

10 POIKKIHALLINNOLLINEN KOHDE

10.1 Sosiaali- ja terveystoimen ja koulutoimen kuljetusten tehokkuus ja kustannukset

Arvioinnin taustaa

Arviointikohde

Arvioinnin kohteena olivat kuntien rahoittamien opetus-, sosiaali- ja terveystoimen kuljetuspalvelujen kokonaiskustannukset ja kuljetusten tehokkuus. Kuljetuspalvelujen tehokkuutta tarkasteltiin kuntien koulukuljetusten ja sosiaalitoimen kuljetusten kustannuksissa vuosina 2002 ja 2005 tapahtuneiden muutosten ja kuljetusmuotojen muutosten sekä kutsuohjatuissa palveluissa tapahtuneen kehityksen ja vanhusten määrän kasvusta syntyvän kysynnän avulla.

Määräykset, ohjelmat ja tavoitteet

Hallitusohjelman mukaan Vanhasen hallituksen tuli valmistautua hallinnonalojen yhteistoimin ikääntyneen väestön määrän kasvuun. Ensisijainen tavoite vanhustenhuollossa oli ikääntyvien kotona asumisen tukeminen ja palvelujärjestelmän uudistaminen siten, että ikääntyvien toimintakyky ja omatoimisuutta edistetään.

Liikenne- ja viestintäministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman 2003 - 2006 mukaan tavoitteena on kuljetusten yhdistelyn avulla vähentää kuntien eri hallinnonalojen erilliskuljetuksia ja hyödyntää mahdollisimman paljon olemassa olevaa joukkoliikennettä sekä luoda siten edellytyksiä joukkoliikenteen palvelujen säilymiselle ja palvelutason parantamiselle. Nämä tavoitteet sisältyvät myös hallitusohjelmaan ja hallituksen strategia-asiakirjaan sekä vuoden 2005 talousarvioon.

Lainsäädäntö

Sosiaalihuoltolain (SHL) mukaiset kuljetuspalvelut koskevat henkilöitä, joiden toimintakyky on alentunut siten, että he tarvitsevat apua ja henkilökohtaista huolenpitoa. Tavoitteena on antaa sellaisia palveluja, jotka mahdollistavat itsenäisen asumisen ja omatoimisen selviytymisen päivittäisistä toiminnoista. Erityisesti iäkkäät henkilöt voivat tarvita kuljetuspalveluja itsenäisen asumisensa tueksi. Tällöin kunta voi myöntää oikeuden matkustaa julkisia kulkuneuvoja yksilöllisemmin. Lainsäädännössä ei kuitenkaan määritellä sosiaalihuoltolain perusteella myönnettävien kuljetuspalvelujen järjestämistapaa, joten kunta voi talousarviossaan määritellä matkojen määrän, pituuden, asiakkaalta perittävät maksut ja matkoihin oikeuttavat kriteerit. Kotipalvelut tukipalveluineen sisältävät monenlaisia kuljetuksia, muun muassa aterioiden ja pyykin kuljettamista sekä vanhusten kuljettamisen päiväkeskuksiin ja kylvetyspalveluihin.

Vammaispalvelulain (VPL) mukaisiin kuljetuspalveluihin on oikeutettu henkilö, jolla on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia. Hänellä on oikeus välttämättömien työhön ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi 18 yhdensuuntaiseen matkaan kuukaudessa oman ja lähikuntien alueella (asetus 759/87/4-6 §).

Kehitysvammalain perusteella järjestetään erityishuoltoa saavien henkilöiden matkat kotoa työ- ja toimintayksiköihin sekä kerhoihin (asetus 988/77/ 3 §).

Perusopetuslain 6 §:n mukaan opetus kunnassa tulee järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Oppivelvollisuusikäisillä on subjektiivinen oikeus koulukuljetukseen tai tähän tarkoitukseen myönnettävään avustukseen, jos matka ylittää viisi kilometriä tai on oppilaan kuljettavaksi ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen liian vaikea, rasittava tai vaarallinen (PoL32 §).

Perusopetuslain 32 §:n muutos (1.8.2004) laajensi maksuttoman koulukuljetusedun koskemaan myös esiopetusta saavia oppilaita. Samaan aikaan tulivat voimaan myös aamu- ja iltapäivätoimintaa koskevat säännökset, mutta ne eivät lisänneet kuljetusedun saajien määrää.

Arviointiasetelma

Arviointikysymykset	Arviointimittarit
Miten perusopetuksen kuljetuskustannukset ovat muuttuneet 2002 - 2005?	Peruskoululaisten kuljetuskustannukset saajaa kohden ja niiden muutos 2002 - 2005 (matkaliput, tilausliikenne, taksikuljetukset) Perusopetuksen matkalippukustannusten suhde tilausliikennekustannuksiin ja muutos 2002 - 2005
Miten vammaispalvelumatkojen kustannukset ovat muuttuneet 2002 - 2005?	Vammaispalvelumatkojen kuljetuskustannukset kuljetusoikeuden saajaa kohden ja muutos 2002 - 2005
Miten sosiaalitoimen kuljetuskustannukset ovat muuttuneet väestön ikääntyessä 2002 - 2005?	Palveluliikenteen, sosiaalihuollon ja vammaispalvelumatkojen kuljetuskustannukset yli 75-vuotiaita kohden ja muutos 2002 - 2005
Miten vuoden 2003 arvioinnissa esitetyt toimenpide-ehdotukset ovat vaikuttaneet kuljetuspalvelujen tehokkuuteen?	Kuntien kuljetuskustannukset alle 15-vuotiaiden ja yli 75-vuotiaiden summaa kohden ja muutos 2002 - 2005 Kuntien viranhaltijoiden arviot kunnan kuljetustehokkuuden muutoksesta ja viranhaltijoiden yhteistyön muutoksesta sekä palvelutasomäärittelyjen tekemisestä

Aineisto

- kuntien kuljetuskustannukset vuosilta 2002 ja 2005 kunnille tehtyjen kyselyjen perusteella
- Webropol-kysely kuntien viranhaltijoille kuljetusten tehokkuudesta ja yhteistyöstä
- palveluliikenteet kunnille vuoden 2005 arvioinnin yhteydessä tehdyn kyselyn perusteella
- Sotka-tietokannasta vammaispalveluasiakkaiden määrät
- Tilastokeskuksen väestötilastot sekä kuljetusoppilaiden määrät.

