



Liikenne- ja  
viestintäministeriö

Kommunikationsministeriet  
Ministry of Transport and Communications

Kävelyn ja pyöräilyn  
valtakunnallinen strategia 2020

Nationell strategi  
för gång och cykling 2020

National Strategy  
for Walking and Cycling 2020





*Kävelyn ja pyöräilyn valtakunnallinen strategia 2020*  
*Nationell strategi för gång och cykling 2020*  
*National Strategy for Walking and Cycling 2020*

Liikenne- ja viestintäministeriö  
Ohjelmia ja strategioita 4/2011

Kommunikationsministeriet  
Program och strategier 4/2011

Ministry of Transport and Communications  
Programmes and strategies 4/2011

ISSN 1457-747X (painotuote | print)  
ISSN 1795-4037 (verkkajulkaisu | web)

ISBN 978-952-243-233-9 (painotuote | print)  
ISBN 978-952-243-234-6 (verkkajulkaisu | web)

Kannen graafinen suunnittelu | Pärmdesign | Cover design  
Mainostoimisto Proinno Design Oy

Graafinen suunnittelu | Layout  
Workshop Päiviä Oy

Valokuvat | Foto | Photos  
Futureimagebank, Pixmac, iStockphoto,  
Liikenneturva, Antero Aaltonen, Kalle Vaismaa

Paino | Tryck | Printing  
Erweko Painotuote Oy, Helsinki 2011

## Sisällys

<b>Esipuhe</b> .....	4
<b>VISIO:</b>	
<b>Kävelyn ja pyöräilyn aika</b> .....	6
<b>Strategiset linjaukset vuoteen 2020</b> .....	8
Linjausten tausta .....	10
Kävelyn ja pyöräilyn hyödyt .....	11
Kävelyn ja pyöräilyn määrä ja potentiaali .....	12
Muistiinpanoja .....	30



## Innehåll

<b>Förord</b> .....	5
<b>VISION:</b>	
<b>Gång- och cykeltrafikens tidevarv</b> .....	14
<b>Strategiska riktlinjer till år 2020</b> .....	16
Bakgrund till riktlinjerna .....	18
Fördelar med gång och cykling .....	19
Gång och cykling – volymer och potential .....	20
Anteckningar .....	30

## Contents

<b>Foreword</b> .....	5
<b>VISION:</b>	
<b>An age of walking and cycling</b> .....	22
<b>Strategic framework until 2020</b> .....	24
Background .....	26
Walking and cycling – benefits .....	27
Walking and cycling – volumes and potential .....	28
Notes .....	30



## Esipuhe

Kävely ja pyöräily ovat tulevaisuuden liikennejärjestelmän kulkutapoja. Liikennesuunnittelussa niitä tulee käsitellä ihmisen perusliikkumismuotoina. Niitä edistämällä vähennetään liikennejärjestelmän hiilidioksidipäästöjä ja tehdään jokapäiväinen liikkumisympäristö viihtyisäksi, terveelliseksi ja turvalliseksi.

Liikennepoliittisessa selonteossa vuonna 2008 hallitus esitti kevyen liikenteen toimintalinjauksen laatimista vuoteen 2020. Seuraavana vuonna liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ilmastopoliittisessa ohjelmassa 2009–2020 asetettiin kevyelle liikenteelle määrällisiä tavoitteita, jotta päästöt vähenisivät.

Strategia on laadittu liikenne- ja viestintäministeriössä kiinteässä yhteistyössä Liikenneviraston, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, kaupunkien ja kuntien, ympäristöministeriön sekä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Tavoitteena on nostaa kävelyn ja pyöräilyn kulkutapaosuutta 20 prosenttia, mikä tarkoittaa noin 300 miljoonaa lisämatkaa. Saman verran matkoja pitäisi vähentyä lyhyistä henkilöautomaatkoista. Linjaus varmistaa, että kävelyllä ja pyöräilyllä on omat tunnustetut asemansa liikennejärjestelmässä muiden kulkutapojen joukossa.

Strategialinjauksen toteutuminen edellyttää eri organisaatioiden ja hallinnon eri tasojen yhteistä tahtoa ja tiivistä yhteistyötä. Lisäksi se edellyttää riittävää rahoituksen suuntaamista sekä kävelyn ja pyöräilyn hyötyjen täysimittaista arvostusta niin yhteiskunnan kuin yksittäisen ihmisenkin taholta. Linjaus toteuttaa uudistuvan liikennepoliittikan näkemyksiä ja ohjaa Liikenneviraston suunnittelutyötä sekä valtion ja kuntien yhteistyötä liikennejärjestelmän kehittämiseksi.

Helsingissä, 17. päivänä maaliskuuta 2011

*Harri Pursiainen*

Kansliapäällikkö | Kanslichef | Permanent Secretary

## Förord

Gång och cykling är färdmedel för framtidens trafiksystem. I trafikplaneringen ska de ses som människans grundläggande färd sätt. När vi främjar gång- och cykeltrafik minskar vi koldioxidutsläppen från trafiken och gör den dagliga trafikmiljön trivsamt, hälsosamt och säkert.

År 2008 framhöll regeringen i sin trafikpolitiska redogörelse att riktlinjer ska dras upp för gång- och cykeltrafiken fram till år 2020. Året därpå ställdes i det klimatpolitiska programmet för kommunikationsministeriets förvaltningsområde 2009–2020 kvantitativa mål för gång- och cykeltrafiken för att minska utsläppen.

Denna strategi har utarbetats i nära samarbete med Trafikverket, närings-, trafik- och miljöcentralerna, städerna, kommunerna, miljöministeriet och aktörer inom den tredje sektorn. Målet är att höja gång- och cykeltrafikens andel av alla färd sätt med 20 procent, vilket betyder en ökning på ca 300 miljoner resor per år. Samtidigt borde antalet korta resor med personbil minska med motsvarande siffra. Riktlinjerna etablerar gång och cykling som fullständigt erkända färd sätt bland de andra trafikformerna i vårt trafiksystem.

För att bli verklighet kräver de strategiska riktlinjerna gemensam vilja och ett tätt samarbete mellan olika organisationer och förvaltningsnivåer. Dessutom krävs tillräcklig finansiering och att såväl samhället som de enskilda medborgarna värdesätter fördelarna med gång och cykling. Strategin omsätter den nya trafikpolitiken i praktiken. Samtidigt styr den Trafikverkets planeringsarbete och samarbetet mellan staten och kommunerna i syfte att utveckla trafiksystemet.

Helsingfors, den 17 mars 2011

## Foreword

In the transport system of the future, walking and cycling will attain a new significance. In planning, they should be considered the most natural modes. By promoting them, we can reduce carbon dioxide emissions from transport and make our everyday physical environment comfortable, healthy and safe.

In its Transport Policy Report of 2008, the Government proposed that guidelines be drafted for the promotion of pedestrian and bicycle traffic, to extend until 2020. Next year, in an effort to reduce emissions, the Climate Policy Programme of the Ministry of Transport and Communications' administrative sector for 2009–2020 set quantitative targets for pedestrian and bicycle traffic.

This Strategy has been drafted at the Ministry of Transport and Communications in close cooperation with the Finnish Transport Agency, centres for economic development, transport and the environment, cities and municipalities, the Ministry of the Environment and the third sector. The strategy aims to increase the share of journeys undertaken on foot or by bicycle by 20 per cent, or 300 million trips. A corresponding decrease should take place in short passenger car trips. The strategy framework ensures that walking and cycling have their own positions in the transport system recognised alongside other modes of transport.

The implementation of the strategy requires that different kinds of organisations and levels of government are committed to the target and engage in close cooperation. It also requires that sufficient funding be allocated, and that both society and people fully appreciate the benefits of walking and cycling. The strategy framework is in line with the objectives of the new transport policy and it guides planning work of the Finnish Transport Agency along with cooperation between central and local government in the development of the transport system.

Helsinki, 17 March 2011

# VISIO: Kävelyn ja pyöräilyn aika



## Nykytila

Vuosina 2004–2005 tehdyn henkilöliikennetutkimuksen mukaan suomalaiset tekevät 32 prosenttia matkoistaan jalan tai pyörällä. Kävelyn osuus on yli 20 ja pyöräilyn vajaa kymmenen prosenttia.

Lyhyillä, alle kilometrin mittaisilla matkoilla kävely on selvästi suosituin kulkutapa, niistä yli 60 prosenttia tehdään jalan. 1–3 kilometrin mittaisilla matkoilla kävelyn osuus on noin neljännes ja 3–5 kilometrin matkoilla vielä noin 15 prosenttia. Pyöräily on suosituinta 0,5–3 kilometrin mittaisilla matkoilla, joilla pyörän osuus on noin 16 prosenttia.

Koska kevyen liikenteen matkat ovat tyypillisesti lyhyitä, niiden osuus henkilöliikennesuoritteesta on väistämättä pienempi kuin niiden osuus matkoista. Kävelyn ja pyöräilyn yhteenlaskettu osuus suoritteesta oli noin viisi prosenttia. Se on kuitenkin saman verran kuin esimerkiksi koko junaliikenteen henkilöliikennesuorite.

Tulevaisuuden Suomessa jalan ja pyörällä liikkuminen on yleistä ja arvostettua. Kävely ja pyöräily ovat lisääntyneet kaikissa liikkujaryhmissä niin kaupungeissa kuin maaseudullakin. Moottoriliikenteen kasvu on taittunut ja kävelyn ja pyöräilyn edistämisen tavoitteet on saavutettu.

Yhdyskunnat on suunniteltu ja rakennettu siten, että arjen lähipalvelut ovat kohtuullisesti saavutettavissa kävellen. Myös kouluun, töihin tai joukkoliikennepysäkeille voi kulkea jalan tai pyöräillen. Liikkumisympäristö on viihtyisä, turvallinen ja tarjoaa monenlaisia elämyksiä ja sosiaalisen kohtaamisen mahdollisuuksia.

Liikenteen suunnittelussa kävelyä ja pyöräilyä käsitellään erillisinä liikennemuotoina ja liikenneratkaisuissa ne otetaan huomioon tasavertaisina muiden joukossa.

Liikunnan vähyydestä aiheutuvat terveysongelmat ovat vähentyneet, sillä liikunnallisesti aktiivinen elämäntapa on omaksuttu jo lapsena ja sitä jatketaan vielä eläkepäivinä.

Jotta visio voisi toteutua, on kävely ja pyöräily tunnus-tettava yhdyskuntien ensisijaisiksi perusliikkumismuodoiksi siellä minne ne soveltuvat. Molempien kulkutapojen erityispiirteet on otettava huomioon suunnittelun ja rakentamisen kaikissa vaiheissa. Viihtyisä jalankulkuympäristö ja toimiva pyöräiliikenne on nähtävä alueen vetovoima- ja kilpailukykytekijänä ja niiden edistäminen on jalkautettava tavoitelauseista konkreettiseksi osaksi yhdyskuntien ja liikennejärjestelmän kehittämistä. Samalla kaikilla hallinnon tasoilla ja sektoreilla on vältettävä tekemästä ratkaisuja, jotka heikentävät mahdollisuuksia ja motiivia kävellä tai pyöräillä. Päinvastoin on otettava käyttöön näihin kulkutapoihin kannustavia toimenpiteitä. Nykyisiä autoiluun kannustavia yhteiskunnallisia rakenteita tulee analysoida ja korjata tästä näkökulmasta.

Tässä strategiassa on neljä linjausta, joita täsmennetään toimenpitein Liikennevirastossa laadittavassa *Kävelyn ja pyöräilyn valtakunnallisessa toimenpidesuunnitelmassa*. Suunnitelmaan liitetään toimien kustannusarviot. Toimenpi-

teiden toteutuminen edellyttää eri organisaatioiden ja hallinnon eri tasojen yhteistä tahtoa ja yhteistyötä, riittävää rahoitusta sekä kävelyn ja pyöräilyn hyötyjen täysimittaisesta arvostusta yhteiskunnan ja yksittäisen ihmisen kannalta: Toisin sanoen uuden liikennepolitiikan konkreettista toteuttamista.

Uuden liikennepolitiikan asiakaslähtöisyys tarkoittaa sitä, että liikennettä suunnitellaan ihmisen ehdoilla.

# Strategiset linjaukset vuoteen 2020

## I. 20 prosenttia enemmän kävely- ja pyörämatkoja

● Kestävässä yhdyskunnassa kävellään ja pyöräillään paljon. Lihasvoimin tapahtuva liikkuminen tuottaa ja ylläpitää miellyttäviä liikkumisympäristöjä, viihtyisyyttä ja sosiaalista turvallisuutta. Keskustat elävöityvät ja lähipalveluiden käyttö lisääntyy. Kasvihuonekaasupäästöt ja liikennemelu vähenevät, eikä pysäköintiin ja liikennealueisiin tarvita niin paljon tilaa kuin autovaltaisemmassa yhdyskunnassa. Kävelyn ja pyöräilyn lisääntyminen parantaa kansanterveyttä.

