

9.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja koululaisten kuljetusten tehokkuus ja kustannukset

Arviointiasetus

Arvioinnin kohteena on kuntien rahoittamien opetus-, sosiaali- ja terveystoimen kuljetuspalvelujen kustannukset sekä kuljetusten tehokkuus. Kuljetuspalvelujen tehokkuutta tarkastellaan kuntien sisäisen yhteistyön, matkojen yhdistelyn ja erilaisten palveluliikennejärjestelyjen kautta, joiden yhtenä tavoitteena on ollut saada aikaan kunnan järjestämissä kuljetuksissa tehokkuutta ja kustannussäästöjä.

Terveydenhuollon asiakkaiden kuljetuksia ei arvioitu tässä selvityksessä, koska tieto kuljetuksista on hallinnollisesti hajallaan ja suoritteista ei ole toistaiseksi kerätty tilastotietoja. Kustannukset jakautuvat Kelan, terveyskeskusten ja käyttäjien kesken niin, että läheskään kattavien tietojen saanti tähän selvitykseen ei ollut mahdollista. Kelan asiakkaalle korvaamia kuljetuksia ei myöskään arvioida.

Arvioitavat tavoitteet on kirjattu sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman 2000-2003 tavoitteeseen, jonka mukaan vammaisten ja ikääntyneiden ihmisten liikkumismahdollisuuksia turvataan ensisijaisesti esteettömällä joukkoliikenteellä. Tarvittavat toimenpiteet on määritelty liikenne- ja viestintäministeriön asettaman Kulkutyöryhmän¹ ja liikenteen esteettömyyttä ja helppokäyttöisyyttä käsitelleen työryhmän² suosituksissa. Näistä mainittakoon mm. seuraavat: 1) kunnissa on tarkasteltava liikennepalvelujen tasoa kokonaisvaltaisesti ja huomioitava kunnan kaikki kuljetusarpeet ja erilliskuljetukset, 2) kunnan pitää määritellä palvelutaso, 3) eri hallintokuntien (ja muiden tahojen) yhteistyötä on tiivistettävä kuljetusasioissa ja 4) kuntien on pohdittava subjektiivisten oikeuksien tulkintaa ja avattava erilliskuljetuksia kaikille avoimeksi joukkoliikenteeksi.

Raportissaan (1999) Kulku –työryhmä toi esille liikennepalvelujen tehostamiseksi ja säästöjen aikaansaamiseksi perustettujen kokeiluprojektien tuloksia. Raportissa mainitaan erityisesti ikääntyvien ihmisten liikkumismahdollisuuksien ja omatoimisuuden lisääntyminen ja sen myötä syntyvät välilliset säästöt kustannuksissa. Kokeiluina toteutettiin kuljetusten yhdistelyä matkojenyhdistelykeskuksen avulla, kutsuohjatun liikenteen kehittämistä sekä kuntien välisen yhteistyön tehostamista.¹

Arvioinnin kohteena ovat kunnan sosiaalitoimen sosiaalihuoltolain, vammaispalvelulain, päivähoitolain ja kehitysvammalain mukaan järjestämät kuljetuspalvelut sekä opetustoimen järjestämät koululaisten kuljetukset.

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

¹ Liikennepalvelujen kehittäminen kunnissa. KULKU-työryhmän raportti. Liikenneministeriön julkaisu 27/99.

² Esteittä eteenpäin. Joukkoliikenteen esteettömyyttä ja helppokäyttöisyyttä käsitelleen työryhmän ehdotukset.

- *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 §).
- *Päivähoitolain* 1 §:ssä sanotaan, että päivähoidossa olevalle lapselle voidaan järjestää myös tarpeelliset kuljetukset. Päivähoidon järjestäminen on kunnille velvoite mutta kuljetukset sen sijaan ovat harkinnanvaraista palvelua.
- *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 (PoL 32 §).
- *Esiluokan oppilaille* ei ole lakiin perustuvaa oikeutta saada maksutonta kuljetusta kouluun, koska oppivelvollisuus ei koske heitä. Monet kunnat ja muut koulutuksen ylläpitäjät korvaavat kuitenkin koulumatkakustannukset, joten esiluokan oppilaiden kuljetuksia arvioidaan osana oppivelvollisuusikäisten kuljetuksia. *Lukiolaisten ja ammatillisten oppilaitosten* opiskelijoiden koulumatkakorvaukset perustuvat koulumatkatukilain (48/1997) säännöksiin ja maksetaan Kansaneläkelaitoksen toimesta.