Arviointitulokset

Itä-Suomessa kunnat käyttivät vuonna 2005 yhteensä 38 miljoonaa euroa kuljetuspalveluihin, mikä on viisi miljoonaa euroa enemmän kuin vuonna 2002. Linja-autoliikenteen kustannukset nousivat seurantajaksolla Tilastokeskuksen ylläpitämän linja-autoliikenteen kustannusindeksiin ja sen maaseutuliikenteen osaindeksiin mukaan yli 18 prosenttia. Kuntien kuljetuskustannukset nousivat erityisesti Etelä-Savossa, joka kustannuksillaan ohitti pitkien etäisyyksien Pohjois-Karjalan. Lääninhallituksen ostomäärärahojen niukkuudesta johtunut ostovuorojen karsinta ja yleinen kuljetuskustannusten hintatason voimakas nousu kasvattivat erityisesti kuntien koulutoimen ja joukkoliikenteen kustannuksia. Matkapalvelukeskusten kehittymisen myötä lisääntyneet kutsujoukkoliikennepalvelut ja palveluliikenteet paransivat palveluja ja lisäsivät kustannuksia. Toisaalta ne tehostivat kuljetusjärjestelyjä ja alensivat kuljetettavaa kohden laskettuja kustannuksia. Koulukuljetusten tehostamisella ja väestön ikärakenteen muutoksilla oli kuntakohtaisesti suuriakin vaikutuksia kuljetusten hintoihin ja kokonaiskustannuksiin.

TAULUKKO 63. Joukkoliikenteen, koulutoimen ja sosiaalitoimen kuljetuskustannukset Itä-Suomen läänissä maakunnittain vuosina 2002 ja 2005 sekä muutosprosentti

(1000 €)	Joukkoliikenne			Koulutoimi			Sosiaalitoimi			Yhteensä			€/Asukas		
	2002	2005	Muutos	2002	2005	Muutos	2002	2005	Muutos	2002	2005	Muutos	2002	2005	Muutos
Etelä-Savo	957	1 288	35 %	6 246	6 785	9 %	2 574	3 781	47 %	9 778	11 854	21 %	60	74	23 %
Pohjois-Karjala	898	1 121	25 %	7 285	7 532	3 %	2 427	2 569	6 %	10 610	11 222	6 %	63	67	7 %
Pohjois-Savo	2 058	2 943	43 %	7 505	8 006	7 %	3 399	4 053	19 %	12 962	15 002	16 %	51	60	17 %
Itä-Suomi	3 913	5 352	37 %	21 037	22 323	6 %	8 401	10 403	24 %	33 350	38 078	14 %	57	66	15 %

Pohjois-Savossa palveluliikenteen kustannukset ja matkustajille matkalippujen hintoihin maksettavat taksan alennukset lisäsivät joukkoliikenteen kustannuksia lähes puolella kolmessa vuodessa. Kaikissa maakunnissa lääninhallituksen ostoliikenteen lakkautukset heijastuivat välittömästi kuntien joukkoliikenteen ja perusopetuksen kuljetuskustannuksiin. Etelä-Savossa vammaispalvelulain perusteella järjestettyjen kuljetusten kustannukset lisääntyivät lähes puolella, mikä yhdessä ostettujen linja-autovuorojen kustannusten kanssa nosti Etelä-Savon asukasta kohden lasketut kuljetuskustannukset omalle kymmenluvulle muihin maakuntiin verrattaessa. Pohjois-Karjalassa sosiaali- ja koulutoimen kuljetuksia oli kyetty tehostamaan ja kustannukset nousivat yleistä kustannusten nousua vähemmän.

Syynä kuljetuskustannusten voimakkaaseen kasvuun saattaa olla kysynnän lisääntymisen ohella myös kuntien kuljetusten kokonaissuunnittelun ja koordinoinnin puute sekä kuljetuspalveluista vastaavien työntekijöiden kiire ja työajan käyttö muihin työtehtäviin.

Perusopetuksen kuljetuskustannusten muutokset

Koulutoimen kuljetuskustannukset olivat 22 miljoonaa euroa vuonna 2005 ja koulukuljetusten piirissä oli yli 20 000 oppilasta. Esiopetusta saavat oppilaat saivat maksuttomat koulukyydit 1.8.2004 annetun lakimuutoksen myötä. Oppilaille järjestettiin myös aamu- ja iltapäivätoimintaa aiempaa laajemmin.

TAULUKKO 64. Esikoululaisten ja koulutoimen kuljetuskustannukset Itä-Suomen läänissä maakunnittain vuonna 2005

	Etelä-Savo	Pohjois-Karjala	Pohjois-Savo	Itä-Suomi
Esikoululaisten kuljetukset (€/vuosi)	278 656	487 957	474 200	1 240 813
Koulutoimen järjestämät	191 976	382 858	248 793	823 626
Sosiaalitoimen järjestämät	86 680	105 100	225 408	417 187
Koulutoimi 2005 (€/vuosi)	6 592 950	7 149 337	7 756 913	21 499 200
Peruskoululaisten matkaliput	1 790 482	3 725 951	3 162 800	8 679 233
Lukion ja keskiasteen matkaliput	175 012	21 609	113 777	310 398
Tilausliikenne linja-autolla	619 668	423 509	602 739	1 645 915
Taksikuljetukset	3 938 755	2 866 955	3 614 875	10 420 584
Muut kuljetusten korvaukset	69 033	111 314	262 723	443 070
€/asukas	43	45	33	39

Vaikka aamu- ja iltapäivätoiminta ei lisännyt maksuttoman koulukuljetusedun saajien määrää, se lisäsi kustannuksia ja koulumatkoihin kuluvia aikoja, sillä toiminnassa mukana olevilla on muita pidemmät koulupäivät. Vaikka laki ei velvoitakaan kuntia järjestämään erikseen aamu- ja iltapäivätoimintaan jääville maksutonta kuljetusta, on moni kunta sen kuitenkin halunnut oppilailleen järjestää.

Esiopetuksen koulukuljetusten kustannusten kannalta on yhdentekevää, hallinnoiko esiopetusta koulutoimi, sosiaalitoimi vai sosiaali- ja koulutoimi yhdessä. Sen sijaan asiakaskohtaisten kuljetuskustannusten hintaan on suuri merkitys sillä, miten hyviä yhteissuunnitelmia kunnat tekevät eri hallintokuntiensa kesken ja seutukunnissa.

Reittiliikenteessä kulkevien oppilaiden matkalippukustannukset ja esikoululaisten kuljetuskustannukset olivat muita maakuntia suuremmat Pohjois-Karjalassa, jossa lukiolaisten ja keskiasteen oppilaiden kuljetuksiin ei enää riittänyt voimavaroja. Etelä-Savo oli panostanut tilausliikenteenäkseen takseilla ja linja-autoilla järjestettäviin kuljetuksiin. Myös lukiolaisten ja keskiasteen opiskelijoiden matkalippuja korvattiin muita maakuntia enemmän. Yleensä lukiolaisille järjestivät maksuttomia kuljetuksia ne kunnat, jotka halusivat säilyttää kunnan oman lukion. Lukion kilpailukykyä parannettiin ilmaisilla oppikirjoilla tai kuljetuksilla.