Tavoitteena on, että vuonna 2020 kävely-, pyörä- ja joukkoliikenteen yhteinen kulkutapaosuus nousee 32 prosentista 35–38 prosenttiin ja henkilöautomatkojen vastaavasti vähenee. Tämä merkitsee, että vuonna 2020 kävely- ja pyörä-

lymatkoja tehdään vähintään 20 prosenttia enemmän kuin vuonna 2005. Matkamääränä tämä tarkoittaa noin 300 miljoonaa kävely- ja pyöräilymatkaa.

Kävelyllä ja pyöräilyllä on kasvupotentiaalia kaikkialla, mutta erityisesti erikokoisissa taajamissa ja kaupunkiseuduilla. Pienemmillä seuduilla matkat ovat lyhyitä ja siten helposti kuljettavia jalan tai pyörällä. Isojen kaupunkien keskusta-alueilla pyörä on usein autoa nopeampi kulkuväline. Kasvavilla kaupunkiseuduilla väestön ja työpaikkojen lisääntyminen luo edellytyksiä kävelyn ja pyöräilyyn vahvasti tukeutuvan jalankulku- ja pyöräilyvyöhykkeen laajentamiselle ja lähipalvelujen kehittymiselle.

## II. Lisää arvostusta ja motivointia

● Periaatetasolla kävelyä ja pyöräilyä arvostetaan tällä hetkellä niin päättäjien kuin kansalaistenkin keskuudessa. Arvostus ei kuitenkaan konkretisoidu riittävästi kulkutapavalintoja ohjaavissa toimissa, suunnitelmissa ja säännöksissä, eri kulkutavoille osoitetussa julkisessa rahoituksessa eikä ihmisten kulkutapavalinnoissa. Myös muut toimijat, kuten työnantajat, liike-elämä ja media tulee saada mukaan lihasvoimin liikkumisen kannustajiksi.

Liikkumisvalintoihin voidaan vaikuttaa usealla eri tavalla. Kansalaisille on luotava riittävät mahdollisuudet kävellä ja pyöräillä sekä huolehdittava siitä, että tätä mahdollisuutta myös käytetään. Usein henkilöauto valitaan kulkuvälineeksi tottumuksen vuoksi silloinkin, kun omin voimin liikkumiselle olisi hyvät edellytykset.

Haastavinta on saada aikaan muutos. Omakohtainen kävelyn ja pyöräilyn lisääminen liikkumisessa merkitsee monien ihmisten kohdalla muutosta totuttuihin liikkumistapoihin, asenteisiin ja elämäntapoihin. Hyvän liikkumisympäristön lisäksi kannustimia jalan ja pyörällä liikkumiseen ovat liikunnan saaminen ja terveyden paraneminen, liikkumisen tarjoama virkistys, elämykset ja sosiaaliset suhteet sekä myös ympäristötietoisuus. Kun lihasvoimin liikkuminen on

tullut tavaksi, sitä ei tarvitse erikseen valita tai erityisesti perustella.

Kävely ja pyöräily sopivat lähes kaikille ihmisryhmille ja ikäryhmille sekä monenlaisiin arkielämän matkoihin. Tavoiteltujen kulkutapamuutosten toteutuminen edellyttää, että kävelyä ja pyöräilyä lisäävät etenkin ne aktiivi-ikäiset aikuiset, jotka tekevät nykyisin suurimman osan henkilöautomatkoista. Vanhemmat ikäryhmät tekevät jo nyt keskimääräistä useammin matkojaan kävelen. Haasteena on kuitenkin se, että tulevat ikääntyneet ovat nykyistä autoistuneempia ja tottuneempia käyttämään autoa lyhyilläkin matkoilla.

Lapset ja nuoret kulkevat nykyisin noin puolet matkoistaan jalan tai pyörällä. On arvokas asia, että Suomessa suurin osa lapsista voi itse kävellä tai pyörällä kouluun ja harrasteisiin sekä liikkua omatoimisesti lähiympäristössään. Kehityksen suunta on kuitenkin huolestuttava. Lasten kuljettaminen kouluun ja harrasteisiin lisääntyy, kasvava osa nuorisosta kulkee polkupyörän sijasta mopolla ja yhä useampi lapsi ja nuori liikkuu terveyden kannalta liian vähän. Jotta enemmistö lasten ja nuorten matkoista tehtäisiin jatkossakin jalan tai pyörällä, tarvitaan yhteistyötä ja asenne-  
muokkausta mm. koulutoimen ja järjestösektorin kanssa.



### III. Lyhyet etäisyydet sekä miellyttävä ja turvallinen liikkumisympäristö

● Liikkumisen sujuvuus, liikkumisympäristöjen viihtyisyys ja esteettömyys sekä lyhyet etäisyydet jokapäiväisiin palveluihin tekevät kävelystä ja pyöräilystä houkuttelevaa ja helppoa.

Lähtökohta kävelyn ja pyöräilyn suosion kasvulle on eheytyvä yhdyskuntarakenne, jossa asuminen, opiskelu- ja työpaikat sekä palvelut sijaitsevat suhteellisen lähellä toisiaan. Näin keskimääräiset välimatkat pysyvät kohtuullisina eikä työssäkäyntiin tai asiointiin välttämättä aina tarvita henkilöautoa. Liikkumisvalintojen kannalta on tärkeää, että maankäyttöratkaisuissa sekä palveluverkon kehittämisessä otetaan aina huomioon muutosten vaikutukset kävelyyhin ja pyöräilyyn.

Asuinympäristöjä kehitetään siten, että se houkuttelee liikumaan jalan ja pyörällä. Hyvä jalankulkuympäristö on viihtyisä, kiinnostava ja esteetön. Houkutteleva ympäristö lisää jalankulkijoiden määrää ja ympäristön elävyyttä. Esteettömyys on aina lähtökohta, kun toteutetaan uutta tai korjataan vanhaa jalankulkuympäristöä. Riittävä talvihoito ja liikkauttorjunta lisäävät osaltaan esteettömyyttä ja vähentävät liukastumis- ja kaatumistapaturmia.

Pyörä valitaan kulkuvälineeksi mielellään, kun reitti on sujuva, ympäristö miellyttävä ja matka turvalliseksi koettu. Liikennejärjestelyjen toimivat yksityiskohdat ja reittien katkeamattomuus ovat tärkeitä. Hyvä talvihoito on edellytys pyörän käytölle talviaikaan. Kesällä taas on huolehdittava väylien korjauksista sekä päällysteen kunnosta ja puhtaanapidosta. Matkan molemmissa päissä tulee säilytystilojen ja pysäköintijärjestelyjen olla toimivia ja helppokäyttöisiä, jotta kynnys lähteä pyörällä liikkeelle on mahdollisimman matala.

Kävely ja pyöräily ovat myös oleellinen osa sujuvia matkaketjuja. Valtaosa joukkoliikenteen liityntämatkoista tehdään jalan, ja kävelymatkan pysäkillä tai joukkoliikenneterminaaliiin tulee olla sujuva ja turvallinen. Liityntäpysäköinnissä pyöräilyä on tarpeen priorisoida jo yksinomaan taloudellisten tehokkuustavoitteiden takia, jotta autopaikkojen rakentamisen ja auton käytön tarve jää mahdollisimman vähäiseksi.

Kävelyn ja pyöräilyn pitkänajan tavoitteena on liikenneturvallisuusvisio, jonka mukaan yhtään kävelijää eikä pyöräilijää kuole liikenteessä. Vaikka turvallisuuskehitys on ollut suotuisaa, liikenteessä menehtyy edelleen vuosittain 30–50 jalankulkijaa ja noin 20 pyöräilijää. Vuoteen 2020 mennessä on tavoitteena vähentää kuolemien määrä puoleen. Keskeisiä keinoja turvallisuuden parantamiseksi ovat autojen ajoneuvojen hillitseminen, turvalliset liikennejärjestelyt etenkin liittymissä ja tietä ylitettäessä sekä heijastimien ja pyöräilykypärien käyttäminen.

Kävelyn ja pyöräilyn pitkänajan tavoitteena on liikenneturvallisuusvisio, jonka mukaan yhtään kävelijää eikä pyöräilijää kuole liikenteessä. Vaikka turvallisuuskehitys on ollut suotuisaa, liikenteessä menehtyy edelleen vuosittain 30–50 jalankulkijaa ja noin 20 pyöräilijää. Vuoteen 2020 mennessä on tavoitteena vähentää kuolemien määrä puoleen. Keskeisiä keinoja turvallisuuden parantamiseksi ovat autojen ajoneuvojen hillitseminen, turvalliset liikennejärjestelyt etenkin liittymissä ja tietä ylitettäessä sekä heijastimien ja pyöräilykypärien käyttäminen.

### IV. Tahtoa ja yhteistyötä, rahoituksen uutta suuntaamista ja lainsäädäntömuutoksia sekä riittävää seuranta

● Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen edellyttää tahtoa ja vastuunottoa niin valtiolta kuin kunnilta. Näiden tahojen johdonmukaista panostusta ja yhteistyötä vaaditaan maankäytön suunnittelussa, liikennejärjestelmän kehittämisessä ja liikkumisvalintoja ohjaavien keinojen käytössä. Kävely ja pyöräily tunnustetaan liikennepolitiikassa yhdyskuntien perusliikkumismuotoina. Niitä edistetään aktiivisesti valtakunnan, alueiden ja kaupunkiseutujen liikennejärjestelmätyössä ja suunnittelussa sekä liikkumisen ohjauksessa.

Valtion ja kuntien nykyinen kävely- ja pyöräilyolosuhteiden parantamiseen osoitettu niukka rahoitus ei riitä näiden kulkutapaosuuksien kasvattamiseen, vaan niiden rahoitustasoa on nostettava. Resursseja tarvitaan olemassa olevan liikenneympäristön parantamiseen ja kunnossapitoon, uusien väylien rakentamiseen sekä kävelyn ja pyöräilyn markkinointiin.

Kaikkien toimijoiden on entistä tärkeämpää suunnata liikennesektorin rahoitusta joltakin osin uudelleen. Priorisointi ja käytettävissä olevien resurssien tehokas käyttö ovat avainnäkökulmia, kun liikennesektori toteuttaa uutta 2010-luvun liikennepolitiikkaa. Rahoitusjärjestelmien kokonaisrakenteiden uudistaminen on tarpeellista, jos halutaan

rakentaa todelliset edellytykset pienimuotoisten alueellisten kehittämistoimien toteuttamiselle sekä valtion ja kuntien rahoitusyhteistyölle. Liikenneviraston valtakunnallisessa toimenpidesuunnitelmassa esitettäville toimille laaditaan kustannusarviot.

Liikennehallinnon läpi kulkevalla tulosoajauksella varmistetaan, että valtion rahoitusta suunnataan myös tämän linjauksen tavoitteiden mukaisiin toimenpiteisiin. Erityisesti kaupunkien ja kuntien kanssa tehtävät yhteistyötoimet ovat tärkeitä hankkeita. Kuntasektorilla tavoitteeseen pyritään kuntien omien toimintaprosessien kautta. Liikennesektorin toimien ohella on tärkeää kiinnittää huomiota myös siihen, miten muiden hallintokuntien päätökset vaikuttavat asukkaiden mahdollisuuksiin ja motiiveihin liikkua jalan tai pyörällä.

Väärään suuntaan ohjaavien fiskaalisten kannustimien vaikutukset on selvitettävä yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa.

Ensiarvoisen tärkeää on parantaa kävelyn ja pyöräilyn määriä, kulkutapaosuuksia ja onnettomuuksia koskevan seurantatiedon tuottamista. Ilman järjestelmällistä tilastointia tavoitteiden toteutumisen seuranta ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi on mahdotonta.



## Linjausten tausta

Politiikka- ja strategiatasolla kävelyn ja pyöräilyn edistäminen on yleisesti asetettu tavoitteeksi, mutta toiminnan tasolla siihen ei ole sitouduttu eikä osoitettu riittävästi resursseja. Aiemmin laadittujen valtakunnallisten kävelyn ja pyöräilyn edistämissuunnitelmien toteutuminen on ollut heikkoa. Myöskään kaupunkiseutujen liikennejärjestelmätyössä kävelyn ja pyöräilyn rooli ei ole ollut riittävän vahva näiden kulkutapojen aseman parantamiseksi. Liikennepoliittisessa selonteossa vuonna 2008 hallitus esitti kevyen liikenteen toimintalinjauksen laatimista vuoteen 2020. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ilmastopoliittisessa ohjelmassa 2009–2020 asetettiin kevyelle liikenteelle määrällisiä tavoitteita liikennesektorin CO<sub>2</sub>-päästöjen vähentämiseksi.

Euroopan unionin ilmasto- ja energiapoliittisen taakanjakopäätöksen mukaan Suomen on vähennettävä päästöjään vuoteen 2020 mennessä päästökauppasektorin ulkopuolella yhteensä 16 prosenttia. Se tarkoittaa liikennesektorilla lähes kolmen miljoonan päästötonnin vähentämistä. Vähennystoimenpiteet kohdistuvat pääasiassa henkilöautoiluun. Taakanjakopäätös on oikeudellisesti sitova. Koska ajoneuvoteknologia tai biopolttoaineiden lisääntyvä käyttö eivät riitä kattamaan tavoitetta, on toteutettava myös muita toimia. Kävelyn ja pyöräilyn edistämisen valtakunnallinen strateginen toimintalinjaus 2020 on yksi taakanjakopäätöksen toimista.