Arviointikysymykset	Arviointikriteerit (indikaattorit)
1) Sosiaalitoimen kuljetuskustannukset -lasten päivähoiton kuljetukset -sosiaalihoitolain mukaiset kuljetukset -vanhusten päiväkeskus-, kylvytys-, kerho-, ym. kulj. -kotipalvelun aterioiden ja pyykin kuljetukset -vammaispalvelulain mukaiset kuljetukset -kehitysvammalain mukaiset kuljetukset -muut kuljetusten korvaukset	<ul style="list-style-type: none"> • kuntakohtaiset kustannukset • kuntakohtaiset kustannukset • kuntakohtaiset kustannukset • kuntakohtaiset kustannukset • kuntakohtaiset kustannukset • kuntakohtaiset kustannukset • kuntakohtaiset kustannukset
2) Opetustoimen kuljetuskustannukset -peruskoululaisten matkaliput -lukion ja muun keskiasteen matkaliput -tilausliikenne linja-autolla -taksikuljetukset -muut kuljetusten korvaukset	<ul style="list-style-type: none"> • kuntakohtaiset kustannukset • kuntakohtaiset kustannukset • kuntakohtaiset kustannukset • kuntakohtaiset kustannukset • kuntakohtaiset kustannukset
3) Sosiaalitoimen asiakkaiden ja koululaisten kuljetusten tehokkuus	<ul style="list-style-type: none"> • onko kunnassa palveluliikennettä • suunnitteleeke kunta palveluliikennettä • onko kunnan sisällä yhteistyötä eri sektoreiden välillä kuljetusasioissa • palvelun odotusajat • palvelun tilausajat • hallinto-oikeuksien päätökset kuljetuspalveluista • miten kunta tiedottaa yhteiskuljetuksista

Pääasiallisena arviointiaineistona on käytetty kahta valtakunnallista kuljetuspalvelukyselyä, joista toinen käsitteli kuntien kuljetuskustannuksia vuodelta 2000 ja toinen palveluliikenteiden vaikutuksia¹. Lisäksi käytettävissä oli Vaasan, Turun ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuksien vuonna 2000 tekemät kuljetuspalvelupäätökset.

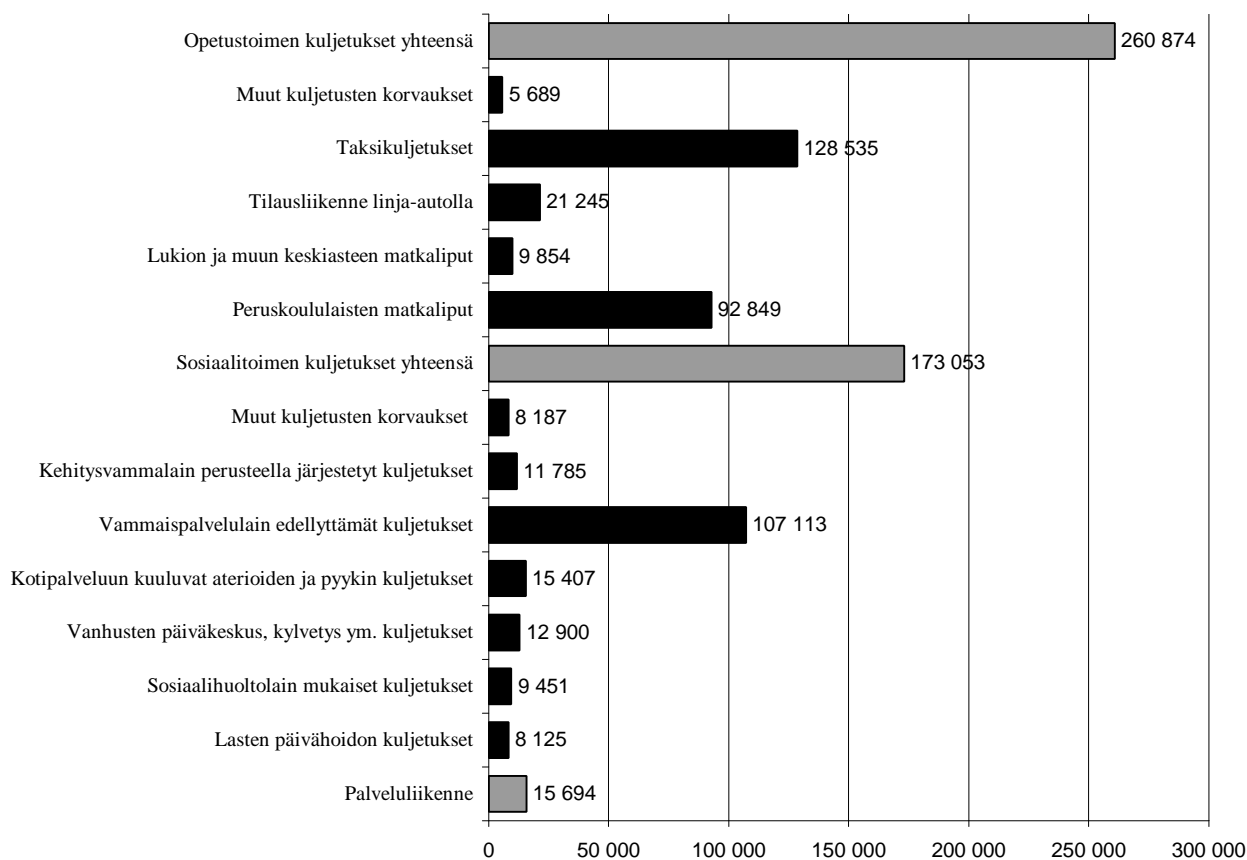
¹ Kunnan kuljetuskustannukset vuodelta 2000. Länsi-Suomen lääninhallituksen liikenneosaston selvitys 2002; Palveluliikenteen vaikutukset -kyselylomake kuntiin. LVM:n selvitys 2001; Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastotietokanta SOTKA vuodet 1998 ja 2000; Yhteenvedo Suomen palveluliikenteistä syksyllä 2001. LVM Kuljetuspalvelutyöryhmä 2001.