TAULUKKO 65. Peruskoululaisten kuljetuskustannukset saajaa kohden Itä-Suomen läänissä maakunnittain vuosina 2002 ja 2005 ja muutosprosentti

	Etelä-Savo	Pohjois-Karjala	Pohjois-Savo	Itä-Suomi
Kuljetuskustannukset vuonna 2005 (€/vuosi/saaja)	1 139	1 068	929	1 033
Kustannusten muutos 2002 - 2005	110	13	79	67
Muutos-%	11 %	1 %	9 %	7 %
Kuljetusoppilaiden määrä vuonna 2005	5 572	6 571	7 941	20 084
Kuljetusoppilaiden määrän muutos 2002 - 2005	-173	2	-170	-341
Muutos-%	-3 %	0 %	-2 %	-2 %

Kuljetusoppilaiden määrän väheneminen lisää kustannuksia oppilasta kohden, jos ajosuoritteet pysyvät ennallaan ja kuormat pienevät. Pohjois-Karjalassa oli koulukuljetuksia tehostettu merkittävästi ja kilpailuttamisella saavutettu huomattavia kustannussäästöjä, sillä kuljetusoppilaiden määrä säilyi tarkastelujaksolla entisellään, ja yleinen kustannustason nousu olisi edellyttänyt lähes 20 prosentin kustannusten nousua lippu- ja ostokustannuksissa.

Peruskoululaisten kuljetuskustannukset nousivat eniten Hirvensalmella (101 %), Lapinlahdella (72 %) ja Vesannolla (61 %). Hirvensalmen kustannusten kaksinkertaistuminen on mielenkiintoinen siksi, että kulje-

tusoppilaiden määrä väheni tarkasteluvälin aikana neljä prosenttia. Kustannukset kuljetusoppilasta kohden puolestaan laskivat eniten Liperissä (31 %), Joensuussa (25 %), Maaningalla ja Savonlinnassa (15 %). Mielenkiintoisena voidaan pitää Joensuuta, jossa kuljetusoppilaiden lukumäärä kasvoi 23 prosenttia, mutta kustannukset saajaa kohden halpenivat 25 prosenttia.

Asukasta kohden lasketut kuljetuskustannukset olivat kalleimmillaan Rääkkylässä (154 €), Heinävedellä (146 €) ja Savonrannassa (133 €). Halvimmillaan ne puolestaan olivat Pieksämäellä (24 €), Joensuussa (31 €) ja Varkaudessa (36 €). Itä-Suomen läänissä oppilaiden kuljettaminen maksoi keskimäärin 66 euroa asukasta kohden.

Vuodesta 2002 vuoteen 2005 Itä-Suomen läänissä perusopetuksessa olleiden oppilaiden kokonaismäärä väheni 5,8 prosenttia (3 782 oppilasta). Pohjois-Savossa vähennys oli 4,5 prosenttia (1 291 oppilasta), Etelä-Savossa 6,6 prosenttia (1 168 oppilasta) ja Pohjois-Karjalassa 6,8 prosenttia (1 323 oppilasta). Kuljetusoppilaiden lukumäärä väheni 1 473 oppilalla, mutta kuljetusoppilaiden osuus koko oppilasmäärästä pysyi 31 prosentissa eli lähes samana.

Seurantajakson päätyttyä näyttää kuitenkin tapahtuvan merkittäviä muutoksia, sillä lukuvuoden 2006 alussa oppilaiden kokonaismäärä väheni 2,4 prosenttia (1 426 oppilasta) edelliseen vuoteen verrattuna, mutta kuljetusoppilaiden määrä lisääntyi seitsemän prosenttia (1 337 oppilasta). Syy on koulujen lakkauttaminen. Viime vuosina on pienten koulujen lisäksi lakkautettu myös useita yli 20 oppilaan kouluja, koska 1.1.2006 voimaan tulleessa opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusudistuksessa poistettiin niin sanottu pienkoululisä. Alle 80 oppilaan koulut eivät enää vaikuta yksikköhintaa korottavasti muualla kuin saaristokunnissa ja kunnissa, joissa on alle neljä asukasta neliökilometriä kohden. Itä-Suomessa korotettua tukea saavia saaristokuntia ovat Enonkoski, Puumala ja Sulkava, ja harvaan asuttuja kuntia Rautavaara, Puumala, Savonranta, Valtimo, Sonkajärvi ja Ilomantsi.

TAULUKKO 66. Peruskoululaisten matkalippukustannusten suhde tilausliikennekustannuksiin Itä-Suomen läänissä maakunnittain vuosina 2002 ja 2005 ja muutosprosentti

		Etelä-Savo	Pohjois-Karjala	Pohjois-Savo	Itä-Suomi
		%	%	%	%
Matkalippukulut/opetuskuiluista	2005	28	53	43	42
Perusopetuksen tilausajokulut /opetuskuiluista		72	47	57	58
Matkalippukulut/opetuskuiluista	2002	27	45	41	38
Perusopetuksen tilausajokulut /opetuskuiluista		73	55	59	62
Matkalippukulujen muutos 2002 - 2005		1	8	2	4