Liikennesektorin uudistuvan liikennepoliittikan keskeisiä piirteitä ovat asiakaslähtöisyys, kestävyys, tehokkuus ja innovatiivisuus. Huomio käännetään liikenneväylistä asiakaisiin, liikennepoliittikan keinovalikoimaa monipuolistetaan ja toimintatapoja kehitetään uudenlaisiin ratkaisuihin ja in-

novaatioihin kannustaviksi. Liikennejärjestelmän käyttäjien tarvitsema palvelutaso tuotetaan mahdollisimman tehokkailla ja kestäväillä keinovalikoimilla ja tuotantotavoilla. Toimenpiteiden suunnittelussa noudatetaan ns. neliporrasperiaatetta (Tuottavuuspyramidimalli), jonka mukaan ongelmia ratkaistaan ensisijaisesti muilla keinoin kuin uusilla väyläinvestoinneilla. Ennen investointipäätöksiä tulee pohtia, voidaanko ongelma ratkaista vaikuttamalla liikkumis- ja kuljetustarpeisiin tai kulkutavan valintaan, tehostamalla nykyisen infrastruktuurin käyttöä tai parantamalla infrastruktuuria pienemmillä toimenpiteillä.

Uusi toimintalogiikka edellyttää, että vaikutetaan liikenteen kysyntään ja kulkumuodon valintaan laajalla keinovalikoimalla yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Liikennejärjestelmän parantamisessa painotetaan pienimuotoista kehittämistä, jossa kävelyn ja pyöräilyn edistämisellä on merkittävä asema. Uusi toimintalogiikka edellyttää myös uusien rahoitusmallien luomista, jotta kaupunkiseutujen liikennejärjestelmiä voidaan kehittää suuntaamalla kaikkien osapuolten resurssit kokonaisuuden kannalta mahdollisimman tehokkaalla ja tavoitteiden mukaisella tavalla.

Käsillä olevan linjauksen tärkein tehtävä on varmistaa, että kävelyllä ja pyöräilyllä on omat tunnustetut asemansa liikennejärjestelmässä muiden kulkutapojen joukossa. Samalla huolehditaan siitä, että kävelyn ja pyöräilyn edistäminen muodostaa kokonaisuuden, jolle voidaan asettaa tavoitteita ja jonka toteutumista voidaan seurata ja vaikuttavuutta mitata. Tavoitetilassa kävely ja pyöräily on priorisoitu kulkutapoina ja niitä edistetään aktiivisesti sekä valtakunnan että alueiden ja kaupunkiseutujen liikennepoliittikassa. Samalla yhteistyö tiivistyy valtion eri toimijoiden ja kuntien välillä.

Toimintalinjaus ohjaa Liikennevirastossa tekeillä olevaa valtakunnallista toimenpideohjelmaa sekä valtion ja kuntien yhteistyötä seutujen ja kuntien liikennejärjestelmätyössä.



## Kävelyn ja pyöräilyn hyödyt

Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen on kestävä ja ympäristöystävällisen liikennepolitiikan toteuttamista. Kävely ja pyöräily ovat päästöttömiä ja meluttomia, terveellisiä ja vähän tilaa vieviä, liikkujalle ja yhteiskunnalle edullisia kulkutapoja. Niiden lisääminen on samalla yksi keskeisistä liikennesektorin päästövähennyksiin ja kansainvälisten sitoumusten täyttämiseen tähtäävistä toimenpiteistä. Kävely- ja pyöräilymatkojen määrän 20 prosentin kasvu vähentää hiilidioksidipäästöjä 0,12 miljoonaa tonnia vuodessa, mikäli uudet kävely- ja pyöräilymatkat korvaavat henkilöautomatkoja.

Yhteiskunta hyötyy kävelyn ja pyöräilyn lisääntymisestä monin tavoin. Kun osa nykyisistä automaatoista tehdään jalan tai pyöräillen, jää lopulle liikenteelle enemmän tilaa: liikenne sujuu, aikaa säästyy ja kalliiden tieninvestointien tarve vähenee. Suurimmilla kaupunkiseuduilla on selkeästi nähtävissä, että väestönkasvun ja autoistumisen myötä kasvava autoliikenne ruuhkauttaa vähitellen kaupunkien sisääntuloväylät ja kehäyhteydet. Kokemukset kaikkialta maailmasta osoittavat, että kaupunkien ruuhkautumista ei voida estää tieinvestoinneilla, vaan ongelman ratkaiseminen edellyttää kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä määrätietoisesti tukevaa maankäyttöpolitiikkaa sekä monipuolisia kulkutavan valintaan vaikuttavia keinoja.

Jalankulun ja pyöräilyn ehdoilla rakennettu yhdyskunta on tiivis ja rakentamiskustannuksiltaan edullinen. Maankäyttöä voidaan kehittää hallitusti eikä pysäköintiin tai liikenneväyliin tarvita yhtä paljon tilaa ja rahaa kuin autoilun varaan rakennetussa taajamassa. Edellytykset lähipalveluiden menestymiselle ovat hyvät, sillä jalan tai pyörällä kulkevat ha-

kevat palvelut läheltä ja poikkeavat spontaanisti asioimaan useammin kuin autoilijat. Kaupunkikeskustat elävöityvät ja lähipalveluiden käyttö lisääntyy.

Elinympäristön viihtyisyys ja elinvoimaisuus paranevat, kun moottoriajoneuvoliikenteen tilalle tulee kävelijöitä ja pyöräilijöitä. Jalankulkijan kannalta miellyttävä ja houkutteleva liikkumisympäristö edustaa asukkaiden arvostamaa hyvää kaupunkiympäristöä, joka tarjoaa virikkeitä, palveluita ja kohtauspaikkoja eri-ikäisille ihmisille. Jalkaisin ja pyörällä tapahtuva liikkuminen ja jalan liikkumiseen erottamattomasti liittyvä viipyminen ja oleskelu tukevat ihmisen mittakavassa kehitettäviä ympäristöjä ja sosiaalista turvallisuutta.

Riittämättömän liikunnan on arvioitu lisäävän terveydenhoidon menoja vuodessa 100–200 miljoonaa euroa. Lisäksi lisääntyneet poissaolot ja työn tuottavuuden lasku lisäävät välillisiä kustannuksia noin 400 miljoonaa euroa vuodessa (Fogelholm ym. /STM 2007). Kävelyn ja pyöräilyn lisääminen auttaa siten myös terveydenhoitokulujen hillitsemisessä, mikäli liian vähän liikkuvat saadaan nostamaan fyysisen aktiivisuutensa terveyden kannalta riittävä tasolle. Iäkkäiden toimintakyvyn ylläpitäminen arkiliikunnan avulla vähentää kuntien kustantamien kuljetusten ja hoivapalveluiden tarvetta.

Liikkujan kävelystä ja pyöräilystä saama hyöty koostuu useista tekijöistä. Matkan taittumisen lisäksi liikkujan kunto paranee ja hän saa ympäristöstään monipuolisempia elämyksiä kuin moottoriajoneuvolla kulkeva. Kävelijä ja pyöräilijä kohtaavat liikkeessaan kanssaihmiä ja luovat asuin- ja ympäristöön elävyyttä, mikä lisää sosiaalista hyvinvointia. Ihmisten läsnäolo parantaa turvallisuudentunnetta ja lisää kulkijoiden viihtymistä sekä alueen elinvoimaisuutta.

Säännöllisen liikunnan, myös kävelyn ja pyöräilyn, terveysvaikutukset ovat huomattavat. Jo puolen tunnin päivittäinen reipas kävely tai pyöräily riittää fyysisen kunnon ylläpitämiseen. Hyvä kunto puolestaan näkyy parempana jaksamisena niin työssä kuin kotonakin, virkeämpänä mielenä sekä sairastamisen vähenemisenä. Etenkin ikääntyvää väestöä merkittävästi raskauttavat sairaudet kuten sydän- ja verisuonitaudit, diabetes sekä tuki- ja liikuntaelinten sairaudet ovat usein yhteydessä vähäiseen tai yksipuoliseen liikuntaan. Säännöllinen liikunta auttaa myös painonhallinnassa ja vähentää ennen aikaista kuolleisuutta.

Asiointiin tai työmatkaan yhdistetty liikunta on ihanteellista ihmisille, joiden on muuten vaikea löytää aikaa liikuntaharrastuksille. Vaikka vapaa-ajan liikuntaharrastukset ovat lisääntyneet, on työmatkaliikkinen vähentynyt viimeksi kuluneina vuosikymmeninä. Syitä tähän voidaan etsiä niin pidentyneistä työmatkoista kuin muuttuneista asenteista ja elämäntavoista. Työmatkaliikkinen voidaan kääntää nousuun erilaisin kannustimin, liikenneympäristöä parantamalla sekä nostamalla kävelyn ja pyöräilyn yleistä arvostusta.

Kävely ja pyöräily ovat liikkujalle taloudellisesti hyvin edullisia kulkutapoja. Ne parantavat ihmisten yhtäläisiä liikkumismahdollisuuksia ja tasa-arvoa etenkin niiden ryhmien keskuudessa, jotka eivät autoile. Lapsille ja nuorille kävely ja pyöräily mahdollistavat itsenäisen liikkumisen, harrastamisen ja sosiaalisen elämän. Iäkkäillä etenkin kävely on tärkeä keino kunnon ja sosiaalisten kontaktien ylläpitämiseen sekä arkiasioinnin hoitamiseen.



## Kävelyn ja pyöräilyn määrä ja potentiaali

Viimeisimmän vuosina 2004–2005 toteutetun henkilöliikennetutkimuksen mukaan suomalaiset tekivät 32 prosenttia matkoistaan eli 1620 miljoonaa matkaa vuodessa jalan tai pyörällä. Osuus on pienentynyt kolme prosenttiyksikköä edelliseen, vuosien 1998–1999 henkilöliikennetutkimukseen verrattuna. Henkilöauton käyttö on samaan aikaan kasvanut merkittävästi. Erityisesti on kasvanut henkilöautolla yksin tehtyjen matkojen suorite. Kehityksen suunta tulee kääntää.

Tavoitteena on lisätä kävely- ja pyörämatkojen määrää korvaamalla niillä henkilöautolla tehtyjä matkoja. Käytännössä kulkutapasiirtymät eivät ole rajattavissa pelkästään henkilöautosta kävellyyn ja pyöräilyyn tapahtuviksi, vaan niitä tapahtuu kaikkien kulkutapojen välillä. Siksi tavoitteeksi on asetettu, että kestävien kulkutapojen – kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen – yhteinen matkamäärä kasvaa 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Kävely- ja pyöräilymatkojen osalta kahdenkymmenen prosentin kasvu merkitsee vuositasona noin 300 miljoonan matkan lisäystä. Matkamäärien kokonaiskasvusta riippuen kävelyn ja pyöräilyn kulkutapaosuus nousee tällöin 35–38 prosenttiin.

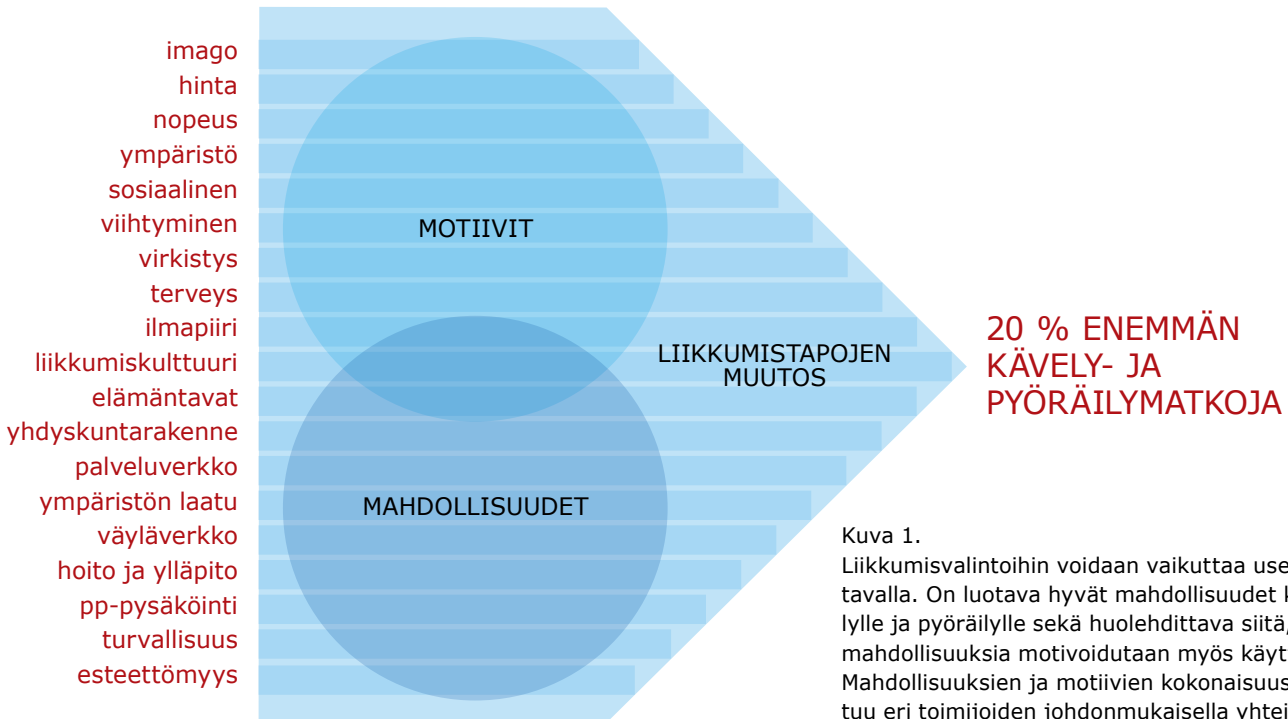
Iso kasvupotentiaali on niissä lyhyissä matkoissa, jotka nyt tehdään henkilöautolla. Alle yhden kilometrin matkoista viidesosa tehdään henkilöautolla ja 1–3 kilometrin matkoista yli puolet. Runsas neljännes automatkoista on alle kolme kilometriä ja yli 40 prosenttia alle viisi kilometriä pitkiä. Suuri osa näistä matkoista olisi mahdollista tehdä myös kävelen tai pyörällä. Varsinkin työmatkoilla pyöräily on toimiva vaihtoehto tätä pidemmälläkin matkoilla.