Arviointitulokset

Sosiaalitoimen asiakkaiden ja koululaisten kuljetusten kustannukset

Länsi-Suomen läänin kunnat käyttivät vuonna 2000 kunnille tehdyn kyselyn mukaan erilaisten joukkoliikennepalvelusten hankintaan lähes 600 miljoonaa markkaa. Opetus- ja sosiaalitoimen sekä palveluliikenteen hankintaan käytettiin 450 miljoonaa markkaa. Sen lisäksi avoimen joukkoliikenteen hankintaan käytettiin hieman yli 150 mmk.

Kuvio 1. Länsi-Suomen läänin kuntien kuljetuskustannukset vuonna 2000 (1 000 mk)



Suurimmat kustannukset syntyivät opetustoimessa, jonka kuljetuspalveluiden hankintojen osuus oli 45 % kaikista kuljetuskustannuksista. Opetustoimen sisällä suurimmat kustannukset muodostuivat koululaisten taksikuljetuksista. Sosiaalitoimen kustannusosuus oli 30 % kaikista kustannuksista ja sen sisällä huomattavimmat kustannukset, yli 60 prosenttia, syntyivät vammaispalvelulain edellyttämistä kuljetuksista. Suurin osa kuntien kuljetuskustannuksista perustuikin lakisääteisiin kuljetuksiin.

Opetustoimen kustannukset asukasta kohti (taulukko 1) olivat alimmat Pirkanmaalla ja korkeimmat Pohjanmaalla. Sosiaalitoimen kustannukset vastaavasti olivat alimmat Satakunnassa ja korkeimmat Pirkanmaalla. Erilaisiin palveluliikenteisiin sen sijaan panostettiin kunnissa edelleen kohtalaisen vähän, kustannukset vaihtelivat 2 markasta (Keski-Pohjanmaa ja Satakunta) 17 markkaan (Pirkanmaa). Läänin keskiarvoa alemmat opetustoimen kuljetuskustannukset asukasta kohti olivat Pirkanmaalla, Varsinais-

Suomessa ja Satakunnassa. Kalleimmat koululaisten kuljetukset järjestettiin Pohjanmaan maakunnissa ja Keski-Suomessa.

Taulukko 1. Opetus- ja sosiaalitoimen sekä palveluliikenteen kuljetuskustannukset maakunnittain Länsi-Suomen läänissä vuonna 2000

Maakunta	Opetus- toimi mk	Opetus- toimi mk/as	Sosiaali- toimi mk	Sosiaali- toimi, mk/as	Palvelu- liikenne mk	Palvelu- liikenne, mk/as
Etelä-Pohjanmaa	34 825 185	178	17 669 880	91	1 083 151	6
Pohjanmaa	34 424 964	199	11 765 372	69	986 254	6
Keski-Pohjanmaa	12 399 729	174	5 105 577	72	177 970	2
Pirkanmaa	46 073 622	103	55 485 065	120	7 504 746	17
Keski-Suomi	45 669 879	173	25 643 557	98	3 399 918	13
Satakunta	33 133 906	139	16 207 342	68	470 597	2
Varsinais-Suomi	54 347 100	122	41 176 268	91	2 071 544	5
Länsi-Suomen lääni	260 874 385	142	173 053 061	94	15 694 180	9

Sosiaalitoimen kuljetuspalvelut olivat sekä kokonaiskustannuksiltaan että asukasta kohti laskettuina korkeimmat Pirkanmaalla, jossa myös palveluliikenteen kustannukset olivat selvästi suurimmat koko Länsi-Suomen läänin alueella. Läänin keskiarvoa alemmat kuljetuskustannukset (mk/asukas) sosiaalitoimessa olivat Pohjanmaan maakunnissa, Varsinais-Suomessa sekä Satakunnassa.

Sosiaalitoimen asiakkaiden kuljetuskustannukset

Sosiaalitoimen kuljetuskustannukset (taulukko 2) jakoutuivat eri asiakasryhmille kohdennettujen kuljetuspalvelujen osalta siten, että valtaosa (lähes 58 mk/asukas) käytettiin vammais- ja vanhustalain mukaisien matkojen kustannuksiin. VPL:n mukaiset kuljetukset kuuluvat vaikeavammaisten subjektiivisiin oikeuksiin, joten kunnan on ne järjestettävä kulloisestakin taloudellisesta tilanteesta riippumatta. Kotipalvelun aterioiden ja pyykin kuljetukseen Länsi-Suomen kunnat käyttivät keskimäärin 8,4 mk/asukas ja vanhusten päiväkeskus-, kylvetys- ym. kuljetuksiin lähes 7 mk/asukas.