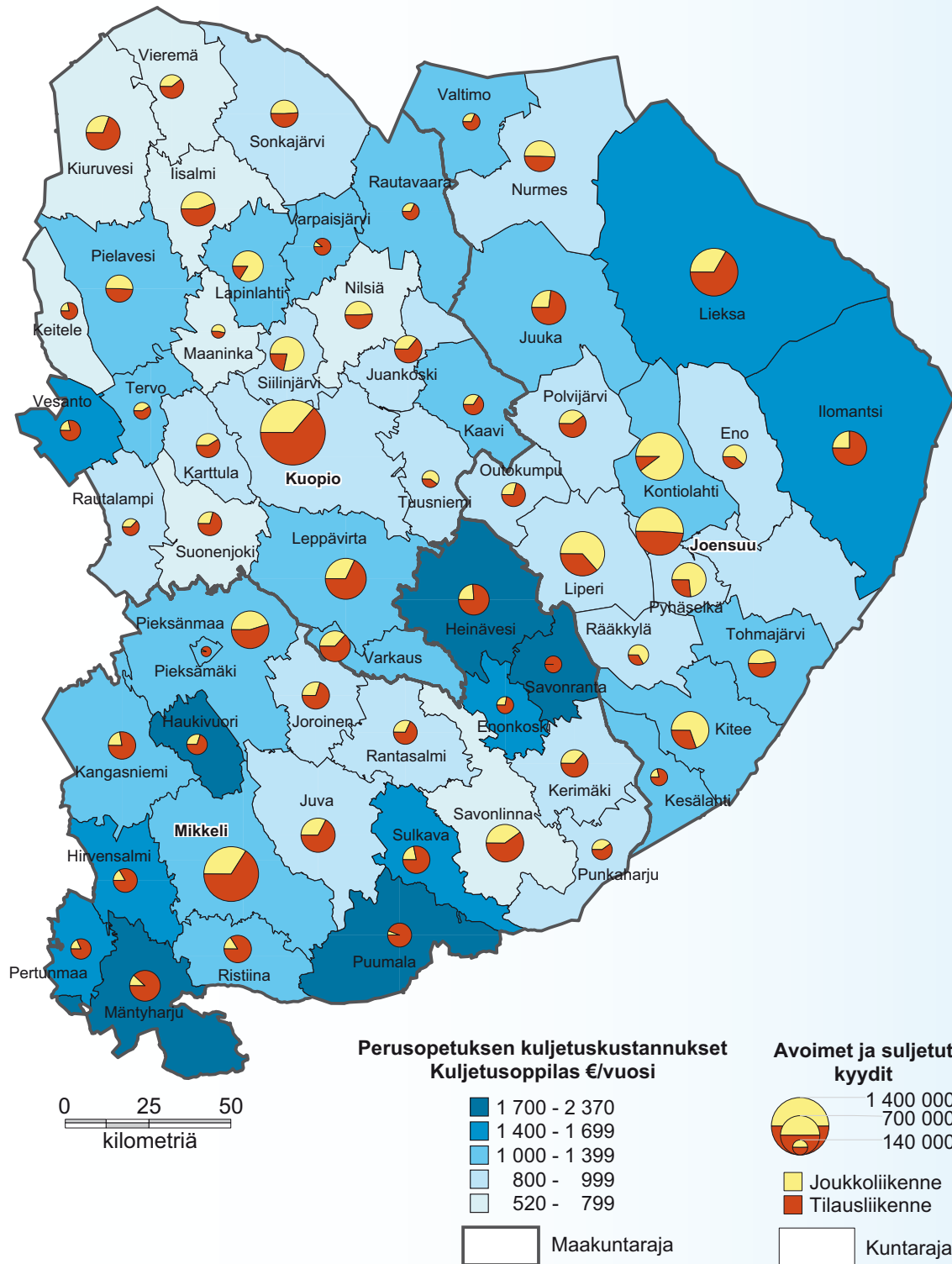
Vuonna 2005 kaikissa maakunnissa ohjattiin kuljetusoppilaita aiempaa useammin kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen kuin tilausliikenteeseen. Jo ennestään muita maakuntia enemmän reittiliikenteeseen tukeutunut Pohjois-Karjala panosti jälleen joukkoliikenteeseen, johon käytettiin yli puolet perusopetuksen kuljetuskustannuksista. Etelä-Savossa vain kolmannes kustannuksista kului reittiliikenteen matkalippuihin.

Sosiaalitoimen kuljetuskustannusten muutokset

Sosiaalitoimen kuljetuspalvelujen kokonaiskustannukset olivat Itä-Suomen läänissä 10 miljoonaa euroa vuonna 2005. Kehitysvamma-, vammaispalvelu- ja sosiaalihuoltolain perusteella järjestettävien kuljetuspalvelujen piirissä oli Itä-Suomen läänissä yhteensä noin 11 000 henkilöä. Näitä kuljetuksia järjestetään usein tilausliikenteenä yksittäiskuljetuksina, koska ne sisältävät ovelta ovelle tarjottavan kuljetuksen lisäksi aikaa vievää henkilökohtaista avustamista.

Sosiaalihuoltolain mukaisten kuljetuspalvelujen kustannukset koko Itä-Suomen läänissä olivat vuonna 2002 yhteensä 1 024 400 euroa. Näiden kustannusten nousu vuodesta 2002 vuoteen 2005 oli 11,7 prosenttia. Maakunnittaiset erot sosiaalihuoltolain mukaisten kuljetuspalvelujen kustannuksissa olivat suuret. Yhteensä 16 kunnassa ei järjestetty sosiaalihuoltolain mukaisia kuljetuspalveluja lainkaan. Tällä voi osaltaan olla vaikutuksia esimerkiksi vammaispalvelulain mukaisten kuljetuskustannusten voimakkaaseen kasvuun.

Kehitysvammaisten kuljetuksiin sisältyivät kehitysvammalain perusteella korvatut kuljetukset, sosiaalihuollon kuljetuksiin vain sosiaalihuoltolain perusteella järjestetyt harkinnanvaraiset kuljetukset ja vammaispalvelun kuljetuksiin vammaispalvelulain perusteella korvatut lakisääteiset kustannukset. Muihin sosiaalitoimen kuljetuksiin kunnat ilmoittivat ruokapalvelukuljetuksista tai oman kaluston käytöstä aiheutuvia kustannuksia.



KUVIO 51. Peruskoululaisten kuljetuskustannukset saajaa kohden sekä matkalippu- ja tilausliikennekustannukset Itä-Suomessa kunnittain vuonna 2005

TAULUKKO 67. Sosiaalitoimen kuljetuspalvelujen kustannukset Itä-Suomen läänissä maakunnittain vuonna 2005

	Etelä-Savo	Pohjois-Karjala	Pohjois-Savo	Itä-Suomi
Lasten päivähoiton kuljetukset €/vuosi	19 702	20 964	67 397	108 063
Kehitysvammaisten kuljetukset €/vuosi	238 148	137 360	332 994	708 502
Sosiaalihuollon kuljetukset €/vuosi	732 106	113 529	299 504	1 145 139
Vammaispalvelun kuljetukset €/vuosi	2 425 930	1 810 706	2 300 773	6 537 409
Muut sosiaalitoimen kuljetukset €/vuosi	278 639	381 357	826 748	1 486 744
Yhteensä	3 694 524	2 463 916	3 827 416	9 985 856
€ /asukas/vuosi	23	15	15	17
€/vuosi/kuljetustuen saaja	855	794	1 025	895

Ovelta ovelle kuljetukset

Ovelta ovelle kuljetuksiin laskettiin kaikille avoimet palveluliikenteet, kutsujoukkoliikenteet, kuntien ostamat asiointiyhteydet takseilla sekä vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain perusteella järjestetyt henkilöiden kuljetukset.

Joukkoliikenteen palvelutarjontaa on viime vuosina jouduttu lakkauttamaan väestön vähenemisen ja ostomäärärahojen vähenemisen vuoksi. Lääninhallitus ostaa pääasiassa kuntien välistä liikennettä. Kuntien sisällä ajettavat asiointi-, koulu- ja työmatkaliikenteet ovat olleet lääninhallitusten karsinnoissa etusijalla. Näistä syistä kunnat järjestävät pääsääntöisesti itse kuntien sisäiset liikennepalvelut joko kaikille avoimena ostoliikenteenä tai tietyille asiakasryhmälle hankittuna suljettuna tilausliikenteenä. Kunnat huolehtivat oppilaat kouluun ja tarjoavat asukkaille sekä yhdisteltyjä että yhden asiakkaan tarpeisiin räätälöityjä asiointikuljetuksia kuntakeskuksiin.

Palveluliikenteet ovat yleensä kuntien rahoittamia ovelta ovelle asiakkaansa palvelevia kuljetuksia, jotka ovat kaikille avoimia ja joissa palvelun laatu on muuta joukkoliikennettä parempaa. Myös kuntien ostamat asiointitaksit kuljettavat matkustajat kotoa taajamiin, kauppakeskuksiin tai terveysasemille ja takaisin. Asiointitaksit ovat kaikkien käytettävissä ja ne palvelevat samoja asiointitarpeita ja asiakasryhmiä kuin erilliskuljetukset tai palveluliikenteet. Kutsuohjattu palveluliikenne ja vaihtoehtoisvarustettu asiointitaksi palvelevat asiakkaita samalla tavalla ja useimmiten ne erottaa toisistaan vain kyydin tilaustapa.