Siirtymäpotentiaali ei kuitenkaan rajoitu vain lyhyisiin automatkoihin, sillä varsinkin ostos-, asiointi- ja vapaa-ajan matkojen kohdalla pitkänkin automatkan vaihtoehtona voi olla kävely- tai pyörämatka, jos lähipalveluja on tarjolla. Monien julkisten palvelujen, kuten koulujen ja päiväkotien sijainnilla on suuri merkitys päivittäisiin kulkutapavalintoihin. Samoin elinkeinoelämän, erityisesti kaupan keskuksien toimet palveluverkon kehittämisessä on merkittävä. Yhteistyötä tarvitaan myös erilaisten harrastejärjestöjen kanssa, jotta vapaa-ajan matkojen kuljetustarvetta voidaan vähentää.

Eheä yhdyskuntarakenne ja riittävän tiheä palveluverkko pitävät arkimatkojen pituudet lyhyinä ja luovat edellytykset kävelyä ja pyöräilyä suosiville kulkutapavalinnoille. Vallalla oleva yhdyskuntarakenteen hajaantumiskehitys vaikeuttaa linjausten toteutumista. Uutta asutusta rakennetaan suurelta osin taajamien laiduille samaan aikaan, kun työpaikat ja palvelut sijoittuvat päätieverkon ohjaamana henkilöautolla saavutettaviin paikkoihin. Sekä kunnallinen että kaupallinen lähipalveluverkko harvenee ja palveluiden saavutettavuus ilman henkilöautoa heikkenee.

Tavoitteena oleva kulkutapamuutos edellyttää muutoksia kaikissa matkatyypeissä, liikkujaryhmissä ja kaikenkokoisissa kunnissa ja kaupungeissa.

Pienemmissä taajamissa ja kaupungeissa muutospotentiaalia lisää se, että matkat ovat lyhyitä ja siten helposti myös jalan tai pyörällä kuljettavia. Toisaalta autoilu on houkuttelevaa, koska sitä eivät rajoita ruuhkat tai pysäköintipaikkojen puuttuminen. Isommilla kaupunkiseuduilla kävely ja pyöräily ovat usein vähän pitemmilläkin matkoilla nopeudeltaan ja vaivattomuudeltaan kilpailukykyisiä henkilöautoon verrattuna. Haasteena on se, miten hyvin kasvavilla kaupunkiseuduilla onnistutaan luomaan jalan tai pyörällä



Kuva 1.

Liikkumisvalintoihin voidaan vaikuttaa usealla eri tavalla. On luotava hyvät mahdollisuudet kävelylle ja pyöräilylle sekä huolehdittava siitä, että mahdollisuuksia motivoidutaan myös käyttämään. Mahdollisuuksien ja motiivien kokonaisuus toteutuu eri toimijoiden johdonmukaisella yhteistyöllä.

liikkumiseen ja lähipalvelujen käyttöön tukeutuvaa jalan- kulkua- ja pyöräilykaupunkirakennetta.

Noin neljännes suomalaisten tekemistä matkoista on työ, koulu- tai opiskelumatkoja. Työmatkoista vajaa 20 prosenttia tehdään kävellen tai pyörällä. Kehitystrendinä on jo vuosia ollut pitkien työmatkojen yleistymisen ja matkojen keskipituuden kasvu. Kulutusasiirtojen edellytyksenä on, että tätä kehityskulkua saadaan hillittyä ja yhdyskuntarakenteessa työpaikat ja asuminen ohjattua lähemmäs toisiaan.

Koulu- ja opiskelumatkoista yli puolet tehdään jalan tai pyörällä. Tämä johtuu toisaalta tiheästä kouluverkosta, toisaalta siitä että koululaisilla ja opiskelijoilla ei itsellään ole mahdollisuutta ajaa autoa. Kävelyn ja pyöräilyn lisääminen koulu- ja opiskelumatkoilla edellyttää, että koulumatkat eivät keskimäärin pitene eikä omaksuta tai jatketa yleistä käytäntöä kyyditä lapset autolla kouluun. Myös liikennekasvatuksella ja esimerkiksi koulumatkojen pyöräilyä koskevilla säännöillä vaikutetaan lasten liikkumisasenteisiin. Lisähaasteen tuo nuorten keskuudessa viime vuosina nopeasti yleistynyt mopojen, skoottereiden ja mopoautojen käyttö, joka vähentää erityisesti pyöräilyä.

Runsas neljännes matkoista on ostos- ja asiointimatkoja. Niistä 31 prosenttia tehdään jalan tai pyörällä. Yli 40 prosenttia matkoista on erilaisia vapaa-ajan matkoja ja niistä 36 prosenttia tehdään kävellen tai pyöräillen. Ostos- ja vapaa-ajanmatkojen suuren volyymin vuoksi niihin sisältyvä kävelyn ja pyöräilyn lisäämisen potentiaali on merkittävä. Sekä ostos- että vapaa-ajan matkojen pituuksiin vaikuttavat vahvasti yhdyskuntarakenne, palveluverkko sekä harastusmahdollisuuksien tarjonta.

Jalan kulkevat eniten ne ihmisryhmät, joilla on vähäisimmät mahdollisuudet auton käyttöön eli lapset, nuoret

ja eläkeikäiset. Lapset ja nuoret ovat myös innokkaimpia pyöräilijöitä. Lasten ja nuorten kulkutapavalintojen merkitys on suurempi kuin ikäluokan osuus väestöstä, sillä nuorena opitut liikkumistottumukset heijastuvat myös aikuisiän valintoihin.

Iäkkäiden osuus väestöstä kasvaa nopeasti vuoteen 2020 mennessä. Jatkossa iäkkäillä on entistä useammin ajokortti sekä auto käytössään, joten heidän tekemiensä automattojen määrä todennäköisesti kasvaa. Toisaalta iäkkäät ovat tietoisia kunnan ylläpitämisen tärkeydestä ja tekevät matkoja kävellen useammin kuin muut ryhmät. Kaikkein vanhimpien ikäluokkien kohdalla pyöräily- ja kävelymatkojen määrän kasvua rajoittaa toimintakyvyn heikkeneminen, mutta toisaalta odotetaan, että tulevat iäkkäät ovat entistä toimintakykyisimpiä pitkälle vanhuuteen. Jotta iäkkäiden kävely- ja pyöräilymatkat saataisiin kasvuun, on arkiasiointimatkat pidettävä lyhyinä ja huolehdittava ympäristön esteettömyydestä kaikkina vuodenaikoina.

Eniten autoilevat ja vähiten jalankulku- ja pyörämatkoja tekevät työikäiset, 18–64-vuotiaat. Tästä joukosta 34–54-vuotiaat ovat kaikkein eniten auton käyttöön sitoutuneita ja eniten liikkuva ikäryhmä. Liikkumisen määrä selittyy pitkälti elämäntilanteella: perhe-elämä on aktiivisimmillaan ja siihen sisältyy runsaasti asiointia sekä lasten ja ikääntyneiden vanhempien kyyditsemistä. Myös työelämä vaatii tältä ikäryhmältä liikkumista ja matkustamista. Toisaalta perheiden varallisuus on ehtinyt kasvaa sellaiseksi, etteivät taloudelliset syyt rajoita liikkumista.

Jotta strategialinjauksen kulkutapamuutos vuoteen 2020 olisi mahdollinen toivotussa laajuudessa, on suuren osan kävelyn ja pyöräilyn lisäyksestä tapahduttava työikäisen ja paljon autoilevan väestöosan keskuudessa.

## VISION: Gång- och cykeltrafikens tidevarv



### Nuläge

Enligt persontrafikundersökningen från 2004–2005 gjorde finländarna 32 procent av sina resor till fots eller med cykel. Gångtrafikens andel var över 20 procent medan cyklingen stod för nästan tio procent av resorna.

På korta, under en kilometer långa resor är gång det klart populäraste färdssättet och över 60 procent av resorna företas till fots. På sträckor som är 1–3 kilometer långa är gångtrafikens andel ca 25 procent och på 3–5 kilometer långa resor ca 15 procent. Cykling är populärast på 0,5–3 kilometer långa sträckor, där cykelns andel är 16 procent.

Eftersom gång- och cykelresorna vanligen är korta är deras andel av persontrafikprestationen oundvikligen mindre än deras andel av resorna. Gång- och cykeltrafikens totala andel av prestationen var ca fem procent. Det är likväl lika mycket som hela persontrafikprestationen inom tågtrafiken.

I framtidens Finland är gång och cykling vanliga och allmänt uppskattade färdsätt. Att gå och att cykla har vunnit popularitet i alla trafikantgrupper både i städerna och på landsbygden. Tillväxten inom motortrafiken har avstannat och målen för att främja gång och cykling har nåtts.

Samhällena planeras och byggs så att det är förhållandevis enkelt att uträtta dagliga ärenden i näromgivningen till fots. Det är också möjligt att gå eller cykla till skolan, jobbet eller kollektivtrafikens hållplatser. Trafikmiljön är trivsamt och säker, den ger varierande upplevelser och möjliggör sociala möten.

I trafikplaneringen betraktas gång och cykling som separata trafikformer och de behandlas jämbördigt med andra trafikformer i alla trafiklösningar.

Hälsoproblem som beror på att människorna inte rör sig tillräckligt har minskat. En aktiv livsstil med motionering som ett viktigt inslag har tillägnats redan som barn och upprätthålls långt in i pensionsåldern.

För att visionen ska kunna bli verklighet måste gång och cykling där det är möjligt erkännas som de primära trafikformerna. Vartdera färdsättets särdrag bör beaktas i alla faser av planering och byggande. En trivsamt promenadmiljö och en fungerande cykeltrafik ska ses som en konkurrensfaktor som ökar regionens attraktionskraft. Att främja gång och cykling ska inte vara enbart ett uppställt mål, utan en konkret del av att utveckla samhällen och trafiksystem. Samtidigt måste vi på alla nivåer och sektorer inom förvaltningen undvika lösningar, vilka försämrar möjligheterna eller motiven att gå eller cykla. Däremot gäller det att införa åtgärder som uppmuntrar till gång och cykelåkning. Nuvarande samhällsstrukturer som sporrar till att åka bil måste analyseras och korrigeras ur detta perspektiv.

I denna strategi presenteras fyra riktlinjer som ska preciseras i form av åtgärder i en nationell åtgärdsplan för gång och cykling som Trafikverket utarbetar. Till planen

fogas en kostnads kalkyl för de olika åtgärderna. För att åtgärderna ska kunna genomföras krävs det gemensam vilja och samarbete mellan organisationer och olika förvaltningsnivåer, tillräcklig finansiering och att fördelarna med gång och cykling värdesätts högt såväl med tanke på samhället som på de enskilda medborgarna: med andra ord krävs det att den nya trafikpolitiken omsätts i praktiken.

I den nya trafikpolitiken innebär kundorientering att trafiken planeras på människans villkor.

# Strategiska riktlinjer till år 2020

## I. Gång- och cykeltrafiken ökar med 20 %

● I ett hållbart samhälle går och cyklar många människor. Färdslag drivna av muskelkraft skapar och upprätthåller trevliga trafikmiljöer, trivsamt och social trygghet. Städernas centrum får liv och det blir vanligt att utträta ärenden i närmiljön. Växthusgaserna och trafikbullret minskar och det behövs inte lika mycket rum för parkeringar och trafikområden som i ett mer bildominerat samhälle. När gång och cykling ökar förbättras också folkhälsan.

Målet är att gång-, cykel- och kollektivtrafikens andel av alla färdvägar år 2020 har ökat från 32 procent till 35–38 procent och att andelen personbilsresor har sjunkit i motsvarande

grad. Detta betyder att år 2020 görs det minst 20 procent mer gång- och cykelresor än år 2005. Uttryckt i antal är det fråga om 300 miljoner gång- och cykelresor per år.