Taulukko 2. Sosiaalitoimen kuljetuspalvelujen kustannukset (mk/asukas) maakunnittain Länsi-Suomen läänissä vuonna 2000

Maakunta	Lasten päivähoidon kuljetukset	Sosiaali- huoltolain mukaiset kuljetukset	Vanhusten päiväkeskus- , kylvetys- ym. kuljetukset	Kotipalvelun aterioiden ja pyykin kuljetukset	Vammais- palvelulain mukaiset kuljetukset	Kehitys- vammalain mukaiset kuljetukset	Muut	Kustannukset yhteensä mk/asukas
Etelä-Pohjanmaa	2,2	7,7	5,6	10,8	49,9	8,8	6,1	91,2
Pohjanmaa	6,8	2,1	4,3	9,6	39,0	1,6	5,2	68,5
Keski-Pohjanmaa	2,0	6,0	2,1	8,5	37,0	12,6	3,6	71,6
Pirkanmaa	6,0	6,2	10,0	7,1	81,2	4,3	5,6	120,4
Keski-Suomi	2,7	3,8	6,7	11,7	56,7	8,4	8,4	98,2
Satakunta	3,2	2,1	4,5	7,0	41,9	6,6	2,5	67,8
Varsinais-Suomi	4,7	6,0	7,5	7,0	57,7	7,1	1,4	91,4
Länsi-Suomen lääni	4,3	5,0	6,9	8,4	57,5	6,4	4,5	94,3

Pirkanmaalla sosiaalitoimen kustannukset olivat läänin keskiarvoa korkeimmat lukuun ottamatta kotipalvelun kuljetuksia ja kehitysvammalain perusteella järjestettyjä kuljetuksia. Vanhusten ja vaikeavammaisten kuljetuksiin Pirkanmaalla käytettiin eniten rahaa läänin alueella. Pohjanmaan kolme maakuntaa käyttivät muuta lääniä vähemmän rahaa (mk/asukas) vammaisten ja vanhusten kuljettamiseen. Kotipalvelun aterioiden ja pyykin kuljettamiseen käytettiin sen sijaan muita maakuntia enemmän. Etelä-Pohjanmaalla käytettiin 7,7 mk/asukas SHL:n mukaisiin kuljetuksiin, mikä on korkein markkamäärä

asukasta kohden läänin alueella. Päivähoitolasten kuljetuskustannukset ylittivät läänin keskiarvon Pohjanmaalla. Keski-Pohjanmaalla kehitysvammaisten kuljetuksiin käytettiin lähes kaksinkertainen markkamäärä asukasta kohden (12,6 mk/asukas) ja Pohjanmaalla vähiten (1,6 mk/asukas) koko läänissä.

Taulukko 3. Vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut maakunnittain Länsi-Suomen läänissä vuosina 1998 ja 2000 (SOTKA)

Maakunta	Kuljetusten saajia vuonna 1998	Kuljetusten saajia vuonna 2000	Saajien määrän kasvu %	Kustannukset mk/saaja vuonna 2000
Etelä-Pohjanmaa	1473	1569	6,5	6037
Pohjanmaa	1558	1922	23,4	3407
Keski-Pohjanmaa	534	653	22,3	4038
Pirkanmaa	5793	6832	18,0	5311
Keski-Suomi	2588	2805	8,4	5285
Satakunta	2032	2761	35,9	3613
Varsinais-Suomi	4516	4744	5,0	5443
Länsi-Suomen lääni	18494	21286	15,1	4959

SOTKA-tietokannan mukaan (taulukko 3) vaikeavammaisten kuljetuspalveluiden saajia oli Länsi-Suomen läänin kunnissa 18 500 henkilöä vuonna 1998 ja vastaavasti vuonna 2000 yli 21 000 (kasvua 15 %). Satakunnassa määrä kasvoi kolmanneksella ja Pohjanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla lähes neljänneksellä sekä Pirkanmaalla melkein viidenneksellä (18 %). Keski-Suomen alueella oli kasvua 8,4 %, kolmen suurimman kunnan alueella jopa noin 30 %:n luokkaa mutta toisaalta taas pienissä talousvaikeuksissa olevissa kunnissa (12 kuntaa) näytti saajien määrässä olleen laskua vuodesta 1998 vuoteen 2000.

Kustannukset kuljetuspalvelun saajaa kohti olivat keskimäärin 5 000 mk vuodessa. Tosin Etelä-Pohjanmaalla vähän yli 6 000 mk/palvelun saaja. Sen lisäksi keskiarvon yläpuolella kustannukset olivat Keski-Suomessa, Varsinais-Suomessa sekä Pirkanmaalla. Selvästi muita maakuntia pienemmät kuljetuskustannukset olivat Pohjanmaalla ja Satakunnassa. Kuntakohtaiset kustannukset vaihtelivat erittäin paljon esim. Pirkanmaalla 933 - 25 000 mk/saaja ja Pohjanmaalla 1 478 - 17 044 mk/saaja.

Monet kunnat eivät käytä lainkaan mahdollisuutta järjestää kuljetuspalveluja ikääntyneille tai vammaisille henkilöille sosiaalihuoltolain mukaisesti. Tämän on todettu ainakin joissakin kunnissa vaikuttaneen VPL:n mukaisten kuljetusten lisääntyneeseen käyttöön ja kuljetuskustannusten nousuun. Esimerkkeinä mainittakoon, että vajaa kolmannes Pirkanmaan, noin puolet Keski-Suomen, Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan kunnista ei ole varannut lainkaan määrärahaa sosiaalihuoltolain mukaisiin kuljetuksiin.