TAULUKKO 68. Ovelta ovelle kuljetuspalvelujen kustannukset yli 74-vuotiaita kohden Itä-Suomen läänissä maakunnittain vuosina 2002 ja 2005 sekä muutosprosentti

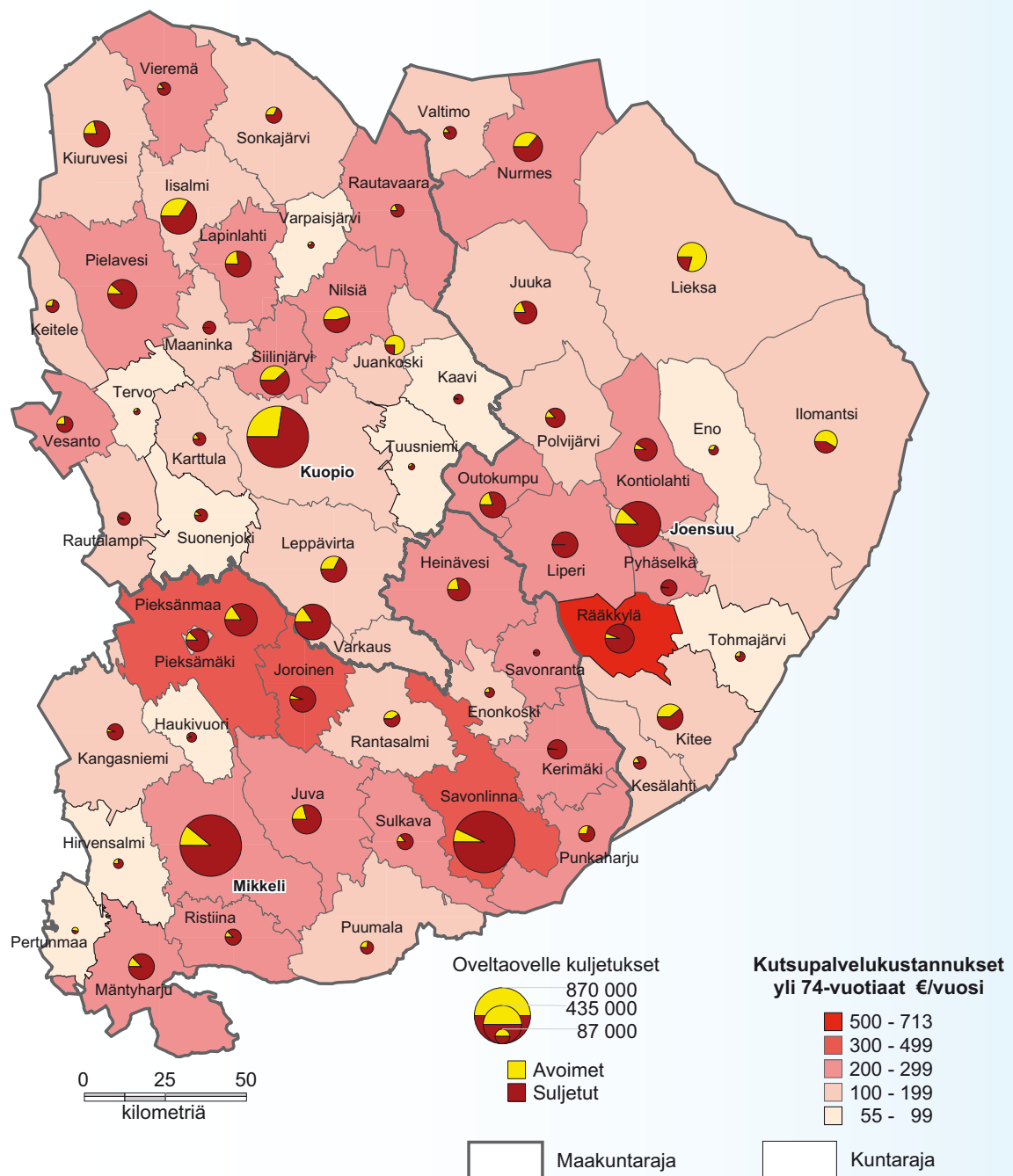
	Etelä-Savo	Pohjois-Karjala	Pohjois-Savo	Itä-Suomi
Kustannukset/yli 74-vuotiaat vuonna 2005 €/v	227	178	166	188
Kustannukset/yli 74-vuotiaat vuonna 2002 €/v	186	161	157	167
Muutosprosentti	23	10	6	13
Yli 74-vuotiaat vuonna 2005	15 946	14 432	21 559	51 937
Muutosprosentti 2002 - 2005	11	12	11	11

Ovelta ovelle palvelevien kuljetusten kustannukset yli 74-vuotiaista kohden ovat kohooneet Itä-Suomen läänin kaikissa maakunnissa. Näiden kuljetusten kustannukset olivat yhteensä 9,8 miljoonaa euroa vuonna 2005 ja lisäystä vuoteen 2002 verrattuna oli kaksi miljoonaa euroa eli noin 25 prosenttia. Vastaavana aikana yli 74-vuotiaiden määrä lisääntyi 11 prosenttia.

Kuljetuskustannukset olivat Etelä-Savossa vuonna 2002 jo selvästi korkeammat kuin muissa maakunnissa, ja maakuntien väliset erot edelleen kasvoivat. Etelä-Savon palveluliikenteiden ja erityisesti takseilla hoidettujen asiointiliikenteiden kustannukset vähentyivät yleisestä kustannusten noususta ja kysynnän lisääntymisestä huolimatta, mikä selittyy sillä, että erilliskuljetuksina hoidettavat sosiaalitoimen kuljetukset merkittävästi lisääntyivät. Nämä kuljetusmuotojen muutokset selittävät Etelä-Savon voimakkaan kustannustason nousun sosiaalitoimen kuljetuksissa. Etelä-Savossa ovelta ovelle kuljetusten kustannukset yli 74-vuotiaita kohden laskettuna olivat lähes puolitoistakertaiset Pohjois-Savoon verrattuna. Pohjois-Savossa on määrätietoisesti kehitetty Kuopion kaupungin ylläpitämää matkojen yhdistelykeskusta sekä palveluliikenteitä ja erilliskuljetusten yhdistelyä, mistä syystä palveluliikenteen ja asiointitaksien kustannukset ovat kaksinkertaistuneet.

Erilliskuljetuksissa ei kuitenkaan ole tapahtunut merkittävää lisäystä, vaikka yli 74-vuotiaiden määrä on lisääntynyt yli 2000 henkilöllä ja kuljetusten yksikkökustannukset ovat nousseet selvästi.