Gång och cykling har en tillväxtpotential överallt, men i synnerhet i tätorter och stadsregioner av olika storlek. På mindre orter är avstånden korta och därför är det lätt att röra sig till fots eller med cykel. I stora stadscentra är cykeln ofta ett snabbare färdmedel än bilen. I växande stadsregioner skapar befolkningstillväxten och det ökade antalet arbetsplatser förutsättningar för att utvidga trafikzoner för gång och cykling och att utveckla närservice.

## II. Ökad uppskattning och motivering

● I princip uppskattas gång och cykling i dagsläget bland såväl beslutsfattare som medborgare. Uppskattningen konkretiseras dessvärre inte tillräckligt i de åtgärder som styr valet av färdväg, i planer och i bestämmelser, i den offentliga finansieringen som anvisas de olika färdvägarna och inte heller i människornas faktiska val av färdväg. Även andra aktörer, såsom arbetsgivare, affärslivet och medier, bör aktiveras som förespråkare av muskeldrivna färdvägar.

Valet av färdmedel kan påverkas på många olika sätt. Medborgarna bör beredas tillräckliga möjligheter att gå och cykla och dessutom gäller det att se till att dessa möjligheter utnyttjas. Många väljer att röra sig med personbil av gammal vana även när det finns goda förutsättningar till fysisk rörlighet utan ett motorfordon.

Den största utmaningen är att skapa en förändring. För många innebär ökad gång och cykling en ändring i inlärd motionsvanor, attityder och livsstil. Gång och cykling kan spöras av att de erbjuder en god trafikmiljö, förbättrar hälsan, ger motion, rekreation, upplevelser och sociala kontakter och av att de är miljömedvetna färdvägar. När människorna har fått för vana att röra sig på sig är gång och cykling inte längre ett val eller något som behöver motiveras särskilt.

Gång och cykling lämpar sig för så gott som alla befolknings- och åldersgrupper och allehanda dagliga färdbehov. De eftersträvade ändringarna i färdmedelsfördelningen kräver att gång och cykling blir vanligare särskilt bland vuxna i aktiv ålder, eftersom de för närvarande står för den största andelen av resor med personbil. De äldre åldersgrupperna företar redan nu över hälften av sina resor till fots. En utmaning är att framtidens åldringar kommer att vara allt mer bilburna och vana att köra bil också på korta sträckor.

Barn och unga gör i dag ungefär hälften av sina resor till fots eller med cykel. Det är en värdefull tillgång att största delen av barnen i Finland kan själva gå eller cykla till skolan eller till sina hobbyer och att de kan röra sig på egen hand i sin närmiljö. Utvecklingen är dock bekymmersam. Det blir allt vanligare att barn skjutsas till skolan eller till sina fritidsaktiviteter. En växande andel av ungdomarna kör moped i stället för cykel och allt fler barn och unga rör sig för lite med tanke på hälsan. För att barn och unga även framöver ska gå eller cykla merparten av sina resor behövs samarbete och attitydförändringar bl.a. i samverkan med skolväsendet och föreningar.



### III. Korta avstånd och en trivsamt och tryggt trafikmiljö

● Smidiga resor, trivsamma och tillgängliga trafikmiljöer samt korta avstånd till dagliga tjänster gör gång och cykling till attraktiva och behändiga trafikformer.

Utgångspunkten för att öka gång- och cykeltrafikens popularitet är en integrerad samhällsstruktur där bostäder, studie- och arbetsplatser och tjänster ligger förhållandevis nära varandra. På detta sätt förblir de genomsnittliga avstånden rimliga och det är inte nödvändigt att ha en personbil för att uträtta ärenden. Med tanke på val av färdssätt är det viktigt att beslut om markanvändning och utveckling av servicenätet alltid fattas med beaktande av vilka konsekvenser ändringarna får för gång- och cykeltrafiken.

Boendemiljön ska utvecklas så att det är attraktivt att gå och att cykla. En god gångmiljö är trivsamt, intressant och tillgängligt. En tilltalande miljö ökar antalet fotgängare och gör omgivningen levande. Tillgänglighet är alltid en prioritet när nya fotgängarmiljöer anläggs eller gamla istandsätts. Tillräckligt vinterunderhåll och halkbekämpning bidrar till att öka tillgängligheten och minskar antalet halk- och fallolyckor.

Cykeln väljs gärna som färdmedel när rutten är smidig, miljön trivsamt och resan upplevs som trygg. Det är viktigt att detaljerna i trafikarrangemangen fungerar och att cykelrutten fortsätter oavbruten. God vinterväghållning är

en förutsättning för användningen av cykel vintertid. På sommaren gäller det däremot att reparera cykelrutterna och att se till att beläggningen är i gott skick och ren. I vardera ändan av cykelresan bör det finnas möjlighet till fungerande och praktisk förvaring och parkering så att tröskeln för att färdas med cykel är så låg som möjligt.

Gång och cykling är också en viktig del av smidiga resekedjor. Majoriteten av anslutningsresorna till kollektivtrafiken görs till fots och gångstråket till hållplatsen eller kollektivtrafikterminalen bör vara smidigt och tryggt. I fråga om anslutningsparkering bör cykling prioriteras enbart på grund av ekonomiska effektivitetsmål, så att behovet att bygga bilplatser och att använda bil blir så litet som möjligt.

På lång sikt finns målet för få gå och cykling inskrivet i en trafiksäkerhetsvision, enligt vilken det inte ska förekomma ett enda dödsoffer i gång- och cykeltrafiken. Trots att utvecklingen i fråga om säkerhet har varit gynnsam omkommer det fortfarande 30–50 fotgängare och ca 20 cyklister per år i Finland. Målet är att minska antalet döda till hälften fram till 2020. Centrala åtgärder för att öka säkerheten är att få ner bilarnas hastighet, att skapa trygga trafikarrangemang särskilt i anslutningar och när fotgängare och cyklister korsar vägar samt att öka användningen av reflexer och cykelhjälm.

### IV. Vilja och samarbete, omriktad finansiering, lagändringar och tillräcklig uppföljning

● För att främja gång och cykling krävs det vilja och ansvarstagande av såväl staten som kommunerna. Konsekventa statliga och kommunala insatser och samarbete behövs för att planera markanvändningen, utveckla trafiksystemet och styra valet av färdssätt. I trafikpolitiken erkänns gång och cykling som grundläggande färdssätt i samhället. De ska främjas aktivt i det nationella, regionala och stadsregionernas trafiksystemarbete och planering samt i styrningen av mobiliteten.

Statens och kommunernas knappa finansiering för att förbättra villkoren för gång- och cykeltrafik räcker inte till för att öka andelen gång- och cykelresor bland persontrafiken utan att deras finansieringsnivå höjs. Resurser behövs för att förbättra och underhålla den nuvarande trafikmiljön, för att bygga nya gång- och cykelstråk och för att marknadsföra gång och cykling.

Det är allt viktigare för samtliga aktörer att delvis rikta om finansieringen inom trafiksektorn. Att prioritera och använda tillgängliga resurser effektivt är nyckelfaktorer när trafiksektorn genomför den nya trafikpolitiken för 2010-talet. Det är nödvändigt att revidera helhetsstrukturen om vi vill

skapa reella förutsättningar för småskalig regional utveckling och för finansiellt samarbete med stat och kommuner. I den nationella åtgärdsplan som Trafikverket sammanställer ingår kostnadskalkyler för åtgärderna.

Att ägarstyrningen omfattar hela trafikförvaltningen säkerställer att statlig finansiering riktas även till åtgärder i enlighet med målen i dessa riktlinjer. I synnerhet samarbetsprojekt med städer och kommuner är viktiga. Inom kommunsektorn eftersträvas målen med hjälp av kommunernas egna verksamhetsprocesser. Vid sidan av insatserna inom trafiksektorn är det viktigt att beakta hur andra kommunala förvaltningars beslut påverkar invånarnas möjligheter och motiv att röra sig till fots eller med cykel.

Skatteincitament som leder åt fel håll måste utredas tillsammans med andra förvaltningsgrenar.

Det är också mycket angeläget att få fram bättre uppföljningsinformation om volym, färdmedelsfördelning och olyckor i fråga om gång- och cykeltrafik. Utan systematisk statistik är det omöjligt att bedöma hur målen uppfylls och hur verkningsfulla åtgärderna är.



## Bakgrund till riktlinjerna

På politisk och strategisk nivå är det ett allmänt uppställt mål att främja gång och cykling, men på åtgärdsnivå saknas engagemang och resurser. Genomförandet av tidigare utarbetade nationella strategier för att främja gång och cykling har varit svagt. Inte heller i stadsregionernas trafiksystemarbete har gång och cykling tilldelats en tillräckligt stark roll som skulle stärka deras position. År 2008 framhöll regeringen i sin trafikpolitiska redogörelse att riktlinjer ska dras upp för gång- och cykeltrafiken fram till år 2020. I det klimatpolitiska programmet för kommunikationsministeriets förvaltningsområde 2009–2020 ställdes kvantitativa mål för gång- och cykeltrafiken för att minska på CO<sub>2</sub>-utsläppen från trafiken.

Enligt Europeiska unionens klimat- och energipolitiska beslut om jämn insatsfördelning för sektorer som inte omfattas av utsläppshandel ska Finland minska sina utsläpp med totalt 16 procent före år 2020. Inom trafiksektorn betyder det en minskning på nästan tre miljoner ton utsläpp. Åtgärderna för att minska utsläppen riktas närmast till personbilstrafiken. Beslutet om insatsfördelning är juridiskt bindande. Eftersom fordonstekniken och en ökad användning av biobränslen inte räcker till för att nå målet behövs också andra åtgärder. Den nationella strategin för att främja gång och cykling fram till 2020 är en av åtgärderna för att genomföra insatsfördelningen.

Inom trafiksektorn är centrala drag för den nya trafikpolitiken kundorientering, hållbarhet, effektivitet och innovationer. Nu riktas uppmärksamheten från trafikleder till kunder, utbudet av metoder inom trafikpolitiken breddas och verksamhetsätten utvecklas så att de sporrar till nyskapande lösningar och

innovationer. Den servicenivå som användarna av trafiksystemet behöver produceras med så effektiva och hållbara metoder och produktionsätt som möjligt. Åtgärderna planeras med hjälp av den s.k. fyrstegsprincipen (produktivitetspyramiden), enligt vilken eventuella problem i första hand ska lösas med andra metoder än genom nya investeringar i trafikleder. Innan investeringsbeslut fattas är det skäl att överväga om påträffade problem kan avhjälpas genom att man påverkar behovet av resor och transporter eller valet av färdstätt, effektiviserar användningen av den befintliga infrastrukturen eller förbättrar infrastrukturen med mindre insatser.

Den nya verksamhetslogiken förutsätter att vi påverkar efterfrågan på trafiktjänster och färdstättval med hjälp av ett brett urval metoder i samarbete med många olika aktörer. När trafiksystemet förbättras prioriteras småskalig utveckling, där främjandet av gång och cykling har en framstående position. Den nya verksamhetslogiken kräver också nya finansieringsmodeller: trafiksystemen i stadsregionerna ska gå att utveckla så att samtliga parter resurser styrs på det sätt som är effektivast med tanke på helheten och målen.

Det främsta syftet med dessa riktlinjer är att befästa positionerna för gång och cykling som oberoende och erkända färdstätt bland de andra färdstättarna i vårt trafiksystem. Samtidigt säkras att gång och cykling främjas som en helhet, för vilken man kan ställa mål och vars måluppfyllelse och effekt kan bedömas och mätas. Målbilden är att gång och cykling prioriteras som färdstätt och att de främjas aktivt i all trafikpolitik såväl på riksnivå som i regioner och stadsregioner. Samtidigt intensifieras samarbetet mellan statliga aktörer och kommunerna.

Riktlinjerna styr det nationella åtgärdsprogram som Trafikverket bereder som bäst samt statens och kommunernas samverkan i regionernas och kommunernas trafiksystemarbete.



## Fördelar med gång och cykling

Att främja gång och cykling är att genomföra en hållbar och miljövänlig trafikpolitik. Gång och cykling är utsläpps- och bullerfria, hälsofrämjande och utrymmessnåla färdssätt med tanke på trafikanten och samhället. Att öka dessa färdssätt är samtidigt en av de centrala åtgärderna inom trafiksektorn i syfte att minska utsläppen och att fullgöra internationella förpliktelser. Om antalet gång- och cykelresor ökar med 20 procent minskas koldioxidutsläppen med 0,12 miljoner ton per år, förutsatt att gång och cykling ersätter resor med personbil.

Samhället drar på många olika sätt nytta av ökad gång och cykling. När en del av de nuvarande bilresorna görs gående eller cyklande får den övriga trafiken mer utrymme: trafiken löper, trafikanterna vinner tid och behovet av dyra väginvesteringar minskar. I de största stadsregionerna är det uppenbart att befolkningstillväxten och den ökande bilismen med tiden leder till trängsel på infartsleder och ringvägar. Erfarenheterna från olika håll i världen visar att städernas trängsel inte kan hindras med väginvesteringar, utan att problemet kan lösas endast med hjälp av markanvändning som målinriktat stöder gång, cykling och kollektivtrafik samt ett urval åtgärder som påverkar valet av trafikmedel.