Koululaisten kuljetusten kustannukset ja tehokkuus

Koululaiskuljetusten arvioinnissa käytettiin lääninhallituksen syksyllä 2001 keräämien kuljetuskustannuskyselyn tietojen lisäksi opetushallituksen julkaisemia menolajin mukaisia ja ylläpitäjäkohtaisia (kunnat, kuntayhtymät, valtio ja yksityiset) kuljetuskustannuksia. Tehokkuuden arvioinnissa ei voitu käyttää suoritteita (matkojen pituudet), koska niiden tilastointi on lopetettu lukuvuodesta 1992-93 lukien.

Kuljetuskustannuksissa oli oleellisia eroja maakuntien välillä. Kuntien kuljetuskustannukset oppilasta kohti vaihtelivat 795 mk:sta (Pirkanmaa) 1 462 mk:aan (Pohjanmaa) läänin keskiarvon ollessa 1 040 mk. Erot aiheutuvat ensisijaisesti maakuntien taajama-asteiden

sekä kuntien pinta-alojen eroista ja toissijaisesti kuntien harjoittamasta kouluverkko- ja kuljetuspalvelujen tarjontapolitiikasta.

Kuljetuskustannusten mittarina mk/kuljetettava oppilas on edellistä osuvampi. Keskimääräinen kustannus oppilasta kohti oli koko maassa 4 400 mk. Länsi-Suomen läänissä maakuntien väliset erot vaihtelivat 3 649 markasta (Pirkanmaa) 4 950 markkaan (Keski-Suomi) ja kuntien välisten erot 1 308 markasta 16 235 markkaan. Kustannuksiltaan pienimpiä ja suurimpia kuntia voidaan kuvata seuraavasti:

Taulukko 4. Koululaisten kuljetuskustannuksiin liittyviä tekijöitä

Ominaisuus	Alhaiset	Korkeat
• Korkea taajama-aste (yleensä > 90)	x	
• Pieni maapinta-ala (yleensä < 100 km ²)	x	
• Kunnassa ei luokkien 7-9 opetusta	x	
• Kuljetus yksinomaan tai enimmäkseen takseilla		x
• Matala taajama-aste (yleensä < 50)		x
• Kouluverkon taajuus	x	x

Valtiolla (1 407 mk/oppilas) ja yksityisellä taholla (1 563 mk/oppilas) oli vähiten kustannuksia koulukuljetuksista oppilasta kohti. Kuntayhtymien oppilaskuljetusten keskiarvo oli 3 441 mk/oppilas ja kuntien 4 400 mk/oppilas. Erot aiheutuvat siitä, että 40 prosentissa yksityisistä kouluista huoltajat vastaavat lastensa koulumatkakustannuksista. Valtion oppilaitokset ovat yleensä opettajankoulutuslaitosten yhteydessä toimivia normaalikouluja, jotka sijaitsevat yleensä suurissa kaupungeissa.

Mukautetun opetuksen oppilaskohtaiset kustannukset olivat keskimäärin hieman yleisopetuksen kustannuksia suuremmat, koska opetus on kunnissa keskitetty erityiskouluun tai keskustan koulun erityisluokalle. Vaikeimmin vammaisten (EHA 2) harjaantumisopetuksen kustannukset olivat keskimäärin 122 815 mk /oppilas ja muiden vammaisten kustannukset 72 615 mk/oppilas, josta kuljetuksen, ruokailun, muun oppilashuollon ja kiinteistömenojen osuudeksi jäi 17 427 mk - 30 703 mk/oppilas. Vammaisten kuljetus hoidettiin lähes kokonaan invatakseilla.

Kuljetuspalveluja saavien esiopetusoppilaiden määrä oli 2 653 (13,6 % esiopetusoppilaista). Kuljetettavien oppilaiden matkat olivat pisimmät Keski-Suomessa, jossa joka viidennellä oppilaalla oli yli 10 km:n kuljetusmatka ja lyhimmät Pirkanmaalla, jossa lähes puolella oppilaista oli alle 3 km:n matka. Kuljetusta tarvittiin tuolloin matkan vaarallisuuden vuoksi. Esioppilaiden kuljetuksista 3/4 oli järjestetty oppivelvollisuusikäisten kuljetusten yhteydessä. Esiluokan oppilaiden kuljetustarvetta lisää liikkuminen esiopetuksesta iltapäivähoitoon. Tämän kuljetuksen piirissä oli 1 500 lasta Länsi-Suomessa.

Länsi-Suomen kunnista 66 osallistuu lukion tai ammatillisten oppilaitosten oppilaiden koulumatkojen avustamiseen sen lisäksi, että yli 10 km:n matkalta matkakustannukset korvataan Kelan toimesta. Tarkoitukseen varatut määrärahat olivat pienehköjä ja kyseessä oli etupäässä opiskelijan omavastuusuuden korvaaminen. Kantelujen kautta on tullut lääninhallituksen tietoon, että kunta saattaa avustaa pelkästään lukiota käyvien opiskelijoiden matkoja jättäen ammattioppilaitoksia käyvät opiskelijat ilman avustuksia.