Lääninhallitus teetti esteettömiin kuljetuksiin soveltuvan kaluston saatavuudesta selvityksen kuntien joukkoliikenteen yhteyshenkilöille, sosiaalijohtajille ja koulutoimenjohtajille toimitetun Webropol-kyselyn avulla. Joka kymmenennellä vastaajalla oli tiedossa jatkuvia ongelmia invataksien saatavuuden kanssa ja kolmasosalla satunnaisesti. Yli puolet vastaajista piti invataksien saatavuutta hyvänä. Vaihtoehtoisvarustettujen taksien saatavuus on parempi, sillä kolme neljästä vastaajasta piti niiden saatavuutta hyvänä. Matalalattiaisten pienoislinja-autojen saatavuudessa oli sen sijaan ongelmia, sillä yli puolet vastaajista piti niiden puutetta joko jatkuvana tai ajoittaisena ongelmana. Invataksien, vaihtoehtoisvarustettujen taksien ja pienoislinja-autojen sekä matalalattiaisten pienoislinja-autojen riittävyys on ehdoton edellytys, jotta ovelta ovelle palvelevia kutsujoukkoliikenteitä voidaan järjestää riittävästi ja kustannuksiltaan edullisesti. Niitä tarvitaan sekä nopeasti kasvavalle vanhusten määrälle että haja-asutusalueiden autottomille ja hiljaisten aikojen joukkoliikennepalvelujen käyttäjille myös kaupunkiseuduilla ja osana pitkiä matkaketjuja.



KUVIO 52. Ovelta ovelle kuljetuspalvelujen kustannukset yli 74-vuotiaita kohden sekä kaikille avointen palvelu- ja asiointiliikenteiden ja suljettujen tilausliikenteiden kustannukset Itä-Suomen läänissä kunnittain vuonna 2005

Vammaispalvelulain mukaiset kuljetukset

Vammaispalvelulain perusteella kuljetusedun saajia oli Itä-Suomessa 7 400 henkilöä, joista Etelä-Savossa yli 2 500, Pohjois-Karjalassa lähes 2 000 ja Pohjois-Savossa 2 900 henkilöä. Myönteisen kuljetuspäätöksen saaneiden määrä lisääntyi eniten Pohjois-Savossa.

Vammaispalvelulain perusteella järjestettäviin kuljetuksiin käytettiin Itä-Suomessa yhteensä 6,5 miljoonaa euroa ja kuljetuspalvelujen kustannukset kohosivat kaikissa maakunnissa. Vuonna 2005 kustannukset olivat keskimäärin 887 euroa yhtä vammaispalvelukuljetuksen saajaa kohden. Etelä-Savon maakunnassa kustannukset olivat vuonna 2002 läänin halvimmat, mutta kolmessa vuodessa ne nousivat 27 prosenttia ja läänin korkeimmiksi. Vastaavana aikana kuljetusedun saajaa kohden lasketut kustannukset halpenivat Pohjois-Savossa lähes kymmenen prosenttia.

TAULUKKO 69. Vammaispalvelumatkojen kustannukset saajaa kohden Itä-Suomen läänissä maakunnittain vuosina 2002 ja 2005 sekä muutosprosentti

	Etelä-Savo	Pohjois-Karjala	Pohjois-Savo	Itä-Suomi
Kustannukset vuonna 2002 €/saaja/vuosi	744	856	880	826
Kustannukset vuonna 2005 €/saaja/vuosi	946	938	792	883
Muutos/saaja €/v/hlö	202	82	-89	57
Muutosprosentti	27	10	-10	7
Asiakkaiden määrä vuonna 2005	2 565	1 931	2 906	7402
Asiakkaiden määrän muutos 2002 - 2005	370	249	503	1 122
Muutosprosentti	17	15	21	18

Kuljetusten tehokkuus

Vuoden 2003 arviointiraportissa oli ehdotettu kuljetusten tehokkuutta parantaviksi toimenpiteiksi seudullisen henkilöliikennesuunnittelijan palkkaamista, seudullisten koulukuljetussuunnitelmien laatimista ja palveluliikenteiden lisäämistä. Kunnille tehdyn kyselyn mukaan vain neljä kuntaa oli palkannut päätoimisen kuljetussuunnittelijan suunnittelemaan, koordinoimaan ja hallinnoimaan kunnan eri hallintokuntien kuljetuspalveluja. Henkilökuljetussuunnittelija siis puuttui lähes kaikista kunnista. Seudullisia koulukuljetussuunnitelmia laadittiin sekä Etelä-Savossa että Pohjois-Savossa, molemmissa neljään kuntaan. Palveluliikenteitä oli sen sijaan sekä käynnistetty että laajennettu kaikissa maakunnissa vähintään joka neljännessä kunnassa, vaikka Etelä-Savossa tämä kehitys ei vielä näkynyt vuoden 2005 kustannuksissa.