Ett samhälle som är utformat på gång- och cykeltrafikens villkor är tätt och dess byggkostnader är billiga. Markanvändningen kan utvecklas på ett balanserat sätt och det behövs inte så mycket pengar och utrymme för parkering och trafikleder som i en tätort som byggs utifrån biltrafiken. Förutsättningarna för lönsam närservice är goda, eftersom gående och cyklisterna gärna utträttar ärenden på nära håll, mer spon-

tant och oftare än bilister. Städernas centrum blir livligare och det blir vanligt att anlita tjänster i närmiljön.

Livsmiljön blir trivsammare och vitalare när motorfordonen ger rum åt fotgängare och cyklister. Med tanke på fotgängarna utgörs en trivsam och attraktiv trafikmiljö av en invånarvänlig god stadsmiljö, som erbjuder stimulerande intryck, service och mötesplatser för människor i olika åldrar. Att röra sig till fots och med cykel bidrar till att utveckla miljöer i mänsklig skala och den sociala tryggheten. Detta gäller i synnerhet gångtrafiken som kännetecknas av sällighet och lugna uppehåll.

Otillräcklig fysisk motion uppskattas öka utgifterna för hälsovården med 100–200 miljoner euro per år. Dessutom leder den ökade sjukfrånvaron och den sjunkande arbetsproduktiviteten till att de indirekta kostnaderna höjs med ca 400 miljoner euro per år (Fogelholm m.fl./SHM 2007). Ökad gång och cykling bidrar således också till att bromsa kostnaderna för hälsovård, om de personer som rör sig för lite blir fysiskt aktiva och höjer sin hälsa. Om äldre personer upprätthåller sin funktionsförmåga med hjälp av vardagsmotion minskar behovet av de transporter och omsorgstjänster som kommunerna står för.

För trafikanterna erbjuder gång och cykling många fördelar. Medan de förflyttar sig från ett ställe till ett annat höjs deras fysiska kondition samtidigt som omgivningen erbjuder dem fler och rikare upplevelser än för dem som åker med motorfordon. Fotgängare och cyklister möter andra människor på vägen och de skapar en levande boendemiljö, vilket ökar det sociala välbefinnandet. Andra människors närvaro ger en känsla av trygghet och ökar trafikanternas trivsel och områdets livskraft.

Hälsoeffekterna av regelbunden fysisk motion, även gång och cykling, är betydande. Redan en halv timmes rask promenad eller cykling räcker för att upprätthålla den fysiska hälsan. Den som är i god kondition orkar bättre både på jobbet och hemma, är på piggare humör och mindre sjuk. Särskilt de äldre drabbas av påfrestande sjukdomar såsom hjärt- och kärlsjukdomar, diabetes och sjukdomar i rörelseapparaten, vilka ofta har ett samband med otillräcklig eller ensidig motion. Regelbunden motion håller också vikten i schack och minskar risken för förtida död.

Motion i samband med att uträtta ärenden eller med att resa till och från arbetet är idealiskt för dem som annars har svårt att hitta tid för att motionera. Samtidigt som motionering på fritiden har ökat har arbetspendling till fots eller med cykel minskat under de senaste decennierna. Detta kan bero på att avståndet till arbetsplatsen har blivit längre och på ändrade attityder och levnadssätt. Arbetspendling för fotgängare eller cyklister kan spöras med olika incitament, en bättre trafikmiljö och höjd allmän status för gång- och cykeltrafiken.

Gång och cykling är ekonomiskt sett mycket förmånliga trafikslag. De förbättrar människors lika möjligheter till mobilitet och jämlikhet särskilt bland de grupper som inte använder bil. För barn och unga bereder gång och cykling tillfälle till att röra sig, delta i fritidsaktiviteter och ha ett socialt umgänge på egen hand. För äldre människor är promenader ett livsvillkor för att upprätthålla konditionen och sociala kontakter samt för att uträtta dagliga ärenden.



## Gång och cykling – volymer och potential

Enligt den senaste persontrafikundersökningen som utfördes 2004–2005 företar finländarna 32 procent av sina resor, eller 1 620 miljoner resor per år, gående eller cyklande. Andelen har minskat med tre procentenheter jämfört med den föregående undersökningen från 1998–1999. Samtidigt har användningen av personbil ökat betydligt. Särskilt den prestation som gäller resor med en enda person i personbilen har ökat. Nu är det dags att bryta trenden.

Målet är att öka antalet gång- och cykelresor på bekostnad av resor med personbil. I praktiken kan en förskjutning mellan färdmedel inte avgränsas till en övergång enbart från bilåkning till gång eller cykling, utan detta sker mellan alla färdmedel. Därför har man ställt som mål att de hållbara färdätten – gång, cykling och kollektivtrafik – fram till 2020 totalt ska stå för 20 procent mer av resorna än i dag. I fråga om gång- och cykelresor innebär detta en ökning på ca 300 miljoner resor per år. Beroende på hur den totala mängden resor ökar stiger gång- och cykeltrafikens färdmedelsandel i så fall till 35–38 procent.

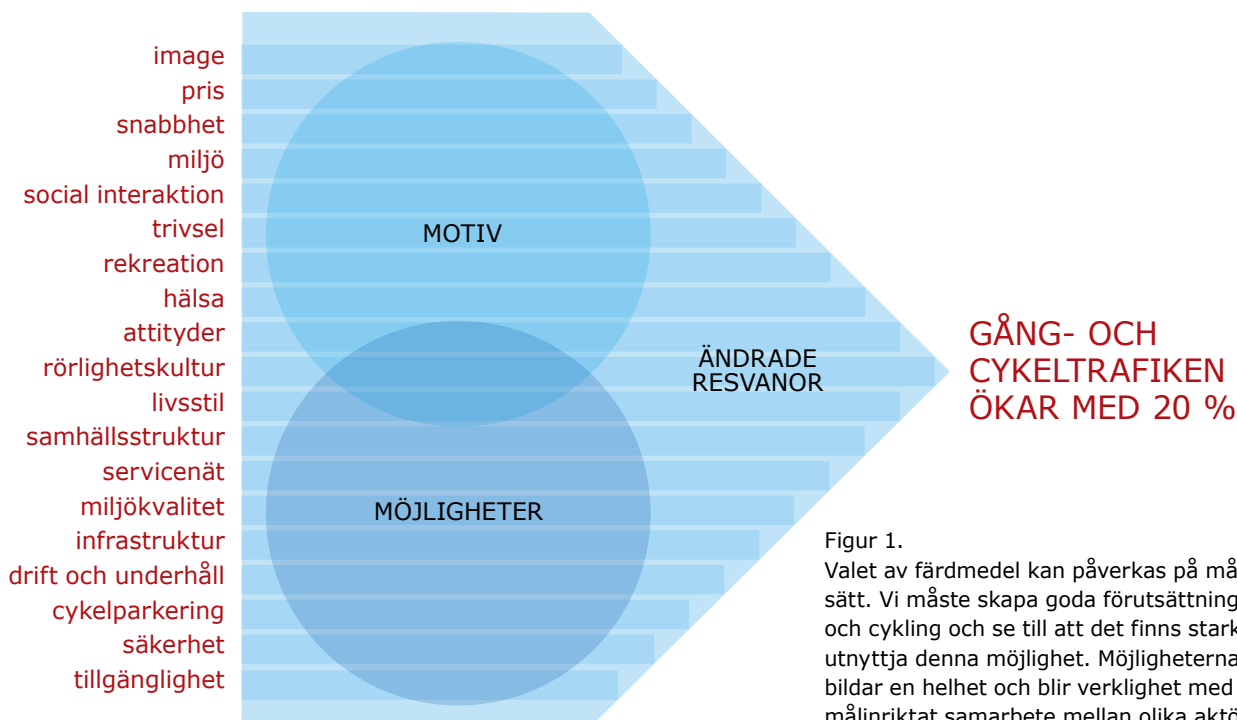
En stor tillväxtpotential finns i de korta resor som nu görs med personbil. Av resor som är under en kilometer görs en femtedel med personbil och av 1–3 kilometer långa resor över hälften. En dryg fjärdedel av bilresorna är under tre kilometer och över 40 procent under fem kilometer. En stor del av dessa resor skulle kunna göras till fots eller med cykel. I synnerhet på resor till och från jobbet är cykeln ett fungerande alternativ även på sträckor som är längre än så.

Övergångspotentialen begränsas likväl inte till enbart korta bilresor, då i synnerhet även längre bilresor för att handla eller uträtta ärenden eller resor på fritiden kan ersättas med gång- eller cykelresor, om det finns närservice tillgänglig. Det geografiska läget av många offentliga tjänster, såsom skolor och daghem, har en stor inverkan på de dagliga valen av färd sätt. Likaså spelar näringslivet, och särskilt centralaffärerna, en viktig roll då det gäller att utveckla servicenätet. Vidare behövs samarbete med olika fritidsföreningar för att minska på behovet av resor på fritiden.

En enhetlig samhällsstruktur och ett tillräckligt tätt servicenät bidrar till att hålla vardagsresorna korta och skapar förutsättningar för färdmedelsval som gynnar gång och cykling. Den pågående splittringen av samhällsstrukturen gör det svårare att genomföra målen i strategin. Ny bosättning byggs mestadels i utkanten av tätorterna samtidigt som arbetsplatserna och tjänsterna placeras längs huvudvägnätet för att vara tillgängliga med personbil. Såväl det kommunala som det kommersiella nätverket av närtjänster glesnar och tillgängligheten till tjänster utan bil försämras.

Målet om att ändra val av färd sätt kräver ändringar i samtliga restyper och trafikantgrupper samt i kommuner och städer av olika storlek.

I mindre tätorter och städer ökar möjligheterna till ändring av att resorna är korta och således lätta att företa gående eller cyklande. Å andra sidan är bilen ett lockande alternativ eftersom varken rusningar eller brist på parkeringsplatser är ett problem. I större stadsregioner är gång och cykling ofta både snabba och behändiga färd sätt och därmed konkurrenskraftiga i jämförelse med personbilen. Nu är utmaningen att se hur pass väl de växande stadsregionerna



Figur 1.

Valet av färdmedel kan påverkas på många olika sätt. Vi måste skapa goda förutsättningar för gång och cykling och se till att det finns starka motiv att utnyttja denna möjlighet. Möjligheterna och motiven bildar en helhet och blir verklighet med hjälp av ett målinriktat samarbete mellan olika aktörer.

lyckas skapa en stadsstruktur som bygger på gång- och cykeltrafik och anlitan av närtjänster.

Ungefär en fjärdedel av de resor som finländarna gör är resor till och från arbete, skola eller studier. Av arbetspendlingen sker 20 procent gående eller cyklande. I flera års tid har utvecklingen varit den att långa resor till arbetsplatsen ökar och resornas medellängd växer. För att en förskjutning mellan färdmedlen ska vara möjlig måste denna trend hejdas och samhällsstrukturen måste läggas om så att arbetsplatserna och bostäderna ligger närmare varandra.

Av resorna till och från skolan eller studieplatsen görs över hälften till fots eller med cykel. Detta beror dels på det täta skolnätet, dels på att skolelever och studerande inte själva har möjlighet att köra bil. För att öka andelen gång och cykling bland skolelever och studerande krävs det att de genomsnittliga skolresorna inte blir längre och att vi inte accepterar eller fortsätter den nuvarande praxisen att skjutsa barnen till skolan med bil. Även trafikfostran och regler som gäller cykling till skolan är faktorer som påverkar barnens trafikattityder. Ytterligare en utmaning är att mopeder, skotrar och mopedbilar har blivit så mycket vanligare under senare år, vilket sker på bekostnad av cykelåkning.

En dryg fjärdedel av alla resor som företas i Finland är resor för att handla eller uträtta ärenden. Av dessa resor görs 31 procent gående eller cyklande. Över 40 procent av resorna är olika typer av fritidsresor av vilka 36 procent utförs till fots eller med cykel. På grund av att shopping- och fritidsresorna är så talrika erbjuder de en beaktansvärd tillväxtpotential för gång och cykling. Både resor till butiken och fritidsresor påverkas starkt av samhällsstrukturen, servicenätet och utbudet av fritidsaktiviteter.

De befolkningsgrupper som rör sig mest till fots har de

minsta förutsättningarna att använda bil, det vill säga barn, unga och pensionärer. Barn och ungdomar är också de flitigaste cyklisterna. Barns och ungas färdmedelsval är av större betydelse än åldersgruppens andel av befolkningen, eftersom de motionsvanor man tillägnat sig som ung återspeglas på valen även som vuxen.

De äldres andel av befolkningen ökar snabbt fram till år 2020. I fortsättningen har åldringar allt oftare körkort och en bil till sitt förfogande och därför är det sannolikt att deras andel av bilresorna kommer att växa. Å andra sidan är de äldre medvetna om hur viktigt det är att hålla sig vid god hälsa och de promenerar oftare än företrädarna för övriga befolkningsgrupper. I de allra äldsta åldersklasserna begränsas tillväxten av antalet gång- och cykelresor av nedsatt funktionsförmåga, men samtidigt väntas de äldre bevara sin funktionsförmåga allt längre in i ålderdomen. För att öka de äldres gång och cykling måste avstånden för att uträtta dagliga ärenden vara korta och miljön framkomlig under alla årstider.

De som åker mest bil och går och cyklar minst är personer i arbetsför ålder, med andra ord 18–64-åringar. Bland dem är personer i åldern 34–54 år de mest bilburna och också de mest mobila. Rörligheten förklaras i stor utsträckning av deras livssituation: familjelivet är som aktivast och omfattar ett stort behov att uträtta ärenden och att skjutsa barn och ålderstigna föräldrar. Också arbetslivet kräver att denna åldersgrupp är rörlig och reser. Dessutom har familjernas ekonomiska tillgångar hunnit växa så att ekonomin inte utgör ett hinder för mobiliteten.

För att förändra färdmedelsfördelningen i enlighet med denna strategi och i önskad omfattning före år 2020 krävs det att gång och cykling ökar mest bland den befolkningsgrupp som är i arbetsför ålder och kör mycket bil.

## VISION: An age of walking and cycling



### Current situation

According to the National Travel Survey conducted in 2004–2005, Finns make 32 per cent of their trips on foot or by bicycle. The share of walking is more than 20 per cent, while cycling accounts for less than ten per cent of the trips.

In short-distance trips of less than one kilometre, walking clearly stands out as the most popular mode, covering over 60 per cent of these trips. The share of walking is approximately a quarter in distances between 1–3 kilometres and some 15 per cent in distances between 3–5 kilometres. Cycling is the most popular in trips between 0.5–3 kilometres, totalling some 16 per cent.

As trips made by walking or cycling are normally short, it is inevitable that their share of passenger traffic volumes is smaller than their share of the trips made. Walking and cycling together accounted for some five per cent of the total traffic volume. Nevertheless, it equals the passenger traffic volumes of all train transport.

In Finland of the future, walking and cycling are normal and valued as ways of getting around. Walking and cycling have become more popular among all groups of people, both in cities and in rural areas. The growth in motor vehicle traffic has been curbed, and the targets set for the promotion of walking and cycling have been attained.

Communities have been designed and built so that pedestrians are within reasonable reach of everyday local services. Walking and cycling are convenient ways to get to work and school and to access public transport. The physical environment is pleasant and safe, and it provides a variety of experiences and opportunities for social interaction.

Walking and cycling are treated as independent modes of transport in planning, and are considered equal to other transport solutions.

Health problems attributable to a lack of exercise have decreased as the habit of being physically active acquired in childhood continues through to old age.

For this vision to become a reality, walking and cycling must be recognised as the primary transport modes in places where they are feasible. The characteristics of both modes must be taken into consideration at all stages of planning and construction. A pleasant walking environment and a smooth flow of bicycle traffic must be seen as factors contributing to the attractiveness and competitiveness of the region in question, and their promotion needs to be made a concrete element in the development of the urban structure and the transport system. At the same time, action must be taken at all levels and sectors of government to avoid decisions that weaken the opportunities or the motivation to walk or cycle. On the contrary, measures to encourage walking and cycling must be employed. Current structures in society that encourage passenger car use must be analysed and corrected from this perspective.

The present strategy sets out to describe four policy lines. Further work will be carried out and measures introduced in a national action plan for walking and cycling, to be drafted by the Finnish Transport Agency, which will also include cost estimates of the measures. The implementation of the measures requires that different kinds of organisations and levels of government are committed to the targets and engage in close cooperation, that there is sufficient funding available and that the benefits of walking and cycling to society and to individual persons are fully appreciated. In other words, we need to see concrete action on the new transport policy.

The idea of customer-orientation, which forms a part of the new transport policy, means that transport solutions are designed to meet people's needs.

# Strategic framework until 2020

## I. 20% increase in trips made on foot or by bicycle

● In a sustainable community, people walk and cycle a lot. Moving from one place to another under their own steam allows for the generation and maintenance of a pleasant physical environment and contributes to the general amenity and security of the community. Town and city centres become livelier, and the use of local services increases. Greenhouse gas emissions and traffic noise decrease, and facilities that need to be arranged for parking and other traffic infrastructure are smaller than in a community that relies on cars. Increased walking and cycling improves the national health.

The target is that by 2020 the share of walking, cycling and public transport together rises from 32 per cent to 35–38 per cent in the transport mode split, and the proportion

of trips made by private cars decreases correspondingly. This means that in 2020, 20 per cent more trips are made on foot or by bicycle as compared to the situation in 2005. Looking at the number of trips, it equals some 300 million more trips made walking or cycling.

Walking and cycling have a lot of growth potential in all locations, particularly in urban areas of different sizes and in cities. In smaller regions, distances are short and therefore getting about is easy on foot or by bicycle. In the centres of large cities, a bicycle is often faster than a car. In growing urban areas the increase in population and in the number of jobs creates opportunities for expanding walking and cycling areas and for the development of local services.

## II. Higher appreciation and motivation

● In principle, both citizens and decision-makers value walking and cycling. However, this is not sufficiently concretised in measures, plans and regulations guiding transport choices, in public funding allocated to different transport modes, or in people's transport mode choices. Other actors, such as employers, businesses and the media, also need to engage in measures to promote walking and cycling.

There are a number of different ways to influence people's transport choices. People need to be provided with sufficient opportunities for walking and cycling, and measures must also be taken to ensure that these opportunities are used. People often opt for a private car out of a habit even if circumstances for walking and cycling were favourable.

The greatest challenge is bringing about a change. For many people, increasing walking and cycling requires a change in their travel behaviour, attitudes and lifestyle. Incentives promoting walking and cycling include, in addition to pleasant surroundings, physical exercise and improved health, recreation, experiences and social interaction along with increased awareness of environmental issues. When walking and cycling becomes a habit, there is no need to specifically choose or justify it.

Nearly everyone regardless of age can get about by walking and cycling. Achieving the desired targets requires that people of working age, in particular, who currently account for the largest share of car journeys opt to walk and cycle more often. Among older age groups, the proportion of trips made on foot is already above average. One challenge, however, is that in the future, older people will use cars increasingly often, and these people will be used to travelling even short distances in this way.

Children and young people currently make approximately half of their trips on foot or by bicycle. It is something to be cherished that most children in Finland have the opportunity to walk or cycle to school and to their free-time activities and move around their local neighbourhoods on their own. However, current trends are giving cause for concern. Ferrying children by car is becoming increasingly common, and many young people ride a moped instead of a bicycle. A growing number of children and young people engage in too little physical activity for their health. Cooperation and measures to change attitudes are needed between actors such as schools and different kinds of organisations to ensure that children and young people continue to make most of their trips on foot or by bicycle in the future.



### III. Short distances and pleasant and safe surroundings

● Smooth flow of traffic, pleasant and accessible physical environments along with short distances to everyday services make walking and cycling attractive and effortless.

An increase in the popularity of walking and cycling is premised on an integrated urban structure in which the places where people live, study, work and use services are located within easy reach of each other. This way, average distances remain reasonable, and a car is not always essential to go to work or make other trips. In terms of transport choices, it is important that when making decisions on land use and service network development, the impacts of changes on walking and cycling are taken into account.

The living environments should be developed to make walking and cycling attractive. A good physical environment for walking is pleasant, interesting and accessible. An attractive environment draws pedestrians and makes the surroundings livelier. Accessibility should always be the first consideration when building new or repairing old footpaths and their surroundings. Adequate winter-time maintenance and treatment help with accessibility and reduce accidents involving slipping or falling.

People readily opt to cycle when the route is convenient, the surroundings are pleasant, and the journey is considered safe. Smoothly functioning traffic arrangements and uninterrupted

routes are important. Proper winter-time maintenance is a prerequisite for bicycle use in the winter while in the summer, action must be taken to ensure that necessary repairs are carried out, and that the surface is kept clean and in good condition. Both ends of the route need to provide proper and user-friendly storage facilities and parking arrangements, lowering the threshold for cycling.

Walking and cycling constitute an integral part of smoothly-functioning travel chains. The majority of feeder traffic to public transport stops and terminals takes place on foot, and the pedestrian routes provided must be convenient and safe. As regards park-and-ride facilities, cycling needs to be prioritised in order to attain the economic efficiency goals so that the need for car parking spaces and car use is as low as possible.

A long-term target for walking and cycling is a traffic safety vision which includes the target that no pedestrian or cyclist gets killed in traffic. Although safety has developed in a favourable direction, some 30–50 pedestrians and 20 cyclists still die in traffic each year. The aim is that the number of fatalities reduces to half by 2020. Key measures to improve traffic safety include tighter speed control of motor vehicles, safe traffic arrangements particularly at junctions and crossings and the use of reflectors and helmets.

### IV. Will and cooperation, new targeting of funding, legislative amendments and proper follow-up

● The promotion of walking and cycling requires that both central and local government are committed to targets and responsibilities. Consistent efforts and cooperation in land use planning, transport system development and measures guiding transport choices are required of these actors. Walking and cycling should be recognised in transport policy as the most natural modes. They should be actively promoted in transport system planning and mobility management at the national and regional level, and in urban areas.

The current scarce funding from the State and municipalities for improving walking and cycling opportunities is not enough to raise the share of these modes of transport. This funding level needs to be raised. Resources are required for the improvement and maintenance of the existing infrastructure, for the building of new routes, and for the marketing of walking and cycling.

It is increasingly important that all actors take measures to redirect some of the funding in the transport sector. Prioritisation and efficient use of available resources play a key part in the implementation of the new transport policy of the 2010s. Reforming the overall structures of finance schemes is necessary if the goal is to create a truly enabling environment for the implementation of small-scale

development measures and finance cooperation between central and local government. The national action plan for walking and cycling, to be drafted by the Finnish Transport Agency, will include cost estimates of the measures that will be proposed.

Performance guidance cutting across the entire transport administration ensures that government transfers are also targeted at measures complying with the goals of this strategy framework. Measures taken in cooperation with cities and municipalities, in particular, are important projects. In local government, steps should be taken to achieve this target through municipalities' own operating processes. Alongside measures in the transport sector, it is important to consider how decisions taken in other administrative organs influence people's opportunities and motivations to walk or cycle.

The impacts of perverse fiscal incentives need to be examined in cooperation with other sectors of administration.

Improving the production of monitoring data on walking and cycling volumes, modal splits and accidents is of utmost importance. Without systematic statistics, it is impossible to monitor the achievement of the goals and assess the impact of the measures.



## Background

The promotion of walking and cycling is recognised as a general target at the political and strategic level, but as far as concrete action is concerned, the level of commitment has been low and the resources allocated insufficient. Previously drafted national plans for the promotion of walking and cycling have not taken concrete shape. In addition, the position of walking and cycling in the transport system work carried out in urban areas has not been strong enough to improve the status of these transport modes. In its Transport Policy Report of 2008, the Government proposed that guidelines be drafted for the promotion of pedestrian and bicycle traffic, to extend until 2020. The Climate Policy Programme of the Ministry of Transport and Communications' administrative sector for 2009–2020 set quantitative targets for pedestrian and bicycle traffic in order to reduce CO<sub>2</sub> emissions of the transport sector.

In accordance with the effort-sharing decision that the European Union has taken in the field of climate and energy policy, Finland needs to reduce its emissions outside the emissions trading scheme by a total of 16 per cent by the year 2020. In the transport sector, this means a reduction of nearly three million tonnes of emissions. Measures to cut emissions are mainly targeted at private car use. The effort-sharing decision is legally binding. Since vehicle technologies or increased biofuel use alone are not enough to attain the target, other measures are needed alongside these. The national strategy framework for walking and cycling 2020 is one of these measures.

Key features of the new transport policy include customer-orientation, sustainability, efficiency and innovation. Focus should be shifted from the transport infrastructure to customers; the array of transport policy measures available should be diversified; and operating practices should be developed to encourage new solutions and innovation. The service level needed by users should be produced through measures and practices that are as effective and sustainable

as possible. The so-called four-step principle (the productivity pyramid) should be applied in the planning of measures. According to this principle, problems are addressed primarily by means other than new infrastructure investment. Before making investment decisions, it should be considered whether the problem can be solved by influencing travel and transport demand and mode choice, by making more effective use of the existing infrastructure, or by introducing small-scale improvements to the infrastructure.

The new operating logic requires that measures be taken to influence transport demand and transport mode choice in cooperation with different stakeholders through a wide range of measures. When improving the transport system, focus should be placed on small-scale development in which the promotion of walking and cycling plays a key part. The new operating logic also requires that new finance models be created so that transport systems in urban areas can be developed by directing resources of all parties involved in an effective way serving the whole and the set targets.

The key mission of the present strategy framework is to ensure that walking and cycling have their own positions in the transport system recognised alongside other modes of transport. At the same time, action should be taken to ensure that the promotion of walking and cycling is treated as a whole allowing the setting of targets along with monitoring of implementation and effectiveness. The desired outcome is that walking and cycling are given priority as the preferred transport modes, and active measures are taken to promote them through transport policy in the whole country, regions and urban areas. This also results in deeper cooperation between governmental actors and municipalities.