Peruskoulun oppilaskuljetusten kustannukset olivat 4,1 prosenttia perusopetuksen käyttömenoista. Vastaava osuus kymmenen vuotta aiemmin oli 4 prosenttia. Samana aikana koulujen määrä on vähentynyt 1060 yksiköllä ja oppilaiden koulumatkat keskimäärin pidentyneet. Kuljetettavien oppilaiden osuus on muuttunut 24,2 %:sta 23,6 %:iin. Koulutuksen ylläpitäjät ovat Opetushallituksen arvion (vuodelta 1996) mukaan rationalisoineet kuljetuksia vähentämällä muiden kuin lakisääteisten kuljetusten määrää,

suunnittelemalla tehokkaasti kuljetusreittejä, osittain yhdistelemällä eri hallintokuntien kuljetuksia, siirtämällä kuljetuksia takseista tilaus- ja linjaliikenteen piiriin ja kilpailuttamalla kuljetuksia.

Kuljetusten tehokkuus ja palveluliikenteet

Palveluliikenne on kaikille väestöryhmille avointa joukkoliikennettä, joka on erityisesti suunniteltu sellaisten henkilöiden tarpeisiin, joilla on vaikeuksia liikkua tavallisilla joukkoliikennevälineillä kuten esimerkiksi vanhukset ja vammaiset. Tavoitteena on myös korvata heikkoja tai puuttuvia joukkoliikenneyhteyksiä haja-asutus-alueilla sekä saada säästöjä kohonneille vaikeavammaisten kuljetuspalvelukustannuksille. Palvelulinjan tärkeimpiä ominaisuuksia on palvelu, joka näkyy kuljettajan työssä. Myös avustajan käyttäminen on mahdollista. Palveluliikennettä ajetaan yleensä pikkubusseilla, tilatakseilla tai matalalattiaisilla busseilla, joihin nouseminen on helppoa myös pyörätuolilla. Reitit voivat olla joustavia, tilausten perusteella muodostuvia (ovelta ovelle -kuljetus) tai kiinteitä reittejä, joista voidaan tarpeen mukaan poiketa.

Vuonna 2000 Länsi-Suomen läänissä järjestettiin 29 kunnassa kuljetuspalveluja palveluliikenteenä¹. Näistä valtaosa (13 kpl) sijoittui Pirkanmaalle (Kangasala, Mänttä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Pälkäne, Ruovesi, Tampere, Toijala, Urjala, Valkeakoski, Viiala ja Vilppula). Pohjanmaan maakunnissa oli yhteensä 6 (Alavus, Kokkola, Lapua, Luoto, Pietarsaari ja Seinäjoki) ja Keski-Suomessa 7 palvelulinjaa (Hankasalmi, Jyväskylä, Jyväskylän maalaiskunta, Laukaa, Muurame, Viitasaari ja Äänekoski). Varsinais-Suomen alueella oli 3 palvelulinjaa (Lieto, Paimio ja Turku), Satakunnassa ei ollut yhtään.

Valtaosa (66 %) palveluliikenteistä oli järjestetty 1-3 vuotta kestävinä kokeiluina, joista joidenkin taustalla oli aiemmin tehty kuljetuspalvelujen logistiikkasuunnitelma. Lisäksi monissa maakunnissa oli menossa suunnitelmia uusien liikennekokeilujen käynnistämiseksi. Näistä mainittakoon Rauma, Pori, Punkalaidun, Salo ja Perniö Satakunnan ja Varsinais-Suomen alueilta, joissa palveluliikennettä on vähemmän kuin muissa maakunnissa läänin alueella. Vuoden 2001 alussa käynnistyi palveluliikenne Uudessakaupungissa ja kesällä Naantalissa.

Pikkubusseja käytettiin pääasiallisena kalustona 21 kunnassa. Kuuden kunnan palveluliikenteissä oli joko matalalattiaisia pikkubusseja tai tavanomaisia matalalattiabusseja. Muutamissa kunnissa palvelua täydennettiin invatakseilla ja tilatakseilla. Useimmiten palvelulinjalla oli käytössä yksi ajoneuvo. Tampereella kuitenkin oli panostettu erityisen paljon: käytössä oli 16 eri linjaa ja 19 pikkubussia. Turussa toimi 4 palvelulinjaa. Poikkeuksen tekivät myös Jyväskylä (4 pikkubussia ja 2 matalalattiabussia), Pietarsaari jossa palveluliikennöintiä hoidettiin 4 matalalattiabussilla sekä Alavus (3 pikkubussia), Laukaa (4-5 pikkubussia) ja Seinäjoki (2 pikkubussia, 4 invataksia, takseja).

Bussit kulkivat pääsääntöisesti ovelta ovelle -periaatteella. Palvelulinjoilla kuljettaja avusti tarvittaessa. Hänen lisäksi avustaja oli asiakkaita varten ainoastaan 4 kunnan (Kokkola, Pietarsaari, Tampere ja Valkeakoski) palvelulinjojen ajoneuvoissa. Seinäjoella toimi ajoittain työllisyysvaroin palkattu avustaja.

Palveluliikenneselvityksen ja kunnissa tehtyjen erillisselvitysten perusteella (esim. Tampere², Pietarsaari³) palveluliikenne oli palvellut parhaiten liikuntarajoitteisia ja

¹ Yhteenveto Suomen palveluliikenteistä syksyllä 2001. Liikenne- ja viestintäministeriön kuljetuspalvelutyöryhmä 2001.