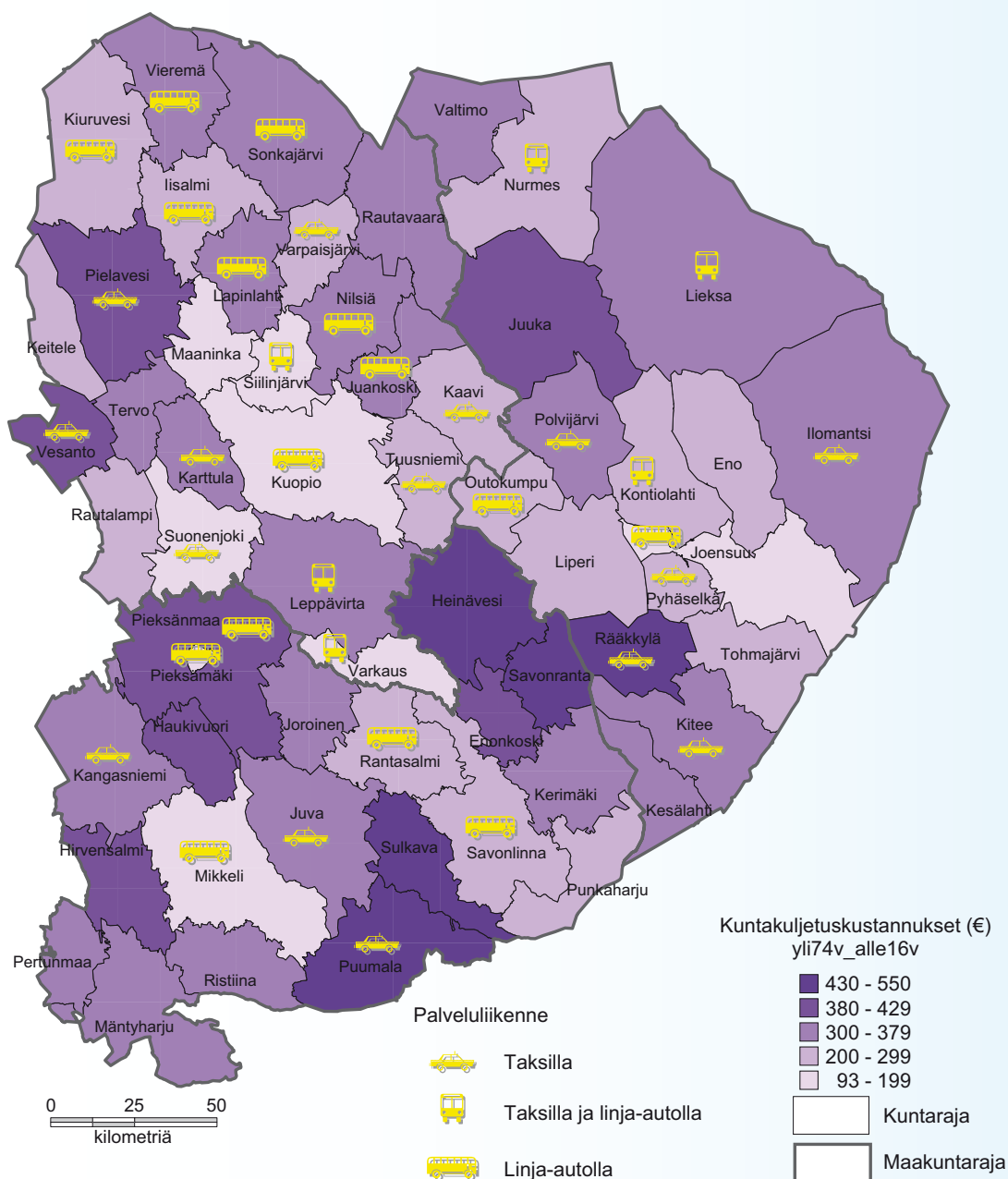
Hallintokuntien välistä yhteistyötä ja viranhaltijoiden omia arvioita kunnan kuljetusten tehokkuudesta ja tehostamistarpeesta selvitettiin sosiaalijohtajille, koulutoimenjohtajille ja kuntien joukkoliikenteen yhteyshenkilöille osoitetun Webropol-kyselyn avulla. Yli puolet vastaajista näki kuntien kuljetusten tehokkuudessa ja toiminnassa olevan edelleenkin kehittämistarvetta. Vain muutaman vastaajan mielestä ei mitään ole enää tehtävissä ja tehostaminen on viety jo äärimilleen.

Kyselyn yhteydessä saatiin runsaasti hyviä kehittämissideoita: 1) Vastaajien mielestä koulujen työpöytäjärjestystä tulisi yhtenäistää. 2) Avainhenkilöt tulisi sitouttaa ja suunnittelua keskittää. 3) Hallintokuntien yhteistyötä pitäisi parantaa sekä suunnittelussa että seurannassa. 4) Yhteiskuljetuksia eli kimppakyytejä pitäisi edelleen lisätä ja kyytien yhdistelyä tehostaa. 5) Kuljetukset tulisi ottaa osaksi palvelukokonaisuuksia ja -kustannuksia. 6) Saattajapalveluja parantamalla, kuljetukset kilpailuttamalla ja kuljetuspalvelujen myöntämiskriteerit selkeyttämällä tehokkuus ja laatu paranisivat. 7) Tiedottamiseen olisi kiinnitettävä erityistä huomiota. 8) Vanhusten kotona asumista tulisi tukea järjestämällä kuljetuksia, koska se on halvempaa kuin vanhusten muuttaminen kotoaan keskustan palveluasuntoihin. 9) Yhteiskyytejä hoitaville autoilijoille tulisi järjestää koulutusta sekä luoda yhteisiä ja selkeitä pelisääntöjä matkapalvelukeskusten toimintaan. 10) Lääninhallituksen tulisi antaa apua kuljetuspalvelujen suunnitteluun, kilpailuttamiseen ja hankinta-asiakirjojen laadintaan. 11) Lääninhallituksen tulisi myöntää kunnille lisää rahoitusta, parantaa päätöstensä ennakoitavuutta ja tehdä yhteishankintoja kuntien kanssa kunnan rajat ylittävissä ja niihin liittyvissä liikenteissä. 12) Lääninhallituksen tulisi järjestää kuntien liikenneasioita käsitteleville henkilöille maakunnallisia tapaamisia ja eri hallinnonalojen välisiä tiedonvaihtotapahtumia. 13) Lääninhallituksen tulisi järjestää koulutustilaisuuksia maakunnittain ajankohtaisista asioista. 14) Valtion tulisi myös lopettaa ostoliikenteiden jatkuva supistaminen ja kantaa vastuuta myös haja-asutusalueen peruspalvelujen turvaamisesta. 15) Lääninhallituksen tulisi laatia pitemmän tähtäimen suunnitelma ostoliikenteen laajuudesta.

TAULUKKO 70. Kuntien kuljetuskustannuksissa alle 16-vuotiaiden ja yli 74-vuotiaiden summaa kohden tapahtuneet muutokset Itä-Suomessa maakunnittain ajalla 2002 - 2005

€/vuosi/yli 74-v. ja alle 16-v.	Etelä-Savo	Pohjois-Karjala	Pohjois-Savo	Itä-Suomi
Kustannukset vuonna 2005	280	256	227	250
Kustannukset vuonna 2002	232	240	196	219
Kunnan kuljetuskustannusten muutos	49	16	31	32
Muutosprosentti	26	10	20	19
Yli 74-vuotiaat ja alle 16-vuotiaat vuonna 2005	42 274	43 763	65 993	152 030
Määrän muutos 2002 - 2005	63	-403	-12	-352
Muutosprosentti	0	-1	0	0

Kustannukset ovat nousseet eniten Etelä-Savossa eli neljänneksellä, Pohjois-Savossa viidenneksellä ja Pohjois-Karjalassa vain kymmenyksellä. Pohjois-Karjala on harvaan asutumpi ja siellä etäisyydet ovat pitemmät, joten myös yksikkökustannusten voisi olettaa olevan kalleimmat. Kalleimmat kustannukset olivat kuitenkin Etelä-Savossa, mikä kertoo kuljetusten tehokkuuden alueella heikentyneen.



KUVIO 53. Kuntien kuljetuskustannukset alle 16-vuotiaiden ja yli 74-vuotiaiden summaa kohden Itä-Suomen läänissä vuonna 2005

Palveluliikenteitä ja kutsujoukkoliikenteitä järjestetään erityisesti vanhusten, vammaisten, koululaisten ja autottomien haja-asutusalueella asuvien ihmisten tarpeisiin. Kaikkia ovelta ovelle palvelevia kyytejä ja kyyti-tilauksia on jatkossa tarkoitushjaita matkapalvelukeskusten kautta kuntien asettamien laadullisten ja määrällisten palvelutasotavoitteiden mukaisesti. Myös sairausvakuutuslain perusteella korvattavat kyydit tulevat yhdistelyn piiriin tulevaisuudessa koko maassa.

Matkapalvelukeskustoiminnan toteuttamisen keskeisenä tavoitteena on yhteiskunnan kustantamien matkojen kustannustehokkuuden ja toimivuuden parantaminen. Uuden järjestelmän käyttöön ottoon liittyvät ongelmat ovat aiheuttaneet tyytymättömyyttä hyvään palveluun tottuneiden käyttäjien keskuudessa. Matkojen yhdistely ja palveluliikenteen kehittäminen ovat kuitenkin pitkällä tähtäimellä välttämättömiä kuljetuskustannusten voimakkaan nousukierteen katkaisemiseksi ja kuljetuspalvelujen turvaamiseksi alueen asukkaille.

10.2 Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

Johtopäätökset

- Kuntien kuljetuspalvelujen suunnittelussa on edelleen parantamisen varaa. Kunnissa ei ollut päätöksiä kuljetusten suunnittelijoita eikä koordinoitavista ollut selkeästi määritelty. Koulukuljetussuunnitelmia oli tehty vain muutamassa kunnassa. Kuntien vastaajista 75 prosenttia oli sitä mieltä, että koulu- ja sosiaalitoimen hallinnonaloilla voidaan kuljetusjärjestelyjä tehostaa. Kuntien välisessä yhteistyössä on paljon parantamisen varaa, sillä joka viides kunta ei tee lainkaan ylikunnallista yhteistyötä kuljetusten suunnittelussa ja joka neljäs kunta vain yhden kunnan kanssa.
- Pienten koulujen lakkauttaminen, 1 - 6 luokkien oppilaiden koulumatkojen turvallisuuden parantaminen ja kuljetusten järjestäminen esikoululaisille lisäsivät kuljetusoppilaiden määriä, vaikka ikäluokat pienenevät ja asutus keskittyy taajamiin.
- Koulu- ja sosiaalitoimen kuljetuskustannukset ovat jatkuvasti kasvaneet ja tulevat edelleen kasvamaan voimakkaasti, jos toimintamalleja ei muuteta. Lääninhallituksen ostomäärärahojen niukkuus ja reittiliikenteen lakkauttaminen, koulu- ja sosiaalitoimen kuljetuksiin oikeutettujen asiakkaiden ja vanhusten määrän kasvu, kuljetuskustannusten yleisen hintatason voimakas nousu sekä kalliit kuljetusten järjestämistavat aiheuttivat kulujen lisäyksen.
- Haja-asutusalueilla palvelulinjojen toimivuus ja kuljetuspalvelujen organisointi on edelleen puutteellista. Palveluliikenteiden kehittäminen erityisesti haja-asutusalueilla asuvien ihmisten kuljetuspalvelujen turvaamiseksi ja niiden kutsuominaisuuksien parantaminen on tärkeää myös koulutoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmista. Pikkubusseilla ja takseilla ajettavan kutsuohjatun joukkoliikenteen tarve ja osuus tulee lisääntymään merkittävästi.
- Esteettömän kuljetuskaluston riittävyys on melko hyvä. Inva- ja vaihtoehtoisvarustettujen taksien saatavuuden arvioi valtaosa kuntien vastaajista hyväksi. Sen sijaan vaihtoehtoisvarustettujen pienoislinja-autojen ja matalalattiabussien saatavuudessa kolmasosa kunnista koki olevan jatkuvasti ongelmia.
- Ministeriöt ja alueelliset toimijat ovat toteuttaneet useita lääninhallitusten peruspalvelujen arviointien yhteydessä tekemiä toimenpide-esityksiä. Liikenne- ja viestintäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön ja sisäasiainministeriön kansliapäälliköiden johdolla työskennellyt työryhmä jätti keväällä 2004 ehdotuksensa yhteiskunnan korvaamien matkojen yhdistelyn hallinnointi- ja rahoitusmallista, minkä seurauksena allekirjoitettiin ministeriöiden, Kansaneläkelaitoksen ja Suomen Kuntaliiton kesken yhteistoimintasopimus 20 uuden matkojenyhdistelykeskuksen perustamisesta. Kuljetuksiin käytettävien määrärahojen koordinoitua ja eri hallinnonalojen yhteistyön onnistumisen edellytyksiä on parannettu. Koulumatkojen vaarallisuuden määrittelyyn on luotu "koululiitu-työkalu", edistetty esteetön kunta -hankkeita ja käynnistetty kymmeniä liikennepalveluja käsitteleviä tutkimushankkeita.

Toimenpide-ehdotukset

- Yksittäisiä palveluja koskevat säästöratkaisut voivat toisaalla lisätä merkittävästi kunnan kokonaismenoja, mistä syystä peruspalvelujen kokonaisuutta koskevaa strategista suunnittelua tulee parantaa sekä kunnallisella että seudullisella tasolla. Kuljetuksia sisältyy moniin asukkaiden tarvitsemiin peruspalveluihin, joten niiden korostaminen voi parantaa palvelua ja hillitä kustannusten nousua.
- Matkapalvelukeskusten (MPK) toiminta-ajatus on ollut hyvä. On järkevää yhdistää mahdollisuuksien mukaan koulu- ja sosiaalitoimen kuljetuksia. Keskusten toiminnan käynnistämiseen liittyvistä käytännön ongelmista huolimatta toiminnan kehittämistä tulee jatkaa yhteistyössä palveluntuottajien, kuntien ja lääninhallituksen kanssa. Erityisesti on huolehdittava kuljetuspalvelujen toimivuudesta ja laadusta käyttäjän näkökulmasta.
- Seutukunnittain tulee tehdä yhteistyötä liikenneturvallisuuden, esteettömyyden, kuljetusten tehokkuuden ja laadun parantamisen hyväksi.
- Palveluliikennettä tulee kehittää erityisesti haja-asutusalueiden kuljetuspalvelujen turvaamiseksi siten, että erityisesti asiakasnäkökulma otetaan huomioon.
- Esteettömän kuljetuskaluston riittävyys tulee turvata kuntien yhteistyönä toteuttamalla hankinnoilla ja pidentämällä sopimusten kestoajoja.
- Lääninhallituksen tulee järjestää täydennyskoulutusta kuntien viranhaltijoille ja kuljetuspalvelujen tuottajille kuljetusten logistisesta suunnittelusta, laadun parantamisesta ja asiakasnäkökulman huomioon ottamisesta. Kuntien yhteistyötä ja tietojen vaihtoa varten tulee järjestää monihallinnollisia tapauksia ja neuvottelutilaisuuksia.
- Kustannustehokkaiden ja laadukkaiden kuljetuspalvelujen kehittämiseen tarvitaan kunta- tai seutukohtaisia kuljetuspalvelujen kokonaissuunnittelun apuvälineitä, kuten kokonaiskustannusten laskentamalleja.
- Kuljetuspalvelujen laadun arviointi- ja seurantajärjestelmiä tulee kehittää valtakunnallisesti Suomen Kuntaliiton, ministeriöiden ja lääninhallitusten yhteistyönä.