The strategy framework serves as a guideline for the national action plan for walking and cycling currently under preparation at the Finnish Transport Agency. It also guides cooperation between central and local government in the development of transport system work in regions and municipalities.



## Walking and cycling– benefits

The promotion of walking and cycling means implementation of a sustainable and environmentally friendly transport policy. Walking and cycling do not produce emissions or noise, they are good for health and they do not require a lot of space. They are affordable transport modes for both individual citizens and society. Increasing their popularity is also one of the key measures aimed at reducing emissions and achieving the international commitments in the transport sector. An increase of 20 per cent in journeys undertaken on foot or by bicycle reduces carbon dioxide emissions by 0.12 million tonnes provided that new trips made on foot or by bicycle replace trips by car.

Society benefits from increased walking and cycling in a number of ways. When part of the trips currently made by car are undertaken on foot or by bicycle, there is more room for the rest of the traffic: the flow of traffic improves, journey times are shorter and the need for expensive road investment reduces. In the largest urban areas, there is clear indication that growing car traffic volumes resulting from population growth and increased car use gradually lead to congestion on entrance and ring roads to cities. Experience from all around the world shows that congestion in cities can not be prevented through road investment, but tackling the problem requires land use policies with determined goals to promote walking, cycling and public transport. It also requires diverse measures to influence transport choice.

Communities designed with a focus on walking and cycling have an integrated structure that is cost-efficient to build. Land use can be developed in a coordinated way, and there is less need for facilities and funding for parking and other transport infrastructure than in a community that relies on cars. Local services have good opportunities for success as people getting about on foot or by bicycle prefer to use services that are within easy reach and do so more spontaneously than drivers. Town and city centres become

livelier, and the use of local services increases.

With pedestrians and cyclists replacing motor vehicle traffic, people's everyday physical surroundings improve in terms of their pleasantness and liveability. A good urban environment of this kind is cherished by its residents. It offers people of all ages inspiration, amenity and opportunities for interaction. Walking and cycling – particularly walking as an unhurried and relaxed way of getting about – contribute to the creation of environments in which people's needs and the security of the community are essential aspects.

Too little physical activity is estimated to increase the annual health care costs by EUR 100–200 million. It is further estimated that increased sickness absence and reduced productivity of work raise indirect costs by some EUR 400 million a year. (Fogelholm et al. /Ministry of Social Affairs and Health 2007) When people walk and cycle more, healthcare costs can be limited, provided that those who take too little exercise manage to increase their physical activity to a level sufficient for their health. As regards older people, maintaining their functional capacity with the help of everyday exercise reduces the need for transport and care services financed by municipalities.

Walking and cycling bring a number of benefits to individuals. While making their way towards the destination, people can explore the area around them in a more versatile way than would be possible by car, and get fit at the same time. Pedestrians and cyclists interact with other people on the way, thus contributing to a livelier environment and an improved sense of wellbeing. The presence of other people improves the sense of security, and the general amenity and liveability of the community.

Physical exercise taken on a regular basis, including walking and cycling, has considerable health benefits. A brisk daily walk of 30 minutes, or the same time cycling, is enough to maintain a good fitness level. Being fit, for its part, translates into more energy at work and at home, increased sense of happiness, and improved health. Cardiovascular diseases, diabetes and musculoskeletal disorders affecting the ageing population, in particular, often arise from physical inactivity or exercise lacking in variety. Regular exercise also helps in weight management and reduces premature mortality.

Combining exercise with the trip to work or other activities is ideal for people who otherwise find it difficult to spare the time for it. Although participation in leisure time physical activity has increased, the numbers of people walking or cycling to work have fallen in the past few decades. Reasons for this include longer distances and changes in attitudes and lifestyles. The popularity of walking and cycling as ways of getting to work can be promoted by incentives, improved built environments encouraging physical activity, and measures to increase general appreciation.

Economically, walking and cycling are a very advantageous choice to individual citizens. They promote people's equal possibilities for mobility and equality particularly among those who do not drive a car. For children and young people, walking and cycling enable getting about on their own, going to their free-time activities and engaging in social interaction with others. Among older people, walking, in particular, is important in terms of physical fitness and social contacts, and for accessing everyday services.



## Walking and cycling – volumes and potential

According to the latest National Travel Survey conducted in 2004–2005, Finns make 1,620 million trips a year on foot or by bicycle. This covers 32 per cent of all trips made by Finns, and it is three percentage points less compared to the situation in 1998–1999 when the previous Travel Survey was conducted. At the same time, there has been a significant increase in private car use, particularly in trips made alone without passengers. This trend has to be reversed.

The aim is to increase the number of journeys undertaken on foot or by bicycle by replacing trips made by car. In practice, modal shifts do not occur only from private car use to walking and cycling, but these shifts take place between all modes of transport. For this reason, the goal is that the proportion of trips taken by sustainable transport – walking, cycling and public transport – grows by 20 per cent by 2020. In terms of walking and cycling, an increase of 20 per cent equals some 300 million more trips annually. In this case, depending on the total increase in travel, the modal share of walking and cycling rises to 35–38 per cent.

There is large growth potential in short trips currently made by private car. One fifth of trips less than one kilometre and half of trips between 1–3 kilometres are made by car. More than a quarter of car trips are less than three kilometres, and over 40 per cent less than five kilometres. It would be possible to make most of these trips on foot or by bicycle. In trips to and from work, a bicycle is a good alternative on longer distances, too.

However, the potential for switching modes is not limited

to short car trips: walking and cycling often represent an alternative to even longer car journeys, particularly on shopping, personal business and leisure runs, if there are local services available. The location of public services, such as schools and day care centres, has a significant influence on everyday transport choices. How businesses, particularly the leading players in the field of commerce, set their targets for service network development also plays an important part. Cooperation is also needed with associations organising free-time activities so that car-dependency and the need for transport can be reduced in people's free time, too.

An integrated urban structure and a dense service network help keep daily trips short and promote transport choices favouring walking and cycling. Dispersal of the urban structure currently underway complicates the attainment of the targets. New residential areas are mostly being built on the outskirts of urban areas while jobs and services concentrate, guided by the main road network, on locations that can be reached by car. Both the municipal and the commercial local service networks are thinning out, and services are harder to access without a car.

Achieving the desired transport mode target requires changes in all travel types, among all travellers and in municipalities and cities of all sizes.

In smaller urban areas and towns short distances that can be made easily on foot or by bicycle add to the change potential. On the other hand, with little congestion and ample parking, driving is also attractive. In larger urban areas, walking and cycling as fast and easy ways of getting about often provide a competitive alternative to cars even on slightly longer distances. A challenge in growing urban regions is how to create urban structures promoting walking and cycling and the use of local services.

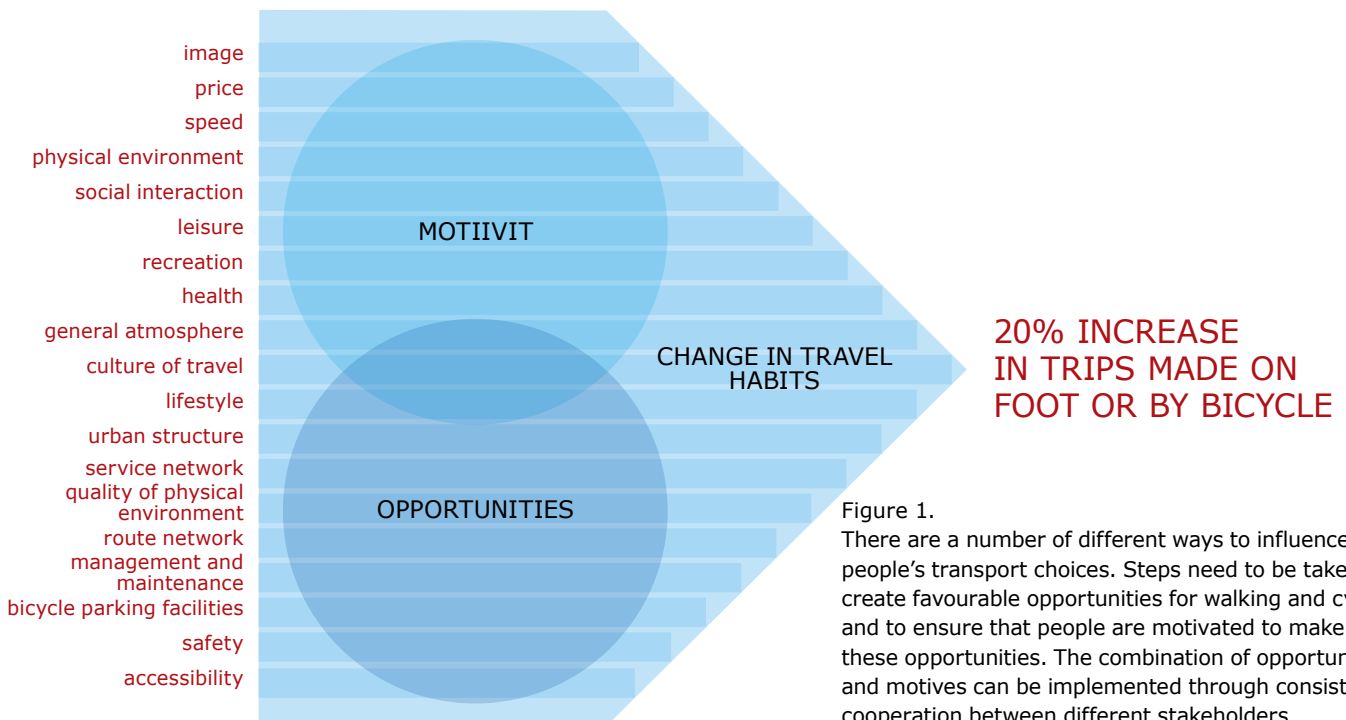


Figure 1. There are a number of different ways to influence people’s transport choices. Steps need to be taken to create favourable opportunities for walking and cycling and to ensure that people are motivated to make use of these opportunities. The combination of opportunities and motives can be implemented through consistent cooperation between different stakeholders.

About a quarter of trips made by Finns are to work or to school or other educational establishments. Less than 20 per cent of trips to work are undertaken on foot or by bicycle. For several years, the trend has been that long trips to work are becoming more common, and the average length of the trips is increasing. For modal shift to happen, this development needs to be curbed, and work places and residential areas need to be directed closer together in the urban structure.

More than half of the trips made to school and other educational establishments are undertaken on foot or by bicycle. Reasons for this include Finland’s dense school network on the one hand, and the fact that pupils and students do not have the opportunity to drive, on the other. Increased walking and cycling to school requires that the average distances do not grow and that we do not acquire or continue the habit of driving children to school. Children’s attitudes can also be influenced through associated education and rules concerning cycling to school, among other things. Mopeds, scooters and moped cars, which have become more popular among young people in the past few years, present an additional challenge, as using these reduces cycling, in particular.

More than a quarter of all trips are for the purposes of shopping and using different kinds of services. Some 31 per cent of these are undertaken on foot or by bicycle. Over 40 per cent of all trips are made for leisure, and 36 per cent of these are made on foot or by bicycle. Because of the large volume of shopping trips and trips made for leisure, these offer a lot of growth potential for walking and cycling. Distances to the shops and free-time activities are greatly influenced by the urban structure, service network and supply of free-time activities.

Walking is most common among people with least opportunities for car use, namely children, young people and

senior citizens. Among children and young people, cycling is also popular. Transport choices of children and young people play a more important part than this group’s share in the population, as transport habits acquired in childhood are reflected on choices made in adulthood.

Old people’s share of the population will have grown rapidly by 2020. In the future, older people will more often have a driving licence and a car at their disposal, so the number of car trips made by them is likely to increase. On the other hand, older people are aware of how important it is to keep fit, and therefore they walk more than other population groups. Reduced functional capacity limits the growth of cycling and walking among the oldest age groups, but it is also assumed that in the future, the functional capacity of people will be good through to old age. For walking and cycling to grow among older people, it is important that distances to everyday services are kept short and accessibility of the environment is secured in all seasons.

People of working age (aged 18–64) drive the most and walk and cycle the least. Among this group, those aged 34–54 rely most on car use and also travel the most. This is largely explained by their life situation: they lead an active family life which includes using a range of different services and driving their children and elderly parents to different places. This age group also needs to travel for work. On the other hand, families have also accumulated enough wealth so that financial reasons do not limit travel.

For modal shift to happen by 2020 on the desired scale, as introduced in the present strategy framework, walking and cycling need to increase most among people of working age who drive a lot.

Muistiinpanoja | Anteckningar | Notes

A large light blue rectangular area containing horizontal dotted lines for writing notes. The lines are evenly spaced and extend across the width of the page, providing a guide for text entry.





Liikenne- ja  
viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriö  
PL 31, 00023 Valtioneuvosto  
Vaihde: 09 160 02  
Faksi: 09 160 28596

Kommunikationsministeriet  
PB 31, 00023 Statsrådet  
Växel: 09 160 02  
Fax: 09 160 28596

Ministry of Transport and Communications  
PO Box 31, FI-00023 Government, Finland  
Switchboard service: +358 9 160 02  
Fax: +358 9 160 28596

**[www.lvm.fi](http://www.lvm.fi)**