² Palveluliikenne. Raportti 1/2001. Tampereen kaupunki.

vanhusväestöä, jonka liikkumismahdollisuuksien ja omatoimisuuden todettiin palveluliikenteen vuoksi monissa kunnissa parantuneen. Lisäksi SHL:n ja VPL:n mukaisten kuljetusten käyttäjistä osa oli siirtynyt käyttämään palveluliikennettä. Tosin vaikeavammaiset olivat vaihtelevassa määrin siirtyneet yksittäiskuljetuksista palveluliikenteen käyttöön. Seinäjoella lähes kaikki (jotka suinkin kykenivät) käyttivät palvelulinjaa. Pietarsaassa 20-30 % oli siirtynyt palvelulinjan käyttäjiksi mutta Lapualla vain yksi. Palveluliikenne toimi kunnissa täydentävänä liikenteenä. Se oli parantanut kuljetusten laatutasoa, ja jopa imagoakin.

Palveluliikenteen kokeilusuunnitelmat teetetään yleensä konsultilla, joka laatii myös tiedotussuunnitelman. Kunnat olivat tiedottaneet palveluliikennekokeilusta omissa tiedotusvälineissään, lehdissä ja henkilöstön välityksellä, joku kunta myös internetissä. Yleisesti voidaan todeta, että tiedotus oli tavoittanut toivotut kohderyhmät, koska käyttäjämäärät olivat varsin korkeat: esimerkiksi Turussa palvelulinjoilla tehtiin noin 234 000 matkaa vuonna 2000 ja Tampereella matkojen määrä kasvoi edellisvuodesta yli 50 %. Lisäksi pyörätooleja oli kuljetettu vuosittain yli 1 000 kpl Tampereen palvelulinjoilla. Pietarsaassa kysyntä oli kasvanut enemmän kuin tarjontaa oli kyetty lisäämään. (Pietarsaassa ei ole aiemmin ollut paikallisliikennettä.) Ikäihmiset olivat tähän palvelumuotoon tyytyväisimpiä ja syrjäseuduilla asuvat erityisesti.

Hallinnonalojen kuljetusten yhdistelyllä on saatu kuljetuspalveluja organisoitua tehokkaammin. Palveluliikenteen säästövaikutusten arviointi on kuitenkin vaikeaa lyhyellä aikavälillä. Monet kunnat olivat lähteneet palvelulinjakokeiluihin kustannusnousun pysäyttämiseksi samalla kuitenkin lisäten palvelua. Tampereen kaupungin raportista ilmeni, että palveluliikenne oli yhdessä sosiaali- ja terveystoimen uuden päätöksenteko- ja maksujärjestelmän käyttöönoton kanssa leikannut vammaispalvelulain mukaisten kuljetusten kustannusnousua arvion mukaan 4 miljoonalla markalla.

Näyttää siltä, että vasta palveluliikenteen kokeilusuunnitelmat tuovat eri hallintokuntien edustajat ensimmäisen kerran yhteisen pöydän ääreen. Sitä ennen yhteistyötä ei kuljetusasioissa juurikaan ole ollut. Yhteistyön käynnistyttyä joihinkin kuntiin oli perustettu poikkihallinnollisia työryhmiä kehittämään kuljetuspalveluja.

Palveluliikenne ja matkojenyhdistelykeskus (MYK)

Palveluliikenteen yhteydessä voi toimia myös matkojenyhdistelykeskus (MYK), joka ottaa vastaan tilauksia, yhdistelee ne sekä muodostaa tilausten perusteella optimaalisen reitin ajoneuvolle ja välittää tämän kuljettajalle autoon. MYK:ssa pyritään yhdistelemään samaan suuntaan samaan aikaan menevien ihmisten matkoja. Näin saadaan yksilöllistä, tarvittaessa jopa ovelta ovelle -palvelua, autokapasiteetti saadaan parhaiten hyödynnettyä sekä joukkoliikenteen palvelutasoa ylläpidettyä ja jopa parannettua. MYK-järjestelmä on otettu käyttöön mm. Pietarsaassa, Seinäjoella ja Jyväskylässä. Turussa oli vuonna 1999 työryhmä valmistelemassa asiaa. Pirkanmaalla Tampere on käynnistämässä MYK-kokeilun vuoden 2002 aikana.

Matkojenyhdistelykeskukset ovat niin erilaisia ettei niitä pystytä kunnolla vertailemaan keskenään. MYK:n liike- ja yhteiskuntataloudelliset hyötyodotukset ovat kuitenkin järjestelmän vakiintumisen ja väestön vanhenemisen myötä suuret¹.

³ VIP palvelulinja Pietarsaaren seudulla ja Pietarsaaren seudulta Vaasan keskussairaalaan suuntautuvien Kela-kuljetusten yhdistelykokeilu. Tutkimusraportti 28.07.2000.

¹ Matkojenyhdistelykeskuskokeilujen valtakunnallinen arviointi ja vertailu. Liikenne- ja viestintäministeriön mietintöjä ja muistioita B 31/2001.

Jyväskylän kaupunki järjesti tarjouskilpailun vaikeavammaisten kuljetuspalveluista, jossa yhteydessä muutettiin matkojenyhdistelyn tilauskäytäntöä. Kilpailu tuotti Jyväskylän kaupungille huomattavan kustannussäästön (kahden tarjouksen välinen hintaero 3,4 milj. mk eli 44 %) palvelujen tason siitä kuitenkaan laskematta. Uudistuksen seurantaan varten nimettiin ryhmä, jossa on myös vammaisten edustus. Moitteita on tullut lähinnä siitä, että tilaus pitää tehdä noin tuntia ennen matkalle lähtöä.

Kuljetuspalveluita koskevat valitukset

Tarjottujen kuljetuspalvelujen laatua arvioitiin myös Hämeenlinnan, Turun ja Vaasan hallinto-oikeuksiin vuonna 2000 saapuneiden valituspäätösten perusteella. Sosiaalitoimen kuljetuksista (SHL:n ja VPL:n mukaiset kuljetukset) tehtiin 40 ja opetustoimen kuljetuspalveluista 28 valituspäätöstä.

Sosiaalihuollon valituksista hyväksyttiin 21 (53%), hylättiin 13 ja 6 jätettiin tutkimatta muotovirheen vuoksi. Valtaosa valituksista koski vaikeavammaisuuden määrittelyä. Kahdessa tapauksessa hallinto-oikeus katsoi, että kuljetukset kodin ja hoitopaikan välillä tuli järjestää koulujen loma-aikoina joka päivä. Niinikään palvelutalossa asumista ei pidetty laitosasumisena, joten kuljetuspalveluita ei voinut evätä sen perusteella. Ainoastaan kaksi valitusta (Vaasan HO) koski vaikeavammaisen subjektiivisen oikeuden toteutumista silloin kun kunta edellyttää palvelulinjan käyttämistä. Toinen valituksista hylättiin ja toinen jätettiin tutkimatta.

Koulukuljetuksissa yleisin valituksen syy oli kuljetuksen evääminen huoltajan anottua sitä matkan vaarallisuuden tai oppilaan kuljettavan matkan perusteella. Ainoastaan yksi valitus koski koulumatkaan käytettävän ajan pituutta. Loput valitukset aiheutuivat kiistoista kuntien välisestä kustannusten jaosta. Ainoa kuljetusasioita koskeva kantelu johtui turvavälineitten käytön tilapäisestä laiminlyönnistä.

Johtopäätökset

- ✓ Suurin osa kuntien kuljetuskustannuksista kohdistuu lakisääteisiin kuljetuksiin. Näistä merkittävimmät ovat koululaisten taksikuljetukset ja vammaispalvelulain mukaiset kuljetukset.
- ✓ Yksittäisten kuntien välillä on huomattavia eroja kuljetuskustannuksissa. Kustannuksista ei voi suoraan päätellä kuljetusjärjestelyjen tehokkuudesta.
- ✓ Kuljetuspalveluja järjestettäessä on tavoiteltu tehokkuutta, mutta edelleenkin puuttuu mittarit joilla kunnissa pystyttäisiin arvioimaan eri järjestämismahdollisuuksien toimivuutta ja tehokkuutta.
- ✓ Palveluliikennettä on käynnistetty parantamaan liikkumismahdollisuuksia, nousevien kuljetuskustannusten hillitsemiseksi ja tuomaan edullisempi vaihtoehto vammaispalvelulain mukaisiin taksikytyihin.

Suosituksset

- ⇒ Kunnan tulisi yhteistyössä eri hallintokuntien, naapurikuntien, lääninhallituksen, Kansaneläkelaitoksen ja liikennöitsijöiden kanssa selvittää nykyisten kuljetuspalvelujen taso ja kustannukset.
- ⇒ Kunnan tulisi nimetä henkilö tai toimielin koordinoimaan henkilökuljetusjärjestelmän suunnittelu- ja kehittämistyötä.
- ⇒ Palveluliikenteen laajentaminen monimuotopalveluksi, jota muutkin kuin vanhukset ja vammaiset voivat käyttää.
- ⇒ Palveluliikenteen seutukunnallistaminen tukemaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen seutukunnallista järjestämistä.
- ⇒ Kunnan tulisi selkeästi tiedottaa kuljetuspalveluista eri käyttäjäryhmille.

Arviointiryhmä

Eriksson Hannele, terveydenhuollon tarkastaja, Turun toimipaikka
Hirsiaho Aimo, lääninsosiaalitarkastaja, Jyväskylän alueellinen palveluyksikkö
Lehmusto Pirjo, lääninsosiaalitarkastaja (teemavastaava), Vaasan alueellinen palveluyksikkö
Lehtonen Jari, erikoissuunnittelija, Tampereen alueellinen palveluyksikkö
Matintupa Rauno, liikennesuunnittelija, Vaasan alueellinen palveluyksikkö
Mieskolainen Juha, lääninsosiaalitarkastaja, Tampereen alueellinen palveluyksikkö
Pakkala Pirkko, lääninsosiaalitarkastaja, Turun toimipaikka
Rautama Pauli, sivistystoimentarkastaja, Tampereen alueellinen palveluyksikkö