



Liikenne- ja
viestintäministeriö

Rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle

Liikenne- ja viestintäministeriön

visio

Hyvinvointia ja kilpailukykyä hyvillä yhteyksillä

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää väestön hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä. Huolehdimme toimivista, turvallisista ja edullisista yhteyksistä.

arvot

Rohkeus

Oikeudenmukaisuus

Yhteistyö



Julkaisun nimi Rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle	
Tekijät Juha Honkatukia	
Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä Liikenne- ja viestintäministeriö, 1.11.2012	
Julkaisusarjan nimi ja numero Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 21/2012	ISSN (verkkojulkaisu) 1795-4045 ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-323-7 URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-323-7
Asiasanat raideliikenne, henkilöliikenne, kilpailu	
Yhteyshenkilö Tero Jokilehto	
Tiivistelmä Liikenne- ja viestintäministeriö asetti marraskuussa 2011 Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) dosentti Juha Honkatukian selvitysmieheksi laatimaan kokonaistaloudellisen arvion henkilöliikenteen avaamisen vaikutuksista. Selvitysmiehen tehtäväksi määriteltiin arvioida kilpailun avaamista yhteiskunta- ja liikennetaloudellisen kokonaistehokkuuden, rautatieturvallisuuden, palveluiden saatavuuden, henkilöstön aseman tasa-arvoisen turvaamisen sekä asiakkaiden näkökulmista kestävä kehitys huomioon ottaen. Selvitysmiehen työtä tukemaan asetettiin asiantuntijaryhmä, jonka puheenjohtajina ovat toimineet Liikenneviraston pääjohtaja Juhani Tervala ja ministeriöstä yksikön päällikkö Tero Jokilehto. Asiantuntijaryhmän lisäksi työn aikana on kuultu Ruotsin liikenneviranomaisia ja rautatiealan toimijoita. Lisäksi kilpailulle avaamisen mahdollisia vaikutuksia Suomessa on arvioitu laskentamallien avulla. Markkinoiden avaaminen kilpailulle voi lisätä tehokkuutta mittakaavaetujen tullessa hyödynnetyksi liikenteen lisääntyessä, potentiaalisen kilpailun pakottaessa markkinoilla jo toimivia yrityksiä lisäämään tehokkuutta ja läpinäkyvyyden kasvaessa. Kilpailun lisäämistä kilpailutuksen tai markkinoiden avaamisen myötä on perusteltu kaikista lähestymistavoista lähtöisin olevilla argumenteilla, mutta käytännössä kilpailutuksen hyödyistä on kokemuksia ennen kaikkea ostoliikenteen kilpailutuksesta. Euroopan maiden rautateiden henkilöliikenteen kilpailuesimerkit osoittavat, että kilpailuttaminen on tuonut ostoliikenteeseen kustannussäästöjä tuen tarpeen laskiessa keskimäärin 10–30 prosenttia ja osin myös parantanut rautatieliikenteen palvelua. Toisaalta muiden maiden kokemus on myös, että infrastruktuurin ylläpidolle on taattava riittävä rahoitus, jotta hyödyt voisivat toteutua. Suomessa kilpailun avaamiseen on valmistauduttu EU-vaatimusten edellyttämässä tahdissa ennen kaikkea lainsäädännön kautta poistamalla esteitä markkinoille tuloon ja varmistamalla palveluiden tasapuolinen saatavuus uusille operaattoreille. Kansantaloudellisten laskelmien perusteella nykyään osto tai velvoiteliikenteenä hankittavan lähi- ja kaukoliikenteen kilpailuttamisella saavutettaisiin yhteiskunnallisia hyötyjä, jos se johtaisi rautatieliikenteen tehostumiseen muiden maiden tapaan. Muun kaukoliikenteen osalta tehostumishyödyt toteutuisivat todennäköisimmin, jos rautatieinfrastruktuurin pullonkauloja poistettaisiin. Tällöin rautatieliikenteen kasvu todennäköisesti syrjäyttäisi muita liikennemuotoja, jolloin sillä olisi myös myönteisiä ympäristövaikutuksia. Raportin keskeiset suositukset koskevat VR:n läpinäkyvyyden lisäämistä uusien operaattorien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi. Lisäksi suositellaan pääkaupunkiseudun lähiliikenteen kilpailuttamista ja muun ostoliikenteen kilpailuttamista sen tullessa mahdolliseksi vuosikymmenen lopulla. Tässä yhteydessä tulisi sopia henkilöstön asemasta ja selvittää eri viranomaisten tehtävät kilpailutuksessa. Kaukoliikenteen osalta kilpailulla avaaminen tulisi toteuttaa vapaan pääsyn periaatteella, mutta jotta kilpailun tehokkuushyödyt voisivat toteutua, tulisi rautateiden pullonkaulojen poistamisen vaatimat investoinnit toteuttaa.	

Date
5 December 2012

Title of publication
Opening passenger rail services to competition

Author(s)
Juha Honkatukia

Commissioned by, date
Ministry of Transport and Communications, 1 November 2012

Publication series and number
Publications of the Ministry of
Transport and Communications
21/2011

ISSN (online) 1795-4045
ISBN (online) 978-952-243-323-7
URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-323-7>

Keywords
rail traffic, passenger services, competition

Contact person
Tero Jokilehto

Language of the report
Finnish

Abstract

In November 2011, the minister for Transport and Communications appointed adjunct Professor Juha Honkatukia to review the liberalisation and deregulation of Finnish rail passenger traffic. The review was to cover societal efficiency, rail safety, accessibility, equity of railroad personnel as well as sustainable development. The minister also appointed an expert group to support the review, chaired by director general Juhani Tervala from Finnish Transport Authority and head of unit Tero Jokilehto from the ministry.

The review finds that deregulation can be expected to increase efficiency if it leads to better utilization of scale economies as rail traffic increases; if potential entry forces the incumbents to act more efficiently; and via increasing transparency and decreasing transaction costs. All these arguments have been used as a motivation for deregulation, but in those European countries, where deregulation has taken place, most evidence of increased efficiency stems from tendering of formerly subsidised passenger rail services. The evidence from especially Sweden suggests that tendering initially leads to a 10 to 30 per cent fall in subsidy levels; this experience has been used in the review as a yardstick for measuring potential gains in Finland.

Finland has removed the legislative barriers for competition in passenger rail services and has, in accordance with EU policies, separated rail infrastructure from the operation of rail services. Currently, the biggest potential for further deregulation lies in tendering passenger traffic in the capital region, and possibly in subsidised services in long-distance services, which, according to model simulations, would yield societal benefits, were they to lead to improved efficiency along the Swedish experience. Other long-distance services lack a clear cut yardstick, but it is clear that the full potential from scale economies due to increased traffic volumes could not be achieved unless bottlenecks in the rail network were removed. Were this to take place, even the deregulation of long-distance services would conceivably yield societal benefits from increased efficiency. The benefits would also include reduced environmental effects from the transport sector, as rail services would displace road passenger traffic.

The review makes several recommendations, the central of which concern increasing the transparency of the current state-owned operator's operations (to safeguard equal access to potential entrants); the tendering of capital area passenger traffic and to prepare for tendering of other subsidised services; and the introduction of open access to long-distance services once the removal of bottlenecks enable increased traffic volumes.

RAUTATEIDEN HENKILÖLIIKENTEEEN AVAAMINEN KILPAILULLE

Sisällysluettelo

1. Selvitysmiehen tehtävä	s.1
2. Johdanto	s.2
3. Tehdyt selvitykset ja mietinnöt	s.3
4. Kilpailusta ja kilpailutuksesta	s.5
5. Muiden maiden kokemuksista	s.9
6. Rautateiden kilpailulle avaamisen kansantaloudellisista vaikutuksista	s.15
7. Johtopäätökset ja suositukset	s.26

1. Selvitysmiehen tehtävä

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti marraskuussa 2011 Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) dosentti Juha Honkatukian selvitysmieheksi laatimaan kokonaistaloudellisen arvion henkilöliikenteen avaamisen vaikutuksista. Selvitysmiehen tehtäväksi määriteltiin arvioida kilpailun avaamista yhteiskunta- ja liikennetaloudellisen kokonaistehokkuuden, rautatieturvallisuuden, palveluiden saatavuuden, henkilöstön aseman tasarvoisen turvaamisen sekä asiakkaiden näkökulmista kestävä kehitys huomioon ottaen.

Liikenneministeriö asetti selvitysmiehen työtä tukemaan asiantuntijaryhmän, jonka puheenjohtajina ovat toimineet Liikenneviraston pääjohtaja Juhani Tervala ja yksikön päällikkö Tero Jokilehto liikenneministeriöstä. Asiantuntijaryhmän lisäksi työn aikana on kuultu etenkin Ruotsin liikenneviranomaisia ja rautatiealan toimijoita.

2. Johdanto

Rautateiden kilpailulle avaaminen on edennyt EU-maissa kahtalaisesta paineesta: toisaalta monissa maissa valtionrautatiet ajautuivat 1970- ja 1980-luvuilla yhteiskunnan tukea vaatineisiin taloudellisiin vaikeuksiin, joihin markkinaehtoisuuden lisääminen on nähty potentiaalisena ratkaisuna; toisaalta EU:n pyrkimys sisämarkkinoiden luomiseen on synnyttänyt painetta avata myös rautateitä kilpailulle.

EU-lainsäädäntö on avannut rautateitä kilpailulle 2000-luvun aikana kolmessa niin sanotussa rautatieliikennepaketissa. Vuonna 2001 annetussa ensimmäisessä paketissa avattiin EU:n sisäinen, kansainvälinen rahtiliikenne vuoden 2003 maaliskuusta lähtien. Toisella paketilla avattiin vuonna 2004 kotimaan tavaraliikenne kilpailulle vuoden 2007 alusta alkaen. Vuonna 2007 avattiin kansainvälinen henkilöliikenne kilpailulle alkaen vuodesta 2010. Rautatieliikennepaketit käsittävät markkinoiden avaamista koskevaa sääntelyä sekä säännöksiä rautatieyhtiöiden toimiluvista, ratakapasiteetista ja sen jakamisesta, ratamaksuista, järjestelmän turvallisuudesta ja yhteentoimivuudesta sekä sääntelyelimistä, kansallisista turvallisuusviranomaisista, kelpoisuusvaatimuksista ja matkustajaturvallisuudesta.

Direktiivit säätelevät myös operaattorien yhtäläistä pääsyä markkinoille. Tämä koskee radankäytön lisäksi monia toiminnan vaatimia palveluita, jotka tulee kyetä tarjoamaan tasapuolisesti kaikille operaattoreille. Vähimmäiskäyttömahdollisuuksiin sisältyviä palveluja on tarjottava, samoin rataverkon käyttömahdollisuuksiin kuuluvia raideyhteyksiä palveluihin pääsemiseksi. EU:n palvelusopimusasetus (EY N:o 1370/2007) säätelee toimienpiteistä ja menettelytavoista, joita viranomaisten on sovellettava julkisen henkilöliikenteen palvelujen järjestämisessä. Palvelusopimusasetus mahdollistaa myös yksinoikeuden myöntämisen yhdelle palvelutarjoajalle julkisen palveluvelvoitteen hoitamiseksi. Asetus sallii rautateillä yksinoikeussopimukset myös suorahankintana, ilman kilpailutusta. Liikenneministeriön VR-Yhtymä Oy:n kanssa tekemä yksinoikeussopimus nojaa tähän mahdollisuuteen, jota on käytetty muista EU-maista esimerkiksi Alankomaissa.

Suomessa unionilainsäädännön velvoitteet on pääasiassa saatettu voimaan uudistamalla rautatielakia. Lain kokonaisuudistuksessa pantiin täytäntöön yhteentoimivuusdirektiivi (2008/57/EY) ja rautatieturvallisuusedirektiivi (2008/110/EY). Merkittävin käytännön toimenpide on ollut rautatieinfrastruktuurin eriyttäminen VR:stä Liikennevirastolle. Henkilöliikenteen avaamista kilpailulle on pohdittu useissa selvityksessä ja mietinnössä, mutta vaikka lainsäädännöllisiä esteitä kilpailulle ei periaatteessa ole, kilpailuttaminen olisi käytännössä mahdollista vasta vuosina 2017 ja 2019. Eräissä EU-maissa kilpailulle avaaminen on kuitenkin edennyt pidemmälle ennen kaikkea julkisesti tuetun liikenteen kilpailuttamisen kautta.

Tässä raportissa esitetään arvio muiden maiden kokemuksista vedettävissä olevista johtopäätöksistä sekä kilpailulle avaamisen mahdollisuuksista ja vaikutuksista Suomessa. Työn keskeisenä lähtökohtana ovat kilpailulle avaamisesta aiemmin tehdyt selvitykset ja mietinnöt, joihin luodaan katsaus luvussa 3. Eräiden muiden EU-maiden kokemuksia tarkastellaan lähemmin raportin luvussa 4. Luvussa 5 tarkastellaan kilpailun edellytyksiä Suomessa ja arvioidaan, kuinka suuria kansantaloudellisia vaikutuksia rautateiden henkilöliikenteen avaamisella kilpailulle voisi Suomessa olla. Viimeisessä luvussa esitetään johtopäätökset ja suositukset.

3. Tehdyt selvitykset ja mietinnöt

Rautatieliikenteen kilpailun avautumista on selvitetty aikaisemmin useammassa työryhmässä. Vuonna 1998 rautatiekilpailun avautumista selvittänyt työryhmä (LVM:n julkaisu 15/1998) esitti, että rautateiden tavaraliikenteessä tulisi sallia kaikille toimijoille vapaa pääsy markkinoille. Henkilöliikenteen kilpailun suhteen työryhmä linjasi, että rautatieliikennettä ostavilla tahoilla, Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnalla ja liikenne- ja viestintäministeriöllä tulisi olla oikeus kilpailuttaa lähiliikennettä.

Pääkaupunkiseudun lähiliikenteen kilpailuttamista pohtineen lähiliikennetyöryhmän mietinnössä Ota A-juna! (LVM:n julkaisu 44/2001) ehdotettiin, että ensi vaiheessa tulisi kilpailuttaa liikenne rataosilla Helsinki–Leppävaara–Espoo, Helsinki–Vantaankoski ja Helsinki–Kerava. Liikenteen ostajina olisi 1) Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV, liikenne- ja viestintäministeriö ja Kerava tai 2) mainitut osapuolet ilman Keravaa. Työryhmä esitti, että palvelujen ostossa käytettäisiin bruttomallia, jolloin tuloriski olisi palvelujen ostajalla. Lähiliikenteen henkilöstön osalta tulisi neuvotella työmarkkinajärjestöjen välinen sopimus, jossa ratkaistaisiin kilpailuttamistilanteissa noudatettavista työsuhteiden ehtoista ja menettelytavoista. Lisäksi työryhmä totesi, että VR-konsernin henkilöstön eläkejärjestelyistä tulisi tehdä selvitys. Rautatiehenkilöstön koulutusta varten tulisi muodostaa erityisoppilaitos. Työryhmä myös katsoi, että junakaluston hallintaa varten tulisi perustaa kalustoyhtiö, jolloin kalusto on liikenteen ostajan hallinnassa. Tällaisessa kalustonhoitomallissa kilpailuttamisen jälkeen tehtäisiin tarvittavat sopimukset ostajan ja kalustoyhtiön sekä tarjouskilpailun voittaneen ja kalustoyhtiön välillä. Kaluston päivittäishuolto ja kunnossapito olisivat liikenteen harjoittajan vastuulla ja laajemmat kehittämistoimenpiteet junakalustoyhtiön vastuulla.

Huoltopalveluiden osalta työryhmä arvioi, että kilpailutuksen alkuvaiheessa ylläpidossa on tukeuduttava Ilmalan varikkoon ja VR:ään. Helsingin lähiliikenteen kilpailuttamisen edellytyksiä ja vaikutuksia tutkittiin myös liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2005 teettämässä selvityksessä

(Helsingin lähijunaliikenteen kilpailuttamisen vaikutukset). Selvityksessä todettiin, että merkittävimmät esteet tasapuolisten kilpailuedellytysten syntymiselle potentiaalisten operaattorien näkökulmasta liittyvät epävarmuuteen ammattitaitoisen henkilöstön saataavuudesta, mahdollisiin siirtymävaiheen aikaisiin kalustovajauksiin, laadittavan sopimuksen tuloutusperiaatteisiin sekä VR:n nykyiseen vahvaan rooliin liikenteen ohjauksessa ja suunnittelussa sekä huoltovarikkotoiminnassa ja koulutuksessa.

Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähijunaliikenteen julkisen rahoituksen uudistamista selvitettiin uudelleen liikenne- ja viestintäministeriön työryhmässä vuonna 2005 (LVM:n julkaisu 1/2006). Työryhmän piti selvityksessään arvioida julkisen rahoituksen uudistamista siten, että tarjonta tehostuisi ja liikenteen palvelutasoa kehitettäisiin osapuolten yhteistyönä ottaen huomioon komission julkisen liikenteen yksinoikeuksia ja julkisia tukia koskevat lainsäädännön muutokset. Työryhmän mietinnössä esitettiin, että pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähijunaliikenteen liikennepalveluja tulisi jatkossa tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Alueen palvelutason määrittämiseen osallistuisivat toimivaltaiset viranomaiset, YTV (nykyinen HSL), alueen kunnat ja VR.

Liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2008 asettama työryhmä selvitti pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen henkilöliikenteen kilpailuttamismahdollisuuksia. Työryhmä esitti, että kilpailuttamisen aloittamisessa ja kilpailutettavan liikenteen laajentamisessa edettäisiin mahdollisimman nopeasti. Työryhmä teki myös esitykset niistä järjestelyistä, joita tarvitaan tasapuolisten kilpailuedellytysten luomiseksi lähiliikenteessä.

Viimeisin rautateiden henkilöliikenteen kilpailun avaamista selvittänyt työryhmä tarkasteli myös rautateiden henkilöliikenteen kaukoliikennettä ja pääkaupunkiseudun lisäksi myös

muiden kaupunkiseutujen lähiliikennettä. Se jätti mietintönsä syksyllä 2010 (LVM [Julkaisu 17/2010](#)). Työryhmä selvitti niitä toiminnallisia ja lainsäädännöllisiä järjestelyitä, joita kilpailun avaaminen edellyttää. Tällaiset järjestelyt koskevat integroidun palvelutason turvaamista, kaluston saantia, huolto- ja varikkopalveluja, liikenteenohjausta, energianjakelua, rautatiealan koulutuksen järjestämistä sekä pääsyä asemille ja kiinteistöihin. Lisäksi työryhmä esitti näkemyksensä siitä, miten rautateiden henkilöliikenteen kilpailuttamisessa voitaisiin edetä ja mitkä palvelukokonaisuudet ovat valmiimpia kilpailun avaamiselle.

Työryhmä esitti, että rautateiden henkilöliikenteen kilpailuttamisessa edettäisiin palvelukokonaisuuksittain ja vaiheittain palvelukokonaisuuksien soveltuvuuden mukaisesti helpommista palvelukokonaisuuksista vaikeammin toteutettavissa oleviin palvelukokonaisuuksiin.

Kilpailutus tulisi aloittaa Helsingin seudun lähiliikenteestä ja edetä vaiheittain käyttäen hyväksi Helsingin seudun kokemuksia, jos kilpailuttamista päätettäisiin jatkaa muiden liikenne- ja palvelukokonaisuuksien kilpailuttamisilla. Näitä voisivat olla Helsingin ja Tampereen seutuliiikennettä täydentävät taajamajuna- ja kiskobussiliikenteen kokonaisuudet sekä mahdollisesti Lahti-Kotka-Kouvola, Hanko-Karjaa, Ylivieska-Iisalmi ja Nurmee-Joensuu-Pieksämäki liikenneosuudet.

Työryhmä esitti, että lähi- ja seutuliiikenteen palvelukokonaisuuksien tilaajaorganisaationa voisivat toimia alueelliset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tai mahdollisesti kuntayhtymät, kun taas kaukoliikenteen tilaajaorganisaationa toimisi Liikennevirasto.

Työryhmä kiinnitti huomiota siihen, että keskeistä kilpailutuksen onnistumiselle olisi palvelutasolle asetettavien tavoitteiden määrittely siten, että liikennepalvelut tarjotaan asiakkaille integroidulla ja tehokkaalla tavalla. Kilpailun mahdollistamiseksi kaluston saatavuus tulisi työryhmän mukaan turvata tilaajaorganisaatioiden omistaman kalustoyhtiön avulla. Lisäksi olisi turvattava kalusto- ja varikkopalveluiden tasapuolinen saatavuus, samoin kuin asemien ja muun kiinteistövarallisuuden käyttömahdollisuus, tarvittaessa siten, että viranomaisen (esim. Liikennevirasto tai Governia Oy) omistaisi varikkokiinteistöt ja vuokraisi tiloja palveluja tarvitseville. Liikenteenohjauksen ja koulutuksen suhteen työryhmä esitti vielä, että liikenteenohjaus eriytettäisiin VR-konsernista ja että valtio turvaa tasapuoliset ja riittävät koulutusmahdollisuudet rautatiealan ammattiin pääsyyn. Tämä edellyttäisi VRKK:n toimintojen uudelleen järjestämistä ja rautatiealan koulutustarjonnan lisäämistä sekä koulutuksen tukemista kohdistamalla harkinnanvaraista valtionavustusta aloittaville oppilaitoksille. Viimeksi mainitut esitykset ovatkin asiallisesti toteutuksessa. Koska kilpailutuksella voisi olla vaikutuksia henkilöstön asemaan, suositteli työryhmä, että lähiliikenteen henkilöstön osalta tulisi neuvotella työmarkkinajärjestöjen välinen sopimus, jossa ratkaistaisiin kilpailuttamistilanteissa noudatettavista työsuhteiden ