mitä muutoksella halutaan saavuttaa. Pirkanmaalla on siis syytä kysyä, mistä näkökulmasta uudistusta lähdetään rakentamaan.

”Jos minä mietin näitä kaikkia vaihtoehtoja, että tavallaan se on hyvä, että mietitään sitä organisoitumista, mutta aina pitäisi lähteä kuitenkin siitä toiminnasta ja miettiä miten se toiminta olisi järkevintä organisoida. Jos lähdetään luomaan malleja, mitä tahansa näistä malleista, ennen kuin mietitään sitä toimintaan tai organisoitua, pitäisi ajatella, miten se olisi järkevintä Tampereen seudulla organisoida. Ja tämän jälkeen vasta miettiä, että kuka sen tekee ja millä mallilla.” (Valtiotason asiantuntija.)

Yleisenä kommenttina esille nousi myös asiakkaan huomioiminen. Useat asiantuntijat totesivat, että lippujärjestelmä on saatava kuntoon koko maakunnan alueella, jotta joukkoliikenne olisi toimiva. Moni viitasi siihen, ettei matkaketjun pitäisi katketa sen vuoksi, ettei lippujärjestelmä ole yhtenäinen.

Kaikki asiantuntijat totesivat, ettei joukkoliikenne ole kannattavaa, mikäli joukkoja ei ole. Tämän perusteella asiantuntijat ottivat kantaa siihen, miten eri liikennemuotoja ja lakisääteisiä kuljetuksia yhdistellään. Herää kysymys tulevaisuuden mahdollisuuksista ja niistä uudistuksista, jotka vaikuttavat joukkoliikenteeseen tai ylipäätään muihin liikennemuotoihin tai lakisääteisten kuljetusten yhdistelemiseen. Onko mahdollista, että tulevaisuuden joukkoliikenne on paljon muuta kuin yli 40 hengen linja-auto, joka kulkee tyhjänä yli puolet matkasta?

”Joukkoliikennettä ei minun mielestä voi tarkastella ilman henkilöliikenteen kokonaisuutta” (Valtiotason asiantuntija).

5.5. Tulevaisuudenkuvien ulkoiset uhat ja mahdollisuudet

Asiantuntijahaastatteluisissa tuli esille SWOT-analyysin ulkoiset uhat ja mahdollisuudet. Uhkien ja mahdollisuuksien avulla voidaan analysoida miten tulevaisuudenkuvat tulevat vaikuttamaan joukkoliikenteen järjestämiseen. Samalla uhkien ja mahdollisuuksien avulla voidaan analysoida tulevaisuudenkuvaa, jonka asiantuntijat valitsivat.

5.5.1. Ulkoiset uhat Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa

Asiantuntijahaastatteluissa ilmeni, että moni haastateltu asiantuntija pitää uhkana maakunnan lisääntyviä tehtäviä. Huolta herätti erityisesti ELY-keskuksen joukkoliikennetehtävien siirtyminen maakunnalle. Moni uskoi, että ELY-keskuksen joukkoliikennetehtävät saattavat menettää painoarvoaan uudessa maakuntaorganisaatiossa. Tämä voisi aiheuttaa joukkoliikenteen näivettymistä ja samalla hidastaa joukkoliikenteen kehitystä. Suuren organisaation asiantuntijan mukaan suurin uhka on joukkoliikenteen kehityksen pysähtyminen. Samalla kyseinen asiantuntija totesi, että riippumatta mistä tahansa tulevaisuudenkuvasta, kehitystä ei tule tapahtumaan nopealla aikavälillä. Kuntatason asiantuntija uskoi, että kahden toimijan joukkoliikenteestä saattaisi seurata osaoptimointia.

”No nykyisen toiminnan säilymisessä suurin uhka on varmasti se, että loppujen lopuksi ei varmasti tehdä yhtään mitään. Siis voidaan tehdä, vaikka mitä, vaikka toi malli tulisi mutta tämä joukkoliikenne on niin hirveän pieni osa tätä jättimäistä koko Suomen hallintoreformia.” [---] ”On mahdollista, että ei ainakaan ensimmäiseen moneen vuoteen tapahdu yhtään mitään, että toiminta jatkuu ihan samanlaisena, mistä varmaan aika moni on sitä mieltä, ettei nykytila ole erityisen hyvä ja tässä asiassa voitaisiin toimia fiksummin, paremmin ja tehokkaammin. Mutta nämä vanhat toimintatavat ja koko tämän muutoksen odottelu on varmaan johtanut siihen, ettei toimintavoissa ole tehty erityisen isoja muutoksia.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

Suuren organisaation asiantuntija ilmaisi huolensa keinotekoisien joukkoliikenteen lisääntymisestä. Hänen mukaansa joukkoliikennettä yritetään tuottaa siellä, missä joukkoja ei ole. Asiantuntijan mukaan joukkoliikennetehtävät eivät voi automaattisesti siirtyä ELY-keskukselta maakunnalle. Hänen mukaansa ELY-keskuksen toimivalta-alue on liian hajanainen ja maaseutumainen, eikä maakunnan ole siten kannattavaa toteuttaa joukkoliikennepalvelua ELY-keskuksen alueella. Tämä ei kuitenkaan sulje pois ajatusta, etteikö maakunta voisi tuottaa henkilöliikennettä ELY-toimivalta-alueen kunnille.

”Perinteisesti joukkoliikenne ajatellaan vaan sellaisina henkilökuljetuksia ja sitten maakunnan järjestämä joukkoliikenne olisi sillä alueella, missä niitä joukkoja liikkuu. Tällöin tällä nykyisellä ELY-keskuksen toimivalta-alueella olisi paljon muuta kuin joukkoliikennettä. Sitten taas seudullisen viranomaisen toimivalta-alueella olisi hyvin paljon joukkoliikennettä, vaikka seudullisella alueella on näitä hyvin maaseutumaisia alueita, että tämän takia jako on hieman keinotekoinen. En siis

näe, että nykyiset ELY-keskuksen tehtävät vaan siirtyvät maakunnalle, en näe tätä ratkaisua järkevänä. ” (Suuren organisaation asiantuntija.)

Kuntatason asiantuntija otti kantaa palvelutasomärittelyyn ja siihen, että jatkossakin sen tekisi kaksi viranomaista. Hänen mukaansa maakunnan palvelutasomääritelmää ei pitäisi tehdä yhteiseksi vaan yhtenäiseksi. Asiantuntijan mukaan joukkoliikenteen kehittämisessä voitaisiin tällöin taata yhtenäiset periaatteet ja toimiva kokonaisuus.

”Niin siitä se huoli tulee, että juuri kun tästä palvelutasolla on mietitty, että jos koko Pirkanmaalle mietitään yhteistä palvelutasoa, niin se on jossain muistiossa kirjattu yhteiseksi palvelutasoksi. Minun mielestä sen pitäisi olla yhtenäinen palvelutaso. Ei siis pidä ajatella, että se palvelutaso olisi Tampereen kaupunkiseudulla sama kuin reuna-alueilla, mutta että jonkinlaiset yhtenäiset periaatteet pitäisi koko maakunnan alueella olla. ” (Kuntatason asiantuntija.)

Kuntien asiantuntijat ottivat esille rahoittamisen ja joukkoliikenteen julkisen tuen. Molemmat kuntien asiantuntijat sekä usea muu totesivat, etteivät usko joukkoliikenteen tuen kasvuun. Samalla asiantuntijat uskoivat, että kunnat joutuvat maksamaan suuremman osan joukkoliikennepalvelustaan. Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa uhkana on myös, että toimivalta-alueet tulevat kilpailemaan keskenään. Asiantuntijoiden mukaan tällöin toiset alueet voisivat saada mahdollisesti vähemmän tukea kuin toiset.

”Mutta en usko, että rahat tulevat lisääntymään. ELY-keskuksen toimivalta-alueen kunnat ollaan tietysti oltu siinä onnellisessa asemassa, ettei ole tarvinnut sijoittaa omia rahoja, paitsi sitten tähän kunnan sisällä tapahtuvaan joukkoliikenteeseen. Lyhyemmällä aikavälillä voisin kuvitella, että kuntien pitää alkaa siihen panostamaan, jos sitä liikennettä haluaa. ” (Kuntatason asiantuntija.)

Suuren organisaation asiantuntija nosti esille infrastruktuurin ylläpidon ja pysäkkien huollon. Lakiluonnoksesta ei ole saatu varmuutta, kenen vastuulle siirtyy mitään. Aikaisemmin ELY-keskus on huolehtinut esimerkiksi yleisten teiden pysäkeistä, mutta uudistuksen jälkeen on hyvin epäselvää, kuka ottaa vastuun tehtävien hoidosta. Kaupunkiseudulla kunnat ovat huolehtineet omasta infrastaan. Hallinnon suunnitteluvaiheessa ongelma ei ole merkittävä, mutta se tulee vaikuttamaan vielä myöhemmin joukkoliikenteen hallinnointiin ja ylläpitoon.

5.5.2. Ulkoiset mahdollisuudet Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa

Kuntatason asiantuntija muistutti menneestä oppimista ja samalla hän huomautti, että ongelmia ja haasteita voidaan peilata tähän hetkeen. Tässä nähdään selvästi tulevaisuudentutkimuksen tärkein pointti. Vaikka toiminta ei nykytilassa välttämättä ole täydellistä, siitä voidaan oppia ja samalla kerätä ne hyvät puolet, jotka Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa toimivat.

Suuren organisaation asiantuntija huomautti, että ELY-keskuksen viranomaistehtävien luottamushenkilöt ovat varsin kaukana itse virkamiehistä. Tällä kyseinen asiantuntija viittasi siihen, että eduskunta on ELY-keskuksien lähin luottamustoimielin. Asiantuntijan mukaan tulevassa maakunnassa luottamushenkilöt ovat lähempänä viranomaisia, mikä osaltaan muuttaa hieman päätöksentekoa ja pitää virkamiehet mahdollisesti tiiviimmässä yhteistyössä luottamushenkilöiden kanssa. Luottamushenkilöiden ja virkamiesten yhteistoiminta saattaa edistää kuntien kanssa tapahtuvaa yhteistyötä. Tämä yhteistyö saattaisi olla kanava, jonka avulla kunnat pystyisivät yhä paremmin ilmaisemaan joukkoliikennetarpeitaan.

”Näen, että jos toiminta jatkuu samanlaisena, niin siinä on mahdollisuus nykyiseen verrattuna, että maakunta on kuitenkin eri tavalla lähempänä niitä luottamushenkilötoimielimiä. Maakunnan virkamiestoiminta on lähempänä sitä päätöksentekoa ja sitten toisaalta, nykyisin ELY-keskuksen luottamushenkilötoimielimiä ohjaa tietääkseni eduskunta, niin se on hirveen kaukana siitä päätöksenteosta.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

Yleisesti usea asiantuntija otti esille lakisääteisten kuljetusten yhdisteltävyyden. Tämä näkyy jo Tampereen kaupunkiseudulla, missä koulukuljetukset ovat osa joukkoliikennettä. ELY-keskuksen tehtävien siirron avulla maakunta voisi yhdistellä osaa lakisääteisistä kuljetuksista muuhun joukkoliikenteeseen.

5.5.3. Ulkoiset uhat Maakunta-tulevaisuudenkuvassa

Suuren organisaation asiantuntijan mukaan kuntien toiveisiin ei aina pystytä vastaamaan, minkä vuoksi yhteistyöhön on panostettava. Asiantuntijan mukaan osa maakunnan kunnista ei ymmärrä, kuinka paljon joukkoliikennettä tietyllä summalla pystytään tuottamaan. Asiantuntijan mielestä maakunnassa on ymmärrettävä, ettei kaikkia kuntien toiveita pystytä toteuttamaan. Asiantuntijan mukaansa kyseiset kunnat, jotka maksavat palvelunsa itse tietävät, mitä tietyllä summalla saadaan. Toinen suuren organisaation asiantuntija totesi, että Pirkanmaan maakunta-organisaatiomuutoksen johdosta yhteistyösuhteet kuntien kanssa saattavat katketa.

”Vahvuutena Tampere-tulevaisuudenkuvalle, jossa ne kunnat, jotka ovat selkeästi mukana ja ovat maksajia, niin niihin säilyy parempi yhteys sen rahankäytön ja sen mitä sillä saadaan välillä. Ja tämä vähentää tietyn tyypistä turhien tynnyrien toiveiden täyttämistä” [---] ”Tämä ongelma liittyy tuohon ELY-keskuksen toimintaan, kun kunnat ei ole itse maksamassa palvelusta niin ne eivät välttämättä käsitä, että mitä kannattaa toivoa ja voi toivoo ja mitä voi toteuttaa, mikä on ongelma. Maakunnan organisaatiolta tämä vaatii tosi hyvää asiantuntemusta, ettei lähdetä sääntelemään kuntien toiveiden perässä, kun ne kunnat eivät ole kuitenkaan maksamassa niistä. Silloin voi tulla tietynlainen intressi toivoo vähän kaikkea, mutta kun on itse maksamassa ja tietää oman rahoitustilanteensa niin tietää mitä saa ja tietää, että mitä kannattaa edes toivoo.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

Suuren organisaation asiantuntija totesi, että joukkoliikenteessä voi tapahtua pysähtyneisyyttä, mikäli se siirtyy maakunnan hallintaan. Kuntien toiminta tai ainakin vastuun siirtäminen maakunnalle tarkoittaisi, etteivät kunnat enää maksaisi palvelusta. Samalla kunnilta vähentyisi oikeus vaatia erilaisia palveluita. Joukkoliikenteen kehittämisessä mentäisiin siis maakunnan kehittämispolulla, joka säilyisi samana aina tietyn toimikauden ajan. Uhkana on, että jokin palvelu saattaa jäädä syntymättä, kun kunnat eivät ole sitä vaatimassa.

”Voiko tapahtua sitten niin että tässä mallissa [kunta ei osta mitään joukkoliikennepalveluita, vaan markkinaehtoinen joukkoliikenne toteutuu kunnassa], että joku palvelu jää syntymättä, jolle olisi kysyntää ja mitä se sitten aiheuttaa? Ainakaan ei vahingossa osteta liikaa, jos kunta sanoo, ettemme tue, niin ei sitten. Maakuntamallissa tätä [palveluja ei osteta liikaa] ei voi tapahtua tai ainakin maakunnan täytyy perustella päätös kunnalle tai sitten täytyy ainakin olla vahvat perustelut.

Kunnalla ei mitään intressiä siinä suhteessa säästää maakunnan rahoja.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

Useampi asiantuntija nosti esille joukkoliikenteen tuet ja taloudelliset kysymykset. Eri-tyisenä uhkana asiantuntijat nostivat maakunnan yhteisen rahoituksen. Tällä viitattiin siihen, että maakunta saattaisi käyttää rahat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kuluihin. Samalla vastuu maakunnan omasta budjetista voisi aiheuttaa räikeitä eroja maakuntien välillä. Eräs suuren organisaation asiantuntija otti lisäksi esille julkiset tuet. Hänen mukaansa Maakunta-tulevaisuudenkuva tulisi lisäämään julkisen tuen tarvetta. Tämä siirtäisi asiantuntijan mukaan rahaa erityisesti haja-asutusalueelle, jossa palveluita tarvitaan, mutta jossa palvelusta maksavia käyttäjiä ei ole tarpeeksi. Valtiotason asiantuntija taas huomautti, että sopimusmekanismista ja budjetista on sovittava tarkkaan, mikäli joukkoliikenteen rahoitusmekanismi on epävarma.

”Jos maakuntauudistuksessa joukkoliikennerahoitus menee siihen samaan myllyyn, mistä rahoitetaan kaikki sosiaalimenoista ja muista, niin kuka tappelee siellä sen joukkoliikenteen puolesta. Sehän on tavallaan niin pieni raha siellä ruukussa, että sehän hukkuu siellä sitten ihan täysin. Siinä mielessä tietynlainen ennen korvamerkitty rahoitus on turvallisempi, että raha pitää oikeasti käyttää siihen tarkoitukseen, mihin se on myönnetty. Mutta sitten ainakin nämä sopimusmekanismit ja muut pitää olla hyvin tarkkaan mietitty, että on keinoja vaikuttaa siihen joukkoliikennerahoitukseen.” (Valtiotason asiantuntija.)

Valtiotason asiantuntija nosti esille koko maan kattavan joukkoliikennepalvelun. Asiantuntija totesi, että valtion tasolla ollaan aina pyritty luomaan jonkintasoinen joukkoliikennepalvelu. Tämä ei välttämättä toteudu Maakunta-tulevaisuudenkuvassa. Uhkana on, että ainoastaan rikkailla maakunnilla on mahdollisuus tarjota kattavaa ja monipuolista joukkoliikennepalvelua.

”Siinä näen ehkä sen riskin, että kun tällä hetkellä joukkoliikennepalvelu on kuitenkin jollain tavalla katsottu ja koordinoitu valtakunnan tasolla, niin jatkossa, jos ja kun se on siellä maakunnilla, niin neidän voi päättää hyvin eri tavalla. Jokin maakunta päättää panostaa hirveästi sosiaalipuoleen ja joku taas panostaa enemmän joukkoliikenteeseen. Sitten kansalainen, joka matkustaa maakunnasta toiseen niin ei ymmärrä, että miksi täällä ei toimi mikään ja tuolla kaikki on noin hyvin. Kukaan ei katso joukkoliikennettä kokonaisuutena, kun päätäntävalta on jokaisen maakunnalla. Eihän se välttämättä niin mene, mutta siinä voi olla riskejä. Varsinkin, kun he siellä maakunnassa tekevät hyvin itsenäisesti niitä ratkaisuja.” (Valtiotason asiantuntija.)

Suuren organisaation asiantuntija nosti esille markkinaehtoisen rautatieliikenteen. Kyseinen asiantuntija koki, että rautatieliikenne, joka ei ole markkinaehtoisesti kannattavaa, tulee vaatimaan maakunnalta tai kunnilta suuria panostuksia. Samalla asiantuntija totesi, ettei Pirkanmaalla saada toteutettua kestävästä raideliikennekokonaisuutta, joka kattaisi myös heikon kysynnän alueet. Samalla hän pohti maakunnan asemaa, mikäli se ei ole itse maksamassa palvelusta.

”Tuo raideliikenne on vähän ongelmallinen juttu, kun tällä hetkellä siellä ei lainkaan saada muodostettua yksittäisiä houkuttelevia kilpailukokonaisuuksia. Puhuttaessa puhtaasti lähiliikenteestä ongelmiana on, ettei siitä saada tällä alueella muodostettua houkuttelevaa kokonaisuutta, eikä sillä ole silloin mitään merkitystä kuka sitä järjestää. Ongelmiana on, että toimija saa tehdä näitä herkullisia juttuja, kun hoitaa myös nämä vähän heikommät reitit. Tavallaan, että pystyttäisiin tarjoamaan jotain hyvään siihen rinnalle, niin sitäkin maakunnalle ei jää, jolloin se on sitten kokonaan maksettava itse.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

5.5.4. Ulkoiset mahdollisuudet Maakunta-tulevaisuudenkuvassa

Moni asiantuntija nosti esille yhden toimijan edut. Yhden toimijan edut pätevät myös Tampere-tulevaisuudenkuvaan. Usea asiantuntija nosti esille, että yhden toimijan alaisuudessa toimivalta-alueen reuna-alueilla tapahtuva liikenne on paremmin hallinnoitavissa.

Valtiotason asiantuntija nosti esille mahdollisuuden rahoituksesta. Tutkimuksessa ja analyysissä on useasti todettu, että rahoituksen siirtäminen maakunnan valvontaan olisi uhka tai heikkous. Kuitenkin valtiotason asiantuntija huomautti, että alueiden oikeudellinen ja taloudellinen vastuu säilyy maakunnalla, mikäli rahoitus on alun perin alueen käsissä. Maakunta saisi tavallaan kaikki ne tunnuspiirteet, jotka itsehallinnolliselle alueelle kuuluu varsinkin, kun valtioneuvosto annettaisiin suorana maakunnan käyttöön.

”Mietin, että tavallaan tuossa maakuntamallissa on ihan tuoretta, että rahoitus menisi maakunnalle. Nykyisin, jos me tavallaan täältä jaetaan tukia kiinteänä ELY-keskuksille, niin se on aina: ’Ettekö te voi lisätä tätä ja miksi me saatiin näin vähän rahoitusta’. Silloin kun rahoitus on omissa hyppysissä alusta asti niin, ehkä se tuo sen tuskan sinne alueille. En osaa sanoa, onko se hyvä näin, mutta se on minusta vähän tyhmää täältä käsin sanoa, että kuka saa ja mitä.” [---] *”Silloin rahankäytön vastuu ja valta ovat todella vahvasti alueella ja se on hyvä asia.”* (Valtiotason asiantuntija.)

5.5.5. Ulkoiset uhkat Tampere-tulevaisuudenkuvassa

Tampere-tulevaisuudenkuvan uhkaksi muodostui Tampereen kaupungin asema ja yhteistyö kuntien kanssa. Kuntatason asiantuntija koki, että palvelut tulevat väistämättä siirtymään sinne, missä ääniä on eniten. Tämä viittaa siihen, että kaupungin hallinnassa joukkoliikenteen kehitys keskitetään tiiviin alueen laajentamiseen. Haja-asutusalueen kuntien on siten vaikeaa hyötyä yhtenäisestä joukkoliikenteestä, mikäli panostukset keskitetään tiiviille keskukselle. Lisäksi kyseinen asiantuntija huomautti, että kaupungin asema muodostuu todella vahvaksi, mikäli sille annetaan toimivaltaisen viranomaisen tehtävät. Kuntatason asiantuntijat totesivat, että muiden kuntien vastuulle jää huolehtia, ettei ylivalta vaikuta liikaa päätöksenteossa. Samalla Tampereen aseman vahvistamisella saattaa olla alueen kehitykseen vaikuttavia suoria ja epäsuoria vaikutuksia.

”Kun me toimimme yhteiskunnallisissa tehtävissä, niin meidän asia huolehtia, että kaikkien asiat hoituvat jollain tasolla.” [---] ”Helposti mennään siihen, että missä on paljon niitä ääniä ja ne, jotka siellä voivat vaikuttaa, toisin kuin täällä harvaan-asutulla, niin heillä ei olisi niin paljon merkitystä päätöksenteossa.” (Kuntatason asiantuntija.)

”Siinä asemassa Tampereen kaupunki joutuisi miettimään sen tilanteen ja asettaa ne silmälasinsa uudelleen uuteen asentoon. Siinä varmasti on enemmän vaikeuksia, kun verrataan tätä maakunnan ottamaan vastuuseen.” (Kuntatason asiantuntija.)

”Tässä Tampereen mallissa se Tampereen painoarvo olisi hirvittävän vahva. Silloin reuna-alueiden on ehkä aika vaikea tai se on sitten reuna-alueiden ongelma yhdistää voimat, jotta reuna-alueiden ääni tulisi kuuluviin.” (Kuntatason asiantuntija.)

Suuren organisaation asiantuntija huomautti myös poliittisen näkökulman, joka piilee Tampere-tulevaisuudenkuvassa. Hänen mukaansa joukkoliikenteessä saatetaan tehdä epäoikeudenmukaisia ratkaisuja, kun toiminta perustuu yhden kunnan enemmistöiseen lautakuntatoimintaan. Poliittikka on kuitenkin läsnä jokaisessa tulevaisuudenkuvassa.

Esille nousi myös huomio joukkoliikenteen tuista. Tampereen kaupunkiseutu saa tällä hetkellä isojen kaupunkiseutujen joukkoliikennetukea. Suuren organisaation asiantuntija nosti esille julkisen tuen vähentymisen, mikäli Tampereen kaupunkiseutu laajentuisi koko

maakunnan alueelle. Rahoitukseen ja tukipolitiikkaan saattaa vaikuttaa se, että joukkoliikenteestä maksavia kuntia on enemmän. Isojen kaupunkiseutujen joukkoliikennetuella tuetaan tiivistä joukkoliikennemuotoa. Asiantuntijan mukaan valtion ei tarvitse rahoittaa joukkoliikennepalvelua nykyisen mallin mukaisesti ja rahoitus valuisi myös reuna-alueiden joukkoliikennepalvelun tuottamiseen.

”Juuri tämä, että vaikuttaako se siihen rahoitukseen, että minkälaisella toimivalta-alueella toimitaan. Mitä tuossa mainitsinkin, tuo suurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetuki on valtion näkökulmasta oikea tuki. Kun toimivalta-alue onkin erityisesti laajentunut, niin kokeeko valtio, että tuki ei mene siihen tarkoitukseen, johon se on alun perin tarkoitettu. Erityisesti koska sitten se muille jaettava tuki on rahamääränä pienempi.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

5.5.6. Ulkoiset mahdollisuudet Tampere-tulevaisuudenkuvassa

Samalla tavalla kuin Maakunta-tulevaisuudenkuvassa, asiantuntijat nostivat esille yhden toimijan edut. Suuren organisaation asiantuntija mukaan Tampere-tulevaisuudenkuvan mahdollisuutena on saavuttaa tiiviin alueen parempi joukkoliikenne. Tietysti tämä voidaan nähdä myös uhkana, mutta tukemalla tiivistä aluetta saadaan tuettua joukkoliikenteen kulkuosuuden kasvua.

”Näkisin, että tässä seudullisen viranomaisen toiminnan laajentamisessa on selkeästi tietyntyyppinen suuri positiivinen joukkoliikennetavoite, jos nyt vertaan tuohon maakuntakuvioon” (Suuren organisaation asiantuntija.)

Ulkoisena mahdollisuutena suuren organisaation asiantuntija nosti esille lippujärjestelmän. Hänen mukaansa se olisi helpointa toteuttaa kaupunkiseudulla, jossa yhtenäinen lippujärjestelmä jo on. Samalla kyseinen asiantuntija totesi, että valmiiseen järjestelmään on helpompi liittää muut alueet kuin muodostaa täysin uusi järjestelmä. Tällä hän viittasi Tampereen organisaation valmiiseen osaamiseen ja asiantuntijuuteen.

”Joka tapauksessa täällä kaupunkiseudulla on jo yhteinen lippujärjestelmä ja sitä on tarkoitus kehittää, niin sen takia näkisin, että on helpompi juuri tämän perusteella, jos olisi tällainen yhtenäinen järjestelmä. Varsinkin, jos tällä tavalla voisi laajentaa jollain tavalla tätä seudullista toimivaltaa tässä alueella. Maakunnalle se on ihan uusi tehtävä.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

Suuren organisaation asiantuntija nosti esille myös kunnan imagoon vaikuttavat tekijät. Hänen mukaansa kuntien laittamat panostukset ovat suoraan yhteydessä siihen kuinka paljon kunta voi joukkoliikenteeltä odottaa. Tämä näkyy erityisesti elin- ja vetovoimana monessa Tampereen lähikunnassa, jossa lippujen hinnat ovat laskeneet merkittävästi sekä vuoroja ja linjoja on lisätty. Imagoon ja brändiin vaikuttavat tekijät ovat kunnan myyntivaltteja, jotka saattavat lisätä kunnan asukaslukua ja houkuttaa kuntaan lisää yrityksiä ja toimijoita.

”Nykyymallissa kunnat, jotka tukevat joukkoliikennettä eri tavalla, tapahtuu – en ole varma onko tämä hyvä vai huono – että joukkoliikennepalvelua rakennetaan sen tasoiseksi kuin miten sitä rahoitetaan.” [---] ”Silloin muodostuu mahdollisuus Tampere-tulevaisuudenkuvaan, että joukkoliikenne voi säilyä yhtenä kuntien kilpailua edistävänä tekijänä. Onko se sitten hyvä, niin siihen en kyllä osaa vastata.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

Suuren organisaation asiantuntija nosti lisäksi esille joukkoliikenteen painoarvon kasvun kunnassa, kun kunnilta poistuu sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät. Tällä hän viittasi siihen, että kunnat saattavat panostaa alueensa joukkoliikenteeseen. Samalla kunnat voivat havaita, mitä joukkoliikenteen panostuksilla voidaan saavuttaa.

5.6. Yhteenvedo SWOT-analyysistä

Sisäisten heikkouksien ja vahvuuksien avulla pystyttiin arvioimaan asiantuntijoiden ajatuksia tulevaisuudenkuvista. Ulkoisista mahdollisuuksista ja uhkista pystyttiin nostamaan esille ajatuksia, miten tulevaisuudenkuvat tulevat vaikuttamaan joukkoliikenteen järjestämiseen. SWOT-analyysin lisäksi asiantuntijoilta pyydettiin vastausta mallista, jonka he näkisivät parhaimpana ratkaisuna Pirkanmaan maakuntaan. Osa perusteluista tuli esille jo SWOT-analyysin vastauksissa.

SWOT-analyysin perusteella voidaan todeta, että asiantuntijoiden näkemykset vaihtelivat. Tutkimuksen tarkoituksena oli saavuttaa kattava näkemys joukkoliikenteen tilasta ja tämä onnistui parhaiten, kun haastateltavaksi valittiin hallinnon eri tason asiantuntijoita. Tutkimuksen tarkoituksena oli saavuttaa paras malli Pirkanmaalle, eikä välttämättä koko

Suomen alueelle. Tämän vuoksi malli, jonka asiantuntijat valitsivat, ei välttämättä sovellu muihin Suomen maakuntiin.

Kaiken kaikkiaan SWOT-analyysin perusteella tulevaisuudenkuvien välillä oli eroja ja ne voidaan jaotella: rahoitukseen ja tukipolitiikkaan, maankäyttöön, poliittiseen toimintaan, organisaation toimintaan, joukkoliikenteen ja muiden kuljetusten yhteistoiminnan takeet sekä yhteistyöhön kuntien kanssa.

5.7. Tulevaisuudenkuvien vaikuttavuuden arviointi

Jatkumo-tulevaisuudenkuvan vaikutuksia voidaan analysoida vertailemalla sisäisiä heikkouksia ja vahvuuksia sekä ulkoisia mahdollisuuksia ja uhkia. Kyseisessä tulevaisuudenkuvassa voidaan pohtia, mitä menneestä tai nykyisestä voidaan oppia ja mitä tulevaisuuteen voidaan siirtää (Kamppinen, Malaska & Kuusi 2003). Jatkumo-tulevaisuudenkuvan heikkouksista voidaan todeta, että yhteistyötä kahden toimivaltaisen viranomaisen välillä on lisättävä, jotta ulkoisia mahdollisuuksia voidaan hyödyntää. Sama pätee toimivaltaisten viranomaisten ja kuntien kanssa tehtävään yhteistyöhön. Molempien viranomaisten on luotava selkeä rajaus omista tehtävistä (Eriksson 2015: 20). Tulevaisuudenkuvassa voidaan pohtia tukipolitiikan vaikutusta ja vastuunjakamista, mikäli toiminta ei jatku samana (Stoker 1998: 23–24). Jatkumo-tulevaisuudenkuvan hyötynä on ratkaisun helppous, joka ei tällä yhteiskunnallisten reformien aikakautena tule vaatimaan niin suuria panostuksia kuin jokin toinen ratkaisu.

Samalla voidaan todeta, että Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa voidaan nostaa esille sisäisen vahvuuden ja ulkoisen uhkan poissulkevat kokonaisuudet. Sisäisenä vahvuutena ovat toimivan kokonaisuuden säilyttäminen ja toiminnan yhteiskunnallinen luonne. Nämä piirteet vaikuttavat ulkoiseen uhkaan kuten pohdittaessa keinotekoisen joukkoliikenteen lisääntymistä. Toimivalla kokonaisuudella saatetaan estää keinotekoisen joukkoliikenteen syntyminen varsinkin, jos molemmat viranomaiset tietävät omat tehtävänsä. Kaikkia ulkoisia uhkia ei vahvuuksilla pystytä poistamaan. Rahoittamisen vaikutukset ja joukkoliik-

kenteen kehityksen hidastuminen ovat uhkia, joihin sisäisillä vahvuuksilla ei pystytä vaikuttamaan. Ulkoisena mahdollisuutena esille nousee erityisesti luottamushenkilöiden ja viranomaisten tiiviimpi yhteistyö ja viranomaisten toiminta yhtenäisessä verkostossa, mutta eri hallintatasolla (Klijn & Koppenjan 2012: 2–5). Mikäli aluetta ei pystytä jakamaan alueellisten eroavaisuuksien perusteella on pohdittava, miten toimijat hallinnoivat ja yhdistelevät joukkoliikennepalvelua. Eikö olisi yksinkertaisempaa toteuttaa viranomaistoimintaa yhdellä viranomaisella, joka voisi tehdä organisaation sisällä jaon liikenteen toteutuksesta eri puolilla maakuntaa? Mahdollisesti, mutta Jatkumo-tulevaisuuden kuva tarjoaa ennen kaikkea edellytykset kehittää toimintaa ja oppia uutta, jotta tulevaisuudessa voidaan tavoitella yhden toimivaltaisen viranomaisen hallintoa.

Maakunta-tulevaisuudenkuvan vaikutuksia voidaan analysoida vertailemalla sen sisäisiä vahvuuksia ja ulkoisia uhkia. Sisäisenä vahvuutena voidaan nostaa lausuntokäytännöt ja virkamiespäätökset sekä koko kunnan tahdon välittyminen yhden maakunnan edustajan välityksellä. Verrattaessa näitä vahvuuksia ulkoisiin uhkiin, kuntien ja maakunnan välinen yhteistyö pystytään varmasti saavuttamaan, mikäli maakunnalta löytyy vaadittavaa osaamista. Maakunnan uuden hallintoportaan avulla voidaan luoda uusi kokonaisuus, jossa tehtävät ja vastuullisuus ovat yhden toimijan käsissä (Stoker 1998: 23–24). Lisäksi uuden hallinnon tai toimijan etuna olisi aivan uusien suhteiden luominen sekä toimijoiden tietoisuus omista tehtävistään (Eriksson 2015: 20). Kuitenkaan rahoituksen ulkoiseen uhkaan ei pystytä vastaamaan sisäisillä vahvuuksilla. Rahoitukseen liittyy aina kysymys palvelun luonteesta ja tarpeesta. Onko mahdollista, että maakunnan alaisuudessa joukkoliikennettä tuotetaan yhdenvertaisesti koko maakunnan alueella, mikä lopulta johtaa kuntien oman edun tavoitteluun? Valtion rahoituksen johdosta oman edun tavoittelua voisi myös muodostua maakuntien välille, joka voisi aiheuttaa valtavia eroja maakuntien välille. (Stoker 1998: 23–24.)

Verrattaessa Maakunta-tulevaisuudenkuvan sisäisiä heikkouksia ja ulkoisia mahdollisuuksia ei pystytä tekemään niin suoraviivaisia yhteyksiä kuin sisäisissä vahvuuksista ja ulkoisissa uhkissa. Erityisesti voidaan kysyä osaavatko uudet luottamushenkilöt tehdä oikeita ratkaisuja koko maakunnan hyväksi ja pystyykö maakunnan hallinto toteuttamaan

hallinnan verkostoteorian mukaista toimijoiden välistä verkostoitumista palveluntuotannossa (Klijn & Koppenjan 2012: 2–5). Tähän heikkouteen ei pystytä vastaamaan ulkoisella mahdollisuudella. Ainoana mahdollisuutena voidaan todeta, että rahoituksen myötä valta ja vastuu siirtyvät todella sinne, missä ratkaisut tehdään. Toisaalta voidaan pohtia, tapahtuuko joukkoliikenteen toteuttamisessa pysähtyneisyyttä, mikäli valta ja vastuu siirtyisivät maakunnille. Kovin monimutkainen rakenne ei lisää ilmapiiriä, jossa pyrittäisiin kokeilemaan uusia asioita tai kehittämään tiettyjä palveluita.

Tampere-tulevaisuudenkuvassa ulkoisiin uhkiin pystyttiin vastaamaan sisäisillä vahvuuksilla. Ulkoiseen uhkaan eli yhteistyöhön kuntien kanssa tai yhden kunnan erityiseen asemaan voitiin löytää ratkaisu tarkastelemalla sisäisistä vahvuuksista esimerkiksi hallinnon yksinkertaisuutta tai kuntien itsehallinnollista asemaa sekä kaupungin omaamaa tietotaitoa. Osaava organisaatio pystyy toimimaan kuntien kanssa yhteistyössä, joten voidaan luoda kokonaisuus, jossa itsenäinen kunta on aktiivinen ja innovatiivinen osa joukkoliikenteen kehittämistä. Toisaalta voidaan pohtia alkaako jokin kunta ajaa omaa etuaan näkemättä kokonaisuutta tai muiden kuntien tarpeita, kun kyseessä ei ole oma hallintokoneisto tai jossa ei tavoitella tietyn yhtenäisen alueen etuja? Samalla voidaan pohtia, miten kaupunki tekee yhteistyö muiden maakuntien kanssa?

Sisäisiä heikkouksia ja ulkoisia mahdollisuuksia ei Tampere-tulevaisuudenkuvassa pystytä yhdistelemään. Sisäisinä heikkouksina muun muassa lautakunnan koko ja poliittinen päätöksenteko eivät vastaa ulkoisiin mahdollisuuksiin. Pohdittaessa lautakunnan kokoa, voidaan nostaa verkostojen päätökset ja vallankäyttö sekä kompleksisuus (Klijn & Koppenjan 2012: 2–3; 2016: 1–5). Millä tavalla tämä tulevaisuudenkuva tulee ratkaisemaan hallinnon ongelmat, kuten kuntien ja viranomaisen yhteistyön tai toiminnan jatkuvuuden takaamisen? Ulkoisista mahdollisuuksista nousi esille kuntien imagokysymykset ja tiiviin alueen joukkoliikenteen tehostaminen, jotka takaavat Tampereen lähikuntien nosteen. Tampere-tulevaisuudenkuvassa valta ei välttämättä tule jakautumaan tasaisesti, eikä joukkoliikennepalvelu tule olemaan yhdenvertaista, mutta se tulee takaamaan palvelun sinne, missä joukkoja ja resursseja on. Yhteiskuntavastuun kannalta tilanne ei ole ideaali. Tampere-tulevaisuudenkuva on ennen kaikkea paras ratkaisu todellisen joukkoliikenteen kehittämisen kannalta. Voidaan myös kysyä, halutaanko Pirkanmaalle pelkkä avoimen

joukkoliikenteen viranomainen, joka ei ylläpidä muita lakisääteisiä kuljetuksia vaan pyrkii vain kehittämään tiiviin alueen joukkoliikennettä?

5.8. Asiantuntijoiden valinnat tulevaisuudenkuvista

Asiantuntijoiden valinnoilla pyrittiin selvittämään erityisesti sitä, mikä tulevaisuudenkuva toimisi parhaiten Pirkanmaalla. Lähtökohtaisesti yksi tulevaisuudenkuva sai asiantuntijoilta eniten kannatusta. Tulevaisuudenkuvan valintaan vaikuttivat perusteet, joiden mukaan joukkoliikennettä Pirkanmaalla pitäisi kehittää.

Kehitysvaihtoehtona on joko tarjota koko maakunnan kattava yhdenvertainen palvelu tai joukkoja palveleva palvelu. Lisäksi voidaan pohtia, miten joukkoliikennettä voidaan yhdistää muuhun henkilöliikenteeseen ja otetaanko siinä huomioon kuntiin jäävä koulukuljetus tai maakuntaan siirtyvät lakisääteiset henkilökuljetukset kuten sosiaali- ja terveydenhuollonkuljetukset. Samalla voidaan pohtia, onko yksikään organisaatio valmis tulevaan uudistukseen.

Suuren organisaation asiantuntija valitsi parhaaksi mahdolliseksi malliksi Jatkumo-tulevaisuudenkuvan. Asiantuntija totesi olevansa tässä realistinen. Hän kuitenkin totesi, että on tehtävä töitä, jotta kokonaisuutta voidaan katsoa uudella tavalla. Samalla hän toivoi, että tulevaisuudessa joukkoliikenteen hallinnointi ei enää noudattaisi kuntarajoja. Tällöin voitaisiin huomioida henkilökuljetusten yhdisteltävyys. Nykyisten toimivalta-alueiden erillaisuuden vuoksi kaksi toimivaltaista joukkoliikenneviranomaista ovat asiantuntijan mukaan välttämättömiä. Asiantuntijan mukaan Jatkumo-tulevaisuudenkuva tulee toimimaan ainakin seuraavat kymmenen vuotta. Asiantuntija totesi, että hallinnointi linjautuu myöhemmin siihen kumpaa kunnat arvostavat enemmän, linkitystä henkilöliikenteeseen vai linkitystä maankäyttöön.

”Jotenkin uskon, että se paras malli tulee sitten niin, että tästä haetaan se kombinaatio niin, että voidaan ylläpitää sitä Tampereen toimivaltaa siellä, missä se toimii todella hyvin ja sitten lähteä kehittämään sitä maakunnan toimivaltaa niillä alueilla, jotka jäävät aidosti tämän houkuttelevan joukkoliikenteen ulkopuolelle” (Suuren organisaation asiantuntija).

Kaksi valtiotason asiantuntijaa pohtivat valintaa Maakunta- ja Tampere-tulevaisuuden kuvan välillä. Valtiotason asiantuntijat valitsisivat Tampere-tulevaisuuden kuvan. Kuitenkin asiantuntijat totesivat, että tämä malli olisi toimiva ainoastaan Pirkanmaalle, eikä malli välttämättä toimisi muualla Suomessa. Molemmat asiantuntijat mielsivät, että Tampereen kaupungilla on tietotaito, osaaminen ja rakenteet. Heidän mukaansa malli vaatisi vain yhteensovittamista, yhteistyötä sekä uudelleen sopimista. Samalla toinen valtiotason asiantuntija totesi, että Tampereen kaupunkiseutu on ollut onnistunut esimerkki palvelusopimusasetuksen mukaisesta joukkoliikenteen järjestämisestä. Lisäksi kyseinen asiantuntija totesi, että onnistunut joukkoliikennetyö saattaisi kadota uudessa massiivisessa maakunnassa. Toinen asiantuntija nosti esille henkilökuljetukset, jotka ollaan onnistuttu yhdistämään kaupunkiseudun joukkoliikenteeseen.

”Valitsisin kaupungin, jos pitäisi valita ja siitä syystä, että jos asioista vaan päästään sopuun, niin kaupungilla on se tietotaito, osaaminen ja rakenteet jollain tavalla jo olemassa. Uudelleen sopimalla ja yhteistyöllä voidaan päästä hyvään tulokseen.” (Valtiotason asiantuntija.)

”Tampere on kyllä ollut onnistunut esimerkki tästä palvelusopimusasetuksen mukaisesta joukkoliikenteen järjestämisestä. Tässä nimenomaisessa tapauksessa valitsisin sen Tampereen kaupungin mallin, mutta en välttämättä kyllä muita Suomen kaupunkiseutuja.” (Valtiotason asiantuntija.)

Suuren organisaation asiantuntija totesi, että olisi unelma, jos yksi organisaatio huolehtisi kaikista lakisääteisistä kuljetuksista sekä koulukuljetuksista että joukkoliikenteestä. Realistina hän kuitenkin totesi, että tämä on mahdotonta. Asiantuntija kuitenkin uskoo, että paras ratkaisu olisi, jos maakunnassa olisi yksi joukkoliikenneviranomaisena, joka järjestäisi avointa joukkoliikennettä. Asiantuntijan mukaan maakunta voisi ottaa vastuun muista kuljetuksista. Asiantuntijan mukaan maakunnalle pitäisi myös siirtää koulukuljetukset siltä osin, kun kunnat niitä haluavat maakunnalle antaa. Asiantuntija mukaan järkevin ratkaisu olisi laajentaa Tampereen kaupunkiseudun toimivalta-alueita. Tulevaisuudessa mallia voitaisiin kehittää ja työstää.

”Alun perin oli ajatus, että olisi hyvä, jos olisi yksi toimivaltainen viranomaisena, mutta se olisi nimenomaan joukkoliikenneviranomaisena. Nämä muut kuljetukset voisikin hoitaa maakunta, kun ne tuon soten kautta sinne siirtyvät. Sen lisäksi maakunnalle siirtyisi koulukuljetusten hoitaminen.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

Suuren organisaation asiantuntija pohti pitkään kaikkien vaihtoehtojen välillä. Hän näki hyviä ja huonoja puolia kaikissa tulevaisuudenkuviissa. Lopulta hän kuitenkin totesi, että Tampere-tulevaisuudenkuva pienillä muutoksilla olisi toimivin ratkaisu. Asiantuntija painotti, että velvoitekuljetuksien järjestelyyn tulisi palkata uutta henkilöstä ja eriyttää se joukkoliikenteen henkilöstöstä. Kuitenkin organisaation osastojen välillä pitäisi ylläpitää tiivistä yhteistyötä. Perusteluna kyseinen asiantuntija totesi, että liikennettä voidaan näin kehittää tiiviillä alueella. Sivulauseessa hän kuitenkin huomautti, ettei Tampere-tulevaisuudenkuva ole paras ratkaisu raideliikenteen kehittämisen kannalta. Hän totesi, että maakunnan tasolla raideliikenne on edelleen suhteellisen vähäistä.

”Valitaan tuo Tampereen kaupunki. Ja sitten siihen lisätoiveena, että se pyrittäisiin siellä organisaation sisällä eriyttämään ja ottamaan sinne joukkoliikenteen mukaan koulukuljetuksen ja muiden erilaisten velvoitekuljetusten suunnittelu. Mutta nämä pitäisi hajauttaa kahdeksi eri osastoksi, jotka kuitenkin keskustelevat keskenään, mutta toimivat yhdessä.” (Suuren organisaation asiantuntija.)

Yhdellä asiantuntijalla oli erittäin vahva mielipide tulevaisuudenkuvista. Hän totesi, että nykyinen malli ei toimi. Samalla hän totesi, että maakunnan hallinnassa joukkoliikenteen todellinen hallinta ja päätösvalta tulisi olemaan Tampereen kaupungilla. Kyseisen asiantuntijan mukaan vallan, vastuun sekä rahoituksen omaavalla tulisi olla joukkoliikenteen toimivalta. Hän myös totesi, ettei ole huolissaan Tampereen päätöksentekoaikojen, sillä muut kunnat pystyvät huolehtimaan päätöksenteon yhdenvertaisuudesta.

”Tampereen kaupunki on niin yliverlainen, että tosiasiallinen päätösvalta on käytännössä Tampereen kaupungin edustajilla, jotka ovat siellä maakuntahallinnossa. Minä tuota kyllä näkisin, että se jolla on valta, vastuu ja rahat, niin se on päätöksentekijä. Nämä muut kunnat, jotka maksavat kuntaosuutta pystyvät yhdessä, ainakin poliittisen kontrollin kautta, pitämään Tampereen kaupungin tasavertaisessa asemassa.” (Kuntatason asiantuntija.)

Kuntatason asiantuntija totesi, että valitsisi Maakunta-tulevaisuudenkuvan. Hän uskoo siihen, että maakunta huomioi reuna-alueet paremmin kuin Tampereen kaupunki. Asiantuntija nosti esille, että maakunnan päättäjät on valittu tavoittelemaan koko maakunnan etua. Asiantuntijan mukaan joukkoliikenteen suunnittelu toteutuu paremmin yhden yhteisen toimijan alaisena. Hän myös totesi, että maakunnan on joka tapauksessa raken-

nettava kaikki yhteistyösuhteet alusta ja samalla asioita on tarkasteltava kaikkien näkökulmasta. Asiantuntija totesi, että Tampereen hallinnassa reuna-alueet saattaisivat jäädä ilman riittävää joukkoliikennettä. Samalla joukkoliikenteen yhteiskunnallinen näkökulma jäisi paitsioon. Sivulauseessa asiantuntija nosti esille sen, ettei ole ehdoton mallin valinnasta vaan totesi, että kaikki mallit toimivat, kunhan asioista päästään sopuun.

”Minä liputan maakuntamallin puolesta, että maakunta ottaisi huolekseen joukkoliikenteen järjestämisen ja suunnittelun koko maakunnan alueella. Ja tärkein peruste on se, että uskon että näiden reuna-alueiden tarpeet tulee paremmin huomioitua kyseisessä mallissa. Lähtökohtaisesti päättäjät on valittu maakuntaan tarkastelemaan asioita koko maakunnan etua vaalien.” (Kuntatason asiantuntija.)

5.9. Yhteenvedo

SWOT-analyysissä havaittiin, miten tulevaisuudenkuvat tulevat vaikuttamaan tulevaan joukkoliikenteen järjestämiseen. Samalla voitiin kyseenalaistaa hallinnollisten uudistusten ongelmaa. Turhan usein uudistuksissa lähdetään yksinkertaistamaan hallintoa, kun todellisuudessa pitäisi pohtia, mitä uudistukselta halutaan saavuttaa. Asiakasnäkökulma jää liian usein huomioimatta ja tämä näkyy myös siinä, minkä tyyppistä joukkoliikennepalvelua maakunnassa tarjotaan.

Vaihtoehtojen tarkastelu paljastaa mahdollisen pysähtyneisyyden ja reuna-alueiden kehittämisen yhtäältä ja tiiviin keskuksen kehityksen toisaalta, jolloin on pohdittava, mihin halutaan panostaa? Asiantuntijoiden enemmistö kannattaa vaihtoehtoa, missä kehitetään tiiviin keskuksen joukkoliikennetarjontaa. Tämä ei välttämättä ole muun tahon näkemys. Mikään vaihtoehto ei ole täydellinen, mutta jokaisesta voidaan hioa laadukas ja alueen joukkoliikenteen kannalta toimiva kokonaisuus.

Joukkoliikenteeseen vaikuttavat monet tekijät tulivat ilmi SWOT-analyysistä. Rahoitus ja tukipolitiikka ovat osaltaan kokonaisuus, joka olisi asiantuntijoiden mukaan parhaiten turvattu joko Jatkumo- tai Tampere-tulevaisuudenkuvassa, samoin maankäyttö. Tampere-tulevaisuudenkuvassa lautakuntatoiminta ei saanut tukea, vaan asiantuntijat luottivat

Maakunta-tulevaisuudenkuvan virkamiesvalmisteluun kuten Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa. Organisaation toiminnassa Tampere-tulevaisuudenkuva sai eniten kannatusta, sillä tietotaito ja joukkoliikenteen suunnittelun käytännöt ovat vakiintuneet osaksi kaupungin toimintatapoja. Joukkoliikenteen liittäminen muihin kuljetuksiin sai erityisesti kannatusta Maakunta- ja Tampere-tulevaisuudenkuvassa. Kysymykseksi nousi, mitä kuljetuksia kannattaa yhdistellä avoimeen joukkoliikenteeseen? Yhteenvetona todettakoon, että yhteistyön toteuttaminen kuntien kanssa on kaikissa tulevaisuudenkuvissa ongelmallista, mutta varmasti jokaisessa pystytään tekemään vaadittavat ratkaisut, jotta joukkoliikenteen synergia saadaan aikaiseksi.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Maakuntauudistus, yksi Suomen suurimmista hallintoreformeista, vaikuttaa myös joukkoliikenteen järjestämiseen. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää minkälaisia tulevaisuudenkuvia Pirkanmaalla voi muodostua ja miten tulevaisuudenkuvat voivat vaikuttaa joukkoliikenteen järjestämiseen. Tutkimuksessa haastateltavat asiantuntijat saivat valita annetuista tulevaisuudenkuvista toimivimman. Tutkimuksessa ei pyritty selvittämään konkreettisia uudistustarpeita, vaan tarkoituksena oli selvittää hallinnollinen ongelma, päätöksentekomekanismi sekä organisoituminen.

Kirjallisuuskatsauksen avulla luotiin tulevaisuudenkuvat ja neljännessä luvussa vastattiin ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Tulevaisuudenkuvista tehtiin SWOT-analyysi, jonka avulla tarkasteltiin tulevaisuudenkuvien sisäisiä heikkouksia ja vahvuuksia sekä ulkoisia mahdollisuuksia ja uhkia. Samalla tulevaisuudenkuvien eroja ja vaikutusta analysoitiin. Puolistrukturoitua asiantuntijahaastattelua ja SWOT-analyysiä selostettiin viidennessä luvussa, jossa vastattiin toiseen tutkimuskysymykseen.

6.1. Erilaiset tulevaisuudenkuvat

Näkökulman valinnan avulla joukkoliikenneongelmaan voidaan löytää ratkaisu. Onko tarkoituksena luoda yksinkertainen hallinnointimalli vai saavuttaa paras ratkaisu toiminnan kannalta? Samalla voidaan kysyä, halutaanko joukkoliikenteen tukemisella saavuttaa yhdenvertainen palvelu vai tiheän alueen kehitys? Esille voidaan nostaa lisäksi joukkoliikenteen kytkeminen maankäyttöön ja kuljetusten yhdisteleminen. Lisäksi voidaan kysyä, kenelle joukkoliikennettä halutaan kehittää? Onko palvelun tarkoitus palvella koulu-laisia vai muuta väestöä, joka tarvitsee ja käyttää lakisääteisiä kuljetuksia?

Millaisia tulevaisuudenkuvia Pirkanmaan joukkoliikenteestä voi maakuntauudistuksen myötä muodostua?

Tulevaisuudenkuvia muodostui kolme, joista voidaan tehdä erilaisia variaatioita.

Jatkumo-tulevaisuudenkuvassa ELY-keskuksen toimivalta siirtyy uudelle maakunnalle ja Tampereen kaupunki jatkaa toimintaansa omalla toimivalta-alueellaan. Rahoitusratkaisut sekä hallinto säilyvät samana uudistuksesta huolimatta. Taulukossa 2 on kuvattu SWOT-analyysin avulla Jatkumo-tulevaisuudenkuvan sisäisiä heikkouksia ja vahvuuksia sekä ulkoisia mahdollisuuksia ja uhkia.

Taulukko 2. Jatkumo-tulevaisuudenkuvan SWOT-analyysi.

Sisäiset vahvuudet	Ulkoiset mahdollisuudet
<ul style="list-style-type: none"> - Tiivis yhteistyö toimijoiden välillä - Yhteistyö kuntien ja toimijoiden välillä - Kaksi viranomaista - Joukkoliikenteen tilaajien määrä - Maankäytön suunnittelu Tampereella - ELY-keskuksen yhteiskunnallinen asema, jonka tarkoituksena on tarjota yhdenvertaista palvelua ja yhdenvertainen joukkoliikenne-budjetti - Toimiva kokonaisuus - Helppo ratkaisu - Mallin hyvät asiat siirtyvät automaattisesti kokonaisuuteen 	<ul style="list-style-type: none"> - Kaupunkiseudun ja kaupunkien kasvu - Eri lakisääteisten kuljetusten yhdisteleminen - Yhteistyö maakunnan ja kuntien välillä - Liikenne ei noudata kuntarajoja - Oppiminen menneestä voi parantaa palvelua - Viranomaiset (erityisesti maakunnassa) ovat lähempänä luottamushenkilöitä - Mallin hyvät asiat siirtyvät automaattisesti kokonaisuuteen
Sisäiset heikkoudet	Ulkoiset uhat
<ul style="list-style-type: none"> - Yhteistyö toimivaltaisten viranomaisten välillä on ollut heikkoa (valmius tehdä yhteistyötä) - Päällekkäiset tehtävät - Viranomaisten määrä - ELY-keskuksen toiminta ja vähäinen aktiivisuus (markkinaehtoinen liikenne) - ELY-keskuksen rahoitus ei ole tasapainossa liikenteen oston kanssa - Toimivalta-alueiden kuntarajat ylittävän liikenteen maksaminen - Nykytila ei voi enää heikentyä - Raideliikenne ei toimi kahden viranomaisen alaisena 	<ul style="list-style-type: none"> - Keinotekoisien joukkoliikenteen lisääntyminen - Toimivalta-alueen ylittävä liikenne ja sen hallinnointi sekä päällekkäiset tehtävät - Palvelutaso määriteltäisiin epäyhtenäisesti - Maakunnan uudet tehtävät voivat syrjäyttää joukkoliikenteen aseman - Joukkoliikenteen rahoittaminen (erityisesti maakunnassa) - Toimivalta-alueet kilpailevat rahoituksesta keskenään - Joukkoliikennetuen vähentyminen, kunnat maksavat yhä enemmän - Joukkoliikenneinfrastruktuurin ja pysäkkien hoitaminen - Osoptimointi

Taulukossa 2 havaitaan, että SWOT-analyysi tarjoaa suhteellisen paljon ulkoisia mahdollisuuksia ja uhkia. Tämä voi tietysti johtua myös tulevaisuuden epävarmuudesta (Kampinen, Malaska & Kuusi 2003). Suurin osa ongelmista ja haasteista juontaa juurensa kahden toimijan yhteistyöstä. Toisaalta, mikäli molemmat osapuolet tietävät omat tehtävänsä ja vastuualueensa, ongelmia ei pitäisi muodostua (Eriksson 2015: 20). Esille voidaan kuitenkin nostaa ELY-keskukselta siirtyvät tehtävät ja maakunnan uusi asema. Maakuntalaskiunnoksessa on todettu, että joukkoliikennetoiminta jatkuisi ennallaan ja uudelleen arviointia voidaan tarkastella myöhemmin. (Maakuntalaki 2016.) Mitä hallintoviranomaiset ovat siis valmiita tekemään, mikäli lakiluonnokseen on kirjattu, että tilannetta ei tarvitse muuttaa? Tulevaisuudenkuvana tämä ei erityisesti vaadi mitään muutokselta. Samalla se antaa viranomaisille aikaa keskittyä muihin hallinnossa tapahtuviin uudistuksiin. Lisäksi Jatkumo-tulevaisuudenkuva voidaan liittää yhteistyöhön ja uusiin yhteenliittymiin kahden organisaation välillä. Molemmat toimivaltaiset viranomaiset toimivat omassa hallintajärjestelmässään ja pystyvät sitä kautta vaikuttamaan asemaansa ja toimintaansa verkostossa. Samalla toiminnassa korostetaan organisaation omien ratkaisujen vaikutusta ja poliittisten ratkaisujen vaikutusta. (Klijn & Koppenjan 2012: 2–5.)

Toisena mahdollisena tulevaisuudenkuvana esiteltiin Maakunta-tulevaisuudenkuva. Maakunnasta tulisi maakunnan ainoa toimivaltainen joukkoliikenneviranomainen. Samalla sen toimivalta-alue laajentuisi koko Pirkanmaan alueelle. Maakunta-tulevaisuudenkuva vastaisi Ruotsin joukkoliikennetoimintaa, jossa maakuntien luottamushenkilöt toimisivat poliittisina päätöksentekijöinä. Samalla joukkoliikennettä rahoitettaisiin lippu- ja verotuloilla sekä vähäisellä valtiontuella. Suomessa maakunnat eivät todennäköisesti tule saamaan verotusoikeutta, jolloin valtion tulisi rahoittaa alueen joukkoliikenne. Joukkoliikenne olisi ennen kaikkea yhtenäinen palvelu ja siihen voitaisiin yhdistää muita lakisääteisiä kuljetuksia, jotka maakuntaudistuksessa siirtyvät maakunnalle. Taulukossa 3 on esitetty SWOT-analyysin tuloksia.

Taulukko 3. Maakunta-tulevaisuudenkuvan SWOT-analyysi.

Sisäiset vahvuudet	Ulkoiset mahdollisuudet
<ul style="list-style-type: none"> - Vaalien kautta muodostuva uusi poliittinen elin - Lausuntokäytäntö - Lakisääteisten kuljetusten yhdisteleminen - Koko kunnan tahto tulee esille, kun uusi poliittinen elin tekee päätöksen - Joukkoliikenneviranomaisten vähentyminen - Raideliikenteen kasvu maakunnan alaisena - Toimivaltaisten viranomaisten vähentyminen - Yhteistyö maakuntien välillä 	<ul style="list-style-type: none"> - Joukkoliikennepalvelut samat ja yhdenvertaiset maakunnan asukkaille - Hallinnon yksinkertaistaminen ja uusi poliittinen elin sekä sen toiminta - Yhden toimijan edut - Virkamiespäätösten lisääntyminen - Valta ja vastuu olisi rahoituksen kautta alueilla - Raideliikenne (liikennekaari) - Lakisääteisten kuljetusten yhdisteleminen - Yhteistyö maakuntien välillä
Sisäiset heikkoudet	Ulkoiset uhat
<ul style="list-style-type: none"> - Maakunnan päätöksenteko - Luottamushenkilöiden osaaminen - Tampereen asema maakunnassa - Kunnilla ja maakunnalla eri lainsäädännölliset tehtävät ja rahoitusratkaisut (vetotusoikeus) - Yksi joukkoliikenteen tilaaja - Maankäyttö ja kaavoitus - Joukkoliikennettä tuotetaan alueilla, jossa joukkoja ei ole 	<ul style="list-style-type: none"> - Yhdenvertaisesta palvelusta seuraa joukkoliikenteen pysähtyneisyys - Kuntien asema suhteessa maakuntaan - Kuntien kanssa tehtävä yhteistyö (toiveisiin ei pystytä vastaamaan) - Eriarvoisuus maakuntien välillä - Luottamushenkilöiden osaaminen - Hintojen nousu - Palvelun rahoittaminen - Joukkoliikenteen tukipolitiikka - Rahoituksen vähentyminen - Rautatieliikenteestä ei saada houkuttelevaa pakettia

Taulukossa 3 näkyy Maakunta-tulevaisuudenkuvan SWOT-analyysin tulokset. Sisäisiä vahvuuksia ja heikkouksia on suhteellisen paljon, samoin kuin ulkoisia uhkia. Ulkoisista uhkista voidaan jo nyt todeta, että niiden ratkaisumahdollisuudet ovat monen muuttujan summa. Maakunta tulee tuottamaan paljon hyviä sisäisiä asioita, mutta voidaan pohtia riittävätkö sen ulkoiset mahdollisuudet vielä tulevaisuudessa. Tämä on vahva viesti siitä, ettei maakuntaan ole syntynyt luottamusta, jonka perusteella ulkoisia uhkia on merkittävästi. Sama luottamuspula pätee sisäisissä vahvuuksissa ja heikkouksissa. Maakunnalle annetaan autonominen asema, mutta valtion oletetaan rahoittavan sen toimintaa. Samalla

valtio valvoo ja ylläpitää toiminnan jatkuvuutta. Joukkoliikenteessä tämä on hieman riskitonta, sillä joukkoliikenne on maakunnan ja kuntien vapaaehtoinen tehtävä, eikä sen pitäisi ainakaan tiiviillä taajama-alueella olla riippuvainen valtion rahoituksesta. Tähän liitetään oletus, että maakunta tarvitsee resursseja valtiolta, jotta sen toiminta olisi mahdollista. Maakunnan on tällöin toimittava tiiviissä yhteistyössä valtion kanssa. (Klijn & Koppenjan 2012: 2–3.)

Samalla voidaan pohtia joukkoliikenteen luonnetta, mikäli maakunnasta tulee uusi toimivaltainen viranomaisalue. Rahoittamisen ja hallinnoinnin jäädessä maakunnalle, kunnat eivät voi enää vaikuttaa samalla tavalla oman alueensa joukkoliikennepalvelun kehitykseen. Maakunnan alaisuudessa joukkoliikenteestä tulee entistä enemmän yhdenvertaista, eikä kehitystä pystytä toteuttamaan tietyllä alueella spontaanisti tai omavaraisesti. Voidaan siis palata takaisin kysymykseen, pitääkö joukkoliikenteen olla yhdenvertaista, mikäli se on alun perin ollut vapaaehtoinen tehtävä? Tämä voidaan liittää hallinnan verkostoteoriaan ja toimijoiden väliseen verkostoitumiseen palveluntuotannossa (Klijn & Koppenjan 2012: 2–3). Mikäli maakunnalla ei ole omia resursseja tuottaa palvelua, ei voida edellyttää, että palvelun pitäisi olla yhdenvertaista. Voidaan kuitenkin todeta, että mikäli Suomeen voitaisiin luoda täysin samanlainen joukkoliikennepalvelu kuin Ruotsissa ja maakunnat saisivat verotusoikeuden, Maakunta-tulevaisuudenkuva olisi varteenotettava vaihtoehto.

Kolmantena mahdollisuutena muodostui Tampere-tulevaisuudenkuva (Taulukko 4). Kyseisessä tulevaisuudenkuvassa Tampereen kaupunki ottaisi vastuulleen joukkoliikenneviranomaisen tehtävät ja samalla sen toimivalta laajentuisi koko Pirkanmaan alueelle. Poliittisista päätöksistä vastaisi koko maakunnan kattava joukkoliikennelautakunta. Puolet lautakunnan edustajista olisi tamperelaisia. Joukkoliikenteen rahoittaminen perustuisi kuntien maksuosuuksiin ja lipputuloihin sekä vähäiseen valtioneuvon tukeen. Tampere-tulevaisuudenkuvassa kunnat olisivat vahvoja oikeusintressejä, koska kunnat myös maksavat palvelun.

Taulukko 4. Tampere-tulevaisuudenkuvan SWOT-analyysi.

Sisäiset vahvuudet	Ulkoiset mahdollisuudet
<ul style="list-style-type: none"> - Päättäjien määrä - Loput 14 kuntaa pääsevät mukaan kattavaan palveluun - Yhteinen tariffi- ja lippujärjestelmä - Joukkoliikennepalvelun yksinkertaisuus, toimijat tietävät tehtävänsä - Asiantuntijuus ja tietotaito on jo olemassa - Tampereen vahva intressi - Maankäyttö ja kaavoitus - Kunnat tietävät oman taloutensa ja sitä kautta mihin palveluun heillä on varaa - Koska kunnat maksavat oman palvelunsa, joukkoliikenne on kokeilevampaa - Joukkoliikennebudjetti on turvatumpi lyhyemmällä aikavälillä - Koulukuljetukset - Toimivaltaisten viranomaisten vähentyminen 	<ul style="list-style-type: none"> - Joukkoliikennepalvelu maakunnan asukkaille sama - Lakisääteisten kuljetusten yhdistäminen - Yhden toimijan edut (tiivin alueen kehittäminen) - Joukkoliikennepalvelun yksinkertaisuus, toimijat tietävät tehtävänsä - Yhteinen tariffi- ja lippujärjestelmä - Raideliikenne - Koska kunnat maksavat oman palvelunsa, joukkoliikenne on kokeilevampaa - Kunnilta poistuu esim. SOTE ja joukkoliikenne saa enemmän painoarvoa - Kuntien imago parantuu joukkoliikenteen kautta - Positiivinen vaikutus alueisiin, jossa joukkoja on
Sisäiset heikkoudet	Ulkoiset uhat
<ul style="list-style-type: none"> - Lautakunnan koko - Kuntien haluttomuus tulla mukaan toimintaan - Kuntien maksuosuudet voivat nousta - Yhden kunnan edustajan mielipide tulee esille - Yksi joukkoliikenteen tilaaja - Raideliikenteeseen ei saada tarpeeksi panostuksia (muut hankkeet ja yhteistyö maakuntien välillä) - Yhteistyö muiden maakuntien kanssa - Keskuksen kehittäminen 	<ul style="list-style-type: none"> - Tampereen asema kasvaa - Yhteistyö kuntien kanssa (palvelut sinne missä eniten ääniä) - Epäoikeudenmukaisuus, yhden kunnan asema ja lautakunnan koko - Joukkoliikennetuki ei enää välttämättä takaa isojen kaupunkiseutujen tuen tasoa - Raideliikenteeseen ei saada tarpeeksi panostuksia (muut hankkeet ja yhteistyö maakuntien välillä) - Keskuksen kehittäminen - Yhteistyö muiden maakuntien kanssa

Taulukko 4 esittää Tampere-tulevaisuudenkuvan SWOT-analyysiä. Mikäli tarkastellaan määrällisesti, Tampere-tulevaisuudenkuva saa eniten sisäisiä vahvuuksia. Määrä ei kuitenkaan voi korvata sisältöä. Voidaan todeta, että sisällöllisesti päättäjien määrän lisäksi esille voidaan nostaa verkostossa tehdyt päätökset ja vallankäyttö käytännössä. Tämä liittyy erityisesti monimutkaiseen päätöksentekoprosessiin sekä osallistujien ja hallinnon tasojen määrään varsinkin, kun tarkastellaan julkisia toimijoita ja toiminnan kehitystä. (Klijn & Koppenjan 2012: 2–3.) Lisäksi toimintaa seuraa vastuu, sillä kunnat ovat omia

oikeusintressejä ja toiminta on ennen kaikkea vapaaehtoista. Vastuu toiminnasta ei katoa, vaikka kaikki osapuolet olisivat tyytyväisiä tai joukkoliikennepalvelu olisi tasapainossa. Vastuullisuudesta voidaan nostaa esille kysymys kuntien asemasta. Kunnat maksajina voivat vaatia joukkoliikennepalvelulta huomattavasti enemmän, kun sitä järjestää Tampereen kaupunki. Samalla tämä ajaa kuntia edistämään omaa etuaan (Stoker 1998: 23–24). Tampereen asemasta voidaan aina keskustella, mutta todellinen ongelma on saada suuri lautakunta toimimaan niin, että kuntien todellinen tahto välittyy päätöksentekoon.

Kaikkia tulevaisuudenkuvia voidaan suhteuttaa lisäksi tulevaisuudentutkimukseen ja tulevaisuudenkuvien osa-alueeseen. Tieteenalana tulevaisuudentutkimuksella tavoitellaan laajentunutta moraalisten valintojen määrää ja niiden tarjoamaa merkitystä nykyhetkessä tekemille valinnoille. Nämä valinnat ovat aina riippuvaisia menneestä ja siitä tiedosta, joka ihmisillä on ollut tarjolla sillä hetkellä, kun päätöksiä ja valintoja on tehty. Lisäksi tulevaisuudentutkimusta vaikeuttaa erityisesti se, ettei tulevaisuutta pystytä ennustamaan. Tulevaisuudesta pystytään luomaan ainoastaan mielikuvia ja käsityksiä, mitä tulevaisuus saattaisi olla tai miten siihen voisi varautua. (Rubin 1998; 2000.) Hallinnollisia päätöksiä tehtäessä voidaan pohtia, millä tavalla päätöksiä on lähdetty muodostamaan. Jokaisen tulevaisuudenkuvan avulla voidaan luoda suunnitelma. Voidaan todeta, että Jatkumo-tulevaisuudenkuva toimii parhaiten, kun yhdistetään menneisyyden ja tulevaisuuden joukkoliikennesuunnittelun ideat. Maakunta- ja Tampere-tulevaisuudenkuvat ovat taas täysin erilaisia. Tulevaisuutta ennustettaessa voidaan todeta, että Maakunta-tulevaisuudenkuva on hyppy tuntemattomaan, eikä toiminnasta voida tehdä minkäänlaisia johtopäätöksiä. Sen sijaan Tampere-tulevaisuudenkuvasta toimivuudesta on saatu osviittaa.

6.2. Lopullinen valinta ja vaikutus

Enemmistö asiantuntijoista kannatti Tampere-tulevaisuudenkuvaa. Perusteluina olivat kaupungin osaaminen ja valmis organisaatio sekä rahoittamisen turvaaminen. Tampere-tulevaisuudenkuva ei kuitenkaan ole täydellinen.

Miten tulevaisuudenkuvat tulevat vaikuttavat Pirkanmaan joukkoliikenteen järjestämiseen?

Tulevaisuudenkuvia voidaan analysoida toiminnan ja hallinnon kautta. Jatkumo-tulevaisuudenkuvan etuna on, että toiminnassa voidaan säilyttää kaikki parhaat käytännöt, kun hallinnointi järjestetään samalla tavalla. Samalla Jatkumo-tulevaisuudenkuva mahdollistaa joukkoliikenteen lisäämisen siellä, missä joukkoja on. Jatkumo-tulevaisuudenkuva on organisoinnin kannalta helpoin ratkaisu.

Maakunta-tulevaisuudenkuvassa voidaan toteuttaa yhdenvertaista palvelua. Samalla joukkoliikenteeseen pystytään yhdistämään muita lakisääteisiä kuljetuksia. Lisäksi Maakunta-tulevaisuudenkuva tarjoaa mahdollisuuden toteuttaa ja hallinnoida yhden toimivaltaisen viranomaisen palvelua. Maakunta-tulevaisuudenkuva vahvistaa myös maakunnan itsehallinnollista asemaa.

Tampere-tulevaisuudenkuva tarjoaa mahdollisuuden hyödyntää Tampereen kaupungin tietotaitoa ja osaamista. Samalla kuntien lakisääteisiä kuljetuksia voidaan yhdistellä avoimeen joukkoliikenteeseen. Tampere-tulevaisuudenkuva tarjoaa mahdollisuuden kehittää joukkoliikennepalvelua tiiviillä taajama-alueella. Lisäksi kunnat säilyttävät vahvan itsehallinnollisen asemansa.

Mikään tulevaisuudenkuva ei ole täydellinen. Jatkumo-tulevaisuudenkuvan ongelmana ovat päällekkäisten tehtävien lisääntyminen sekä joukkoliikenteen pysähtyneisyys. Lisäksi Jatkumo-tulevaisuudenkuvan riskinä on, ettei joukkoliikenteen kehitystä tule tapahtumaan. Maakunta-tulevaisuudenkuvassa uhkana on erityisesti uusi hallintotaso, sen osaaminen sekä päätöksenteko. Uhkia ovat myös kuntien asema sekä joukkoliikenteen rahoittaminen. Tampere-tulevaisuudenkuvassa ongelmat nivoutuvat hallinnon uudelleen muodostamiseen sekä yhteistoiminnan periaatteisiin. Samalla Tampere-tulevaisuudenkuvassa voidaan kyseenalaistaa yhteistyö kuntien kanssa, epäoikeudenmukainen vallanjako sekä pyrkimys palvella tiivistä taajama-aluetta.

Pohdittaessa Pirkanmaan joukkoliikenteen järjestämistä ja tulevaisuudenkuvien vaikutusta, voidaan kyseenalaistaa joukkoliikenteen luonne. Liikenneviraston mukaan yhteiskunta haluaa turvata kaikille tehokkaan ja taloudellisen joukkoliikennepalvelun (Liikennevirasto 2013: 9). Kuitenkin joukkoliikenne ei ole kuntien lakisääteinen tehtävä. Pitääkö palvelulta siis olettaa, että se toteutetaan yhdenvertaisesti ja yhtenäisesti? Hallinto ei voi määrittellä, onko palvelu toimivaltaisen viranomaisen kannalta yhdenvertaista (Koliba, Meek & Zia 2010: 60). Samalla voidaan pohtia kuntien asemaa. Kunnat rahoittavat vapaaehtoisena joukkoliikennepalveluaan, joten ei voida olettaa, että joukkoliikennepalvelut olisivat kaikkialla täsmälleen samat.

Joukkoliikenteen luonteesta voidaan siirtyä hallinnon yksinkertaistamiseen. Yhdistämällä virkamiehen osaaminen ja tietotaito ja lisäämällä hallintoon poliittista päätöksentekoa, saavutetaan yhden toimijan organisaatio. Näiden avulla luodaan paikallistason eliitti, joka vastaa joukkoliikenteen hallinnasta ja rahoittamisesta. (Stoker 1998: 23–24.) Voidaan kuitenkin kysyä, annetaanko paikallistason eliitille mahdollisuus toimia uudessa hallintotasossa vai kuntapohjaisena? Tarkastellessa SWOT-analyysin tuloksia voidaan todeta, että joukkoliikenteen toteuttaminen olisi Tampere-tulevaisuudenkuvassa turvatumpaa ja järjestelmällisempää.

Ratkaisuna joukkoliikenteen hallinnon hybridi

Paras ratkaisu Pirkanmaan kannalta olisi tietysti, että jokaisesta tulevaisuudenkuvasta voitaisiin poimia parhaimmat puolet ja luoda järjestämismallin hybridi. Paras ratkaisu Pirkanmaan joukkoliikenteen kannalta olisi siten nykyisen toiminnan jatkaminen ja hallinnon yksinkertaistamisen sivuuttaminen. Hybridin tarkoituksena olisi säilyttää kaksi viranomaista, joista toinen olisi joukkoliikenteen viranomainen ja toinen järjestetyn liikenteen viranomainen. Tampereen kaupungin tietotaidon ja osaamisen takia kaupunki vastaisi joukkoliikenneviranomaisen tehtävistä koko maakunnan alueella. Maakunta huolehtisi lakisääteisistä kuljetuksista ja pyrki mahdollisuuksien mukaan yhdistelemään niitä toisen viranomaisen liikennemuotoihin. Lisäksi maakunta voisi huolehtia kuntien lakisääteisten koulukuljetusten toteuttamisesta, siinä määrin, kun kunnat niitä haluavat antaa ja toimisi siten muun liikenteen viranomaisena. Tampereen kaupunkiseutu saisi

keskittyä tiiviin alueen joukkoliikennekehitykseen ja maakunta lakisääteisten kuljetusten toteuttamiseen. Nykyisestä joukkoliikennetoiminnasta pystyttäisiin kokoamaan parhaat puolet molemmille viranomaiselle, jolloin joukkoliikenne voisi todellisuudessa olla kustannustehokasta ja toimivaa.

Yhteiskunnan kannalta voidaan kuitenkin todeta, että yhden viranomaisen -malli olisi paras ratkaisu, mikäli hallintoa haluttaisiin yksinkertaistaa. Joukkoliikenteen käyttäjän näkökulmasta tilanne saattaisi olla toinen. Syy, miksi kahden toimivaltaisen viranomaisen malli olisi paras ratkaisu Pirkanmaalle, perustuu ajatukseen, että kolmesta tulevaisuudenkuvasta pystyttäisiin muodostamaan toimiva kokonaisuus. Maakunnalla on vielä liian monia asioita ratkaistavana, jonka vuoksi tutkimuksessa ehdotettiin, että Tampereen kaupunki olisi joukkoliikenteen viranomainen. Maakunnalla on vielä ratkaistavanaan rahoittaminen ja hallinnon järjestäytyminen sekä hankittava osaaminen, jonka vuoksi sen ryhtyminen joukkoliikenteen järjestämiseen olisi liian riskialtista. Hallintoreformissa on turhaa tehdä huonoja tai epävarmoja ratkaisuja, mikäli muita vaihtoehtoja on olemassa.

Esille voi nostaa enää asiantuntijan kommentin, jossa todettiin, että yhden organisaation sisällä voidaan tehdä sisäinen jaottelu joukkoliikenteen toteuttamisesta. Tällöin Tampereen kaupunki toteuttaisi joukkoliikennettä yhtenäisesti omana organisaationaan, jolloin kaikki kuljetukset voitaisiin siirtää Tampereen kaupungin hoidettavaksi. Tämä tulevaisuuden ideaali toteuttamistapa olisi paras mahdollinen ratkaisu. Lopullisia muutoksia ei kannata vielä lähteä tekemään, ainakaan ennen kuin hallinnon päätökset muun muassa raideliikenteestä ja rahoituksesta on saatu toteutettua. Yhden toimivaltaisen viranomaisen aikakautta voidaan odottaa, kunhan hallintoreformit on toteutettu. Lopulta Pirkanmaalla voidaan pyrkiä siihen, että Tampereen kaupunki, mallin vioista huolimatta, ottaa vetovastuun joukkoliikenteen järjestämisestä.

LÄHDELUETTELO

- Ahvenainen, Jorma, Yrjö Kaukiainen & Martti Viitaniemi (1982). Liikenne. Teoksessa: Suomen taloushistoria 2 – Teollistuva Suomi, 279–293. Toim. Jorma Ahvenainen, Erkki Pihkala ja Viljo Rasila. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Ahvenainen, Marko, Olli Hietanen & Heikki Huhtanen (2009). Smart Forest @ Future Home. Älykkäästi kotona pidempään (ÄLYKOP) – hankkeen tulevaisuusprosessin loppuraportti. Tulevaisuuden tutkimuskeskus, TUTU-julkaisuja 4/2009. Turku: Turun kauppakorkeakoulu.
- Axelsson, Markku (2008). Kuntayhteistyöllä paremmat rakennusvalvontapalvelut. Selvitys kuntayhteistyökokemuksista. Helsinki: Kuntaliitto.
- Barck, Anton (2014). Landets dyraste kollektivtrafik i Kronoberg och Kalmar. STV Nyheter 4.4.2014.
- Bell, Wendell (2002). Making People Responsible: The Possible, the Probable, and the Preferable. Teoksessa: Advancing Futures: Futures Studies in Higher Education, 33–52. Toim. James A. Dator. Westport: Praeger Publishers.
- Bjerkemo, Sven-Allan (2003). Increased Accessibility and More Demand-Orientated Public Transport Services in Rural Areas by Integrated Transports. Case studies in the Swedish municipalities of Varberg and Olofström. Sweden: Bjerkemo Konsults.
- Dator, James (1996). Futures Studies as Applied Knowledge. Teoksessa: New Thinking for a New Millennium: The Knowledge Base of Futures Studies, 105–115. Toim. Richard A. Slaughter. London: Routledge.
- Eriksson, Kai (2015). Verkostot yhteiskuntatutkimuksessa. Tallinna: Gaudeamus Helsinki University Press.

(HE 161/2016) Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö.

Hiltunen, Leena (2009). Validiteetti ja reliabiliteetti. Graduryhmä 18.2.2009. Jyväskylän yliopisto. Saatavissa 10.4.2017: http://www.mit.jyu.fi/ope/kurssit/Graduryhma/PDFt/validius_ja_reliabiliteetti.pdf.

Hillo, Kari, Jyrki Rinta-Piirto & Saija Ränkä (2012). Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen joukkoliikenteen palvelutaso. Pirkanmaan ELY-keskuksen joukkoliikenteen palvelutasomäärittely. Pirkanmaan elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen raportteja 7/2012.

Hirsijärvi, Sirkka & Helena Hurme (2001). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsijärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2009). Tutki ja kirjoita. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

Iikkanen, Pekka, Tuomo Lapp, Mikko Mukula & Jukka Räsänen (2013). Pirkanmaan rautatien kehittäminen liikenteellinen tarveselvitys. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 24/2013. Helsinki: Liikennevirasto.

Innala, Tuulia & Paavo Taipale (2016). Kuntaliiton ajankohtaiskatsaus ja käynnissä olevat KEHTO-hankkeet. KEHTO-foorumi, Lahti 11.11.2016. Kuntaliitto.

Joensuu, Toni (2011). Joukkoliikenteen ja maankäytön suunnittelun integrointi kaupunkiseudulla. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 27/2011. Helsinki: Liikennevirasto.

Kamppinen, Matti, Pentti Malaska & Osmo Kuusi (2003). Tulevaisuudentutkimuksen peruskäsitteet. Teoksessa: Tulevaisuudentutkimus, 19–53. Toim. Matti Kamppinen, Osmo Kuusi & Sari Söderlund. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.

- Karisto, Eero (2016). Kaupungit huolissaan joukkoliikenteen tulevaisuudesta. *Kuntalehti* 8.4.2016.
- Kicker, Darrell (2009). Wendell Bell and Oliver W. Markley: Two Futurists' Views of the Preferable, the Possible and the Probable. *Journal of Futures Studies* 13: 3, 161–178.
- Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn & Joop F. M. Koppenjan (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: SAGE Publications Ltd.
- Klijn, Erik-Hans & Joop F. M. Koppenjan (2012). Governance Network Theory: Past, Present and Future. *Policy & Politics* 40:4, 587–606.
- Klijn, Erik-Hans & Joop F. M. Koppenjan (2016). *Governance networks in public sector*. London: Routledge.
- Koliba, Christopher J., Jack Wayne Meek & Asim Zia (2010). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. New York: CRC Press/Taylor & Francis.
- Kuntaliitto (2015). MAL-yhteistyön ja hallinnon kehittämisen tulevaisuuskuvat. Skenariotyöpaja 11.3.2015. Saatavissa 10.1.2017: http://www.mal-verkosto.fi/filebank/993-Raine_tyopajadiat_11032015.pdf.
- Kuopila, Antti (2016). Maakuntauudistus ja hyvinvointi. Kunta-alan hyvinvointiseminaari 1.6.2016. Kuntaliitto. Saatavissa 14.12.2016: http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2016/hyvinvointiseminaari-1-6-2016/Esitykset/6_Maakuntauudistus%20ja%20hyvinvointi_Antti%20Kuopila_1%206%202016.pdf.
- Lag (2010:1065) om kollektivtrafik. *Svensk författningssamling* 2010:1065.

- Lehtonen, Jari (2015). Pirkanmaan liikennepalvelujen hankintakustannukset vuonna 2015. Pirkanmaan ELY-keskus. Saatavissa 25.11.2016: <http://www.ely-keskus.fi/documents/10191/147987/Kuljetuskustannukset2015/9f3e1225-b5d1-46e5-9c72-9a8b34b9c0d9>.
- Liikennevirasto (2013). Julkisen liikenteen sanasto. Liikenneviraston oppaita 4/2013. Helsinki: Liikennevirasto.
- Lindroos, Jan-Erik & Kari Lohivesi (2010). Onnistu strategiassa. Helsinki: WSOYpro.
- Maakuntalaki (2016). Saatavissa 25.11.2016: <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/2969576/01.+Maakuntalaki+2016-06-27>.
- Malaska, Pentti & Mika Mannermaa (1985). Tulevaisuuden tutkimus tieteellisin perustein tapahtuvana toimintana. Teoksessa: Tulevaisuuden tutkimus Suomessa, 42–62. Toim. Pentti Malaska & Mika Mannermaa. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab.
- Metsämuuronen, Jari (2002). Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Helsinki: International Methelp Ky.
- Nordstrand, Lars (2005). Fifteen years of competition in local public transport, Stockholm Sweden. International Conference Series on Competition and Ownership in Land Passenger Transport. Saatavissa 20.4.2017: http://www.thredbo-conference-series.org/downloads/thredbo9_papers/thredbo9-workshopD-Nordstrand.pdf.
- Oksanen, Jani (2015). Maaseudun bussiliikenne kokemassa kovia. Sydän-Hämeen Lehti 3.10.2015.
- Osborne, Samuel (2016). The cities with the most expensive public transport in the world. The Independent 29.3.2016.

- Peltola, Jarmo (1993). Kiskoilta asfaltille – Maaliikennemuotojen kehitys Suomessa vuosina 1945–1993. Tiemuseon raportteja 3/1993. Helsinki: Tielaitos, Tiemuseo.
- Peltola, Jarmo (1998). Onnikoita ja rollikoita – Viisi vuosikymmentä (1948–1998) kunallista joukkoliikennettä Tampereella. Jyväskylä: Tampereen kaupungin liikelaistos.
- Pihkala, Erkki (1982). Liikenteen uusin vallankumous. Teoksessa Suomen taloushistoria 2 - Teollistuva Suomi, 440–452. Toim. Jorma Ahvenainen, Erkki Pihkala ja Viljo Rasila. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Pöysti, Tuomas (2016). Maakuntien tulo- ja palvelurahoituksen mallit ja Suomen julkisen hallinnon tulevaisuuskuva. Taustamuistio sote-uudistuksen käyttöön 8.2.2016. Sosiaali- ja terveysministeriö, Valtionvarainministeriö. Saatavissa 10.1.2017: <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/2782435/Maakuntien+tulo-ja+palvelurahoituksen+mallit+8.2.2016.pdf>.
- Rasila, Viljo (1982). Liikenne. Teoksessa Suomen taloushistoria 2 - Teollistuva Suomi, 114–131. Toim. Jorma Ahvenainen, Erkki Pihkala ja Viljo Rasila. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Rubin, Anita (1998). The Images of the Future of Young Finnish People. Turun kauppa- ja korkeakoulun julkaisuja, Sarja D-2:1998. Turku: Turun yliopisto.
- Rubin, Anita (2000). Growing up in Social Transition: In Search of a Late-Modern Identity. Turun yliopiston julkaisuja, Sarja B, Nide. 234, Humaniora. Turku: Turun yliopisto.
- Rubin, Anita (2003). Tulevaisuudenkuvat ja identiteetin rakentuminen myöhäismodernissa. Teoksessa: Tulevaisuudentutkimus: Perusteet ja sovellukset, 791–819. Toim. Matti Kamppinen, Osmo Kuusi & Sari Söderlund. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.

- Saaranen-Kauppinen, Anita & Anna Puusniekka (2006). KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Saatavissa 15.4.2016: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>.
- SL (2013). Årsberättelse 2013. Saatavissa 1.2.2017: http://sl.se/globalassets/rapporter-etc/sl_arsberattelse2013.pdf?id=475.
- Stoker, Gerry (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal* 50: 155, 17–28.
- Stoker, Gerry (2004). New Localism, Progressive Politics and Democracy. *The Political Quarterly* 75: 1, 117–129.
- Stone, Clarence (1989). *Regime Politics*. Kansas: Lawrence University Press.
- Stridsberg, Michael (2014). Priser i regional kollektivtrafik Sverige och EU 2014. Rapport 2014: 15. Stockholm: Trafikanalys.
- Tampereen kaupunki (2015). Joukkoliikenne. Saatavissa 28.1.2017 <http://www.tampere.fi/liikenne-ja-kadut/joukkoliikenne.html>.
- Tampereen joukkoliikenne (2014). Kertomus vuoden 2014 toiminnasta. Saatavissa 7.1.2017: http://joukkoliikenne.tampere.fi/media/materiaalipankki/tutkimukset-ja-vuosikertomukset/vuosikertomus2014_nettiin.pdf.
- Tampereen joukkoliikenne (2015). Kertomus vuoden 2015 toiminnasta. Saatavissa 25.11.2016: <http://joukkoliikenne.tampere.fi/media/materiaalipankki/tutkimukset-ja-vuosikertomukset/vuosikertomus2015.pdf>.
- Tampereen joukkoliikenne (2016). Nysse + VR. Saatavissa 7.2.2017: <http://joukkoliikenne.tampere.fi/liput-ja-hinnat/nysse-vr.html>.

Tilastokeskus (2015). Pirkanmaan väestöllisiä tunnuslukuja 2015. Helsinki: Tilastokeskus.

Tilastokeskus (2016). Kuntien avainluvut 2016. Helsinki: Tilastokeskus.

Tykki, Emilia (2016). Mikä ihmeen Kuhmoinen? 10 yksityiskohtaa Pirkanmaan uudesta kunnasta. Aamulehti 22.12.2016.

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

Västtrafik (2015). Västtrafiks årsredovisning 2015. Saatavissa 25.11.2016:
<http://www.vasttrafik.se/Global/Dokument/%c3%85rsredovisning%202015.pdf>.

Yhteistoimintasopimus (2010). Yhteistoimintasopimus. Saatavissa 9.12.2016:
<http://joukkoliikenne.easypage.fi/media/user/files/yhteistoimintasopimus.pdf>.

LIITE 1. Haastatteluaineisto

Jortikka, Erkki, henkilöstöjohtaja, työsuojelupäällikkö ja palvelupäällikkö. Hämeenkyrön kunnan yhteispalvelupiste, joukkoliikenne. Hämeenkyrö 15.2.2017.

Huhtanen, Iida, hallitussihteeri. Liikenne- ja viestintäministeriö. Helsinki 17.2.2017.

Eskola, Jenni, yksikön päällikkö. Liikenneviraston liikenteen palvelut-osasto. Helsinki 17.2.2017.

Häyrynen, Juha-Pekka, suunnittelupäällikkö. Tampereen kaupungin joukkoliikennesyksikkö. Tampere 21.2.2017.

Rissanen, Ruut-Maaria, liikenteen ja logistiikan liikennesuunnittelija. Pirkanmaan liitto. Tampere 20.2.2017.

Vallius, Jukka-Pekka, joukkoliikenneasiantuntija. (aloittaa 1.4.2017). Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Tampere 21.2.2017.

Vitikka, Harri, yksikönpäällikkö, liikennejärjestelmät. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Tampere 21.2.2017.

Lindström, Pirkko, kunnanjohtaja. Juupajoen kunta. Juupajoki 22.2.2017.

LIITE 2. Saatekirje

Hei

Olen Vaasan yliopistosta ja teen parhaillaan pro gradu -tutkimusta Pirkanmaan joukkoliikenteestä uudessa maakuntamallissa. Tutkimukseni tavoitteena on selvittää, miten joukkoliikenne hallinnollisesti tulee toteutumaan uudessa maakuntamallissa. Tutkimuksessa hyödynnetään kolmea tulevaisuudenkuvaa, joiden avulla tarkastellaan mahdollisia joukkoliikenneratkaisuja.

Maakuntaudistuksen ollessa kesken on tärkeä tutkia eri vaihtoehtoja, jotta uudistukseen osataan varautua. Maakuntalaki antaa väljät raamit joukkoliikenteen järjestämiselle. Tällä hetkellä Pirkanmaan maakunnan joukkoliikenne on jaettu kahden toimivaltaisen viranomaisen kesken. Tampereen kaupunki järjestää joukkoliikennepalvelut Tampereen kaupunkiseudulla (Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Tampere, Vesilahti ja Ylöjärvi). Pirkanmaan ELY-keskus järjestää joukkoliikennepalvelut maakunnan neljästätoista muussa kunnassa.

Olet joukkoliikenteen asiantuntija. Näkemyksesi ja arviosi joukkoliikenteen tulevaisuudenkuvista Pirkanmaalla ovat arvokkaita. Tulisin mielelläni haastattelemaan Sinua näistä tulevaisuudenkuvista Sinulle sopivana ajankohtana esimerkiksi viikoilla 6, 7 tai 8. Ottaisitko minuun yhteyttä niin voimme sopia tarkemman haastatteluajankohdan.

Ystävällisin terveisin

Leena Huhtala

leena.huhtala@student.uwasa.fi

p. 0400815969

Vaasan yliopisto

LIITE TULEVAISUUDENKUVAT

LIITE: Saatekirjeeseen TULVAISUUDENKUVAT

Ensimmäinen tulevaisuudenkuva: Toiminta säilyy samanlaisena

Pirkanmaan ELY-keskuksen joukkoliikennetehtävät siirtyvät Pirkanmaan maakunnalle. Samalla Tampereen kaupunki jatkaa toisena toimivaltaisena viranomaisena. Toiminta noudattaa PSA:n ja kotimaisen lainsäädännön raameja ja molemmat viranomaiset ovat vastuussa omasta joukkoliikenne toiminnastaan, mutta yhteistyö viranomaisten välillä on tiivistä. Joukkoliikennettä rahoitetaan Tampereen kaupunkiseudulla yleisesti kuntien maksuosuuksilla, lipputuloilla ja valtiontuella sekä ELYkeskuksen toimivalta-alueella valtionavustuksilla ja kuntakohtaisilla maksuosuuksilla, kunnan sisäisen liikenteen rahoittamiseksi.

Toinen tulevaisuudenkuva: Maakunnasta tulee uusi toimivaltainen viranomainen

Pirkanmaan maakunta ottaa vastuun joukkoliikennetehtävien hoitamisesta ja järjestää joukkoliikennepalvelut koko maakunnan alueella, myös Tampereen kaupunkiseudulla. Samalla maakunnasta tulee ainoa toimivaltainen viranomainen. Joukkoliikennepalvelut yhtiöitetään, kuten on tehty Ruotsissa ja maakuntaan perustetaan maakunnan joukkoliikennevaltuusto (myös Ruotsissa). Yleinen joukkoliikenne rahoitetaan lippu- ja verotuloilla kuten Ruotsissa.

Kolmas tulevaisuudenkuva: Tampereen kaupungista tulee uusi toimivaltainen viranomainen

Tampereen kaupunki ottaa joukkoliikennetehtävien hoitamisen vastuulleen ja järjestää joukkoliikennepalvelut koko maakunnan alueelle, myös ent. ELY-keskuksen toimivalta-alueelle. Samalla Tampereen kaupungista tulee ainoa toimivaltainen viranomainen. Joukkoliikennepäätöksistä vastaa koko maakunnan kuntien muodostama joukkoliikennelautakunta, jossa Tampereen kaupungilla on puolet lautakunnan edustajista. Joukkoliikenne rahoitetaan kuntien maksuosuuksilla, lipputuloilla ja vähäisellä valtiontuella.

LIITE 3. Haastattelurunko

Asiantuntijahaastattelussa kysyttiin seuraavat kysymykset:

1. Millaisia mahdollisuuksia tulevaisuudenkuvista voi muodostua?
2. Millaisia vahvuuksia tulevaisuudenkuvista voi muodostua?
3. Miten joukkoliikenne tai erityisesti sen hallinnointi tai rahoittaminen tulee muuttuman maakuntaudistuksen jälkeen esimerkiksi seuraavan kahdenkymmenen vuoden aikana?
4. Millaisia uhkia tulevaisuudenkuvista voi muodostua?
5. Millaisia heikkouksia tulevaisuudenkuvista voi muodostua?
6. Asiantuntijana, minkä tulevaisuudenkuvan valitsisit Pirkanmaalle? Miksi? Miksi, et valinnut muita?
7. Millaisia hallinnollisia ongelmia tulevaisuudenkuvat (jokainen) voivat teettää?
8. Millaisia talouteen tai rahoittamiseen liittyviä ongelmia, tulevaisuudenkuvat (jokainen) voivat teettää?
9. Ne kunnat, joissa ei toteuteta muuta kuin laissa määritellyjä kuljetusvelvollisuuksia (esim. koulukuljetukset), tulisiko nämä kunnat "pakottaa" tulemaan mukaan yhtenäiseen joukkoliikenteeseen? Miksi? (Tämä kysymys kysytään ainoastaan, jos on valinnut vaihtoehdon 2 tai 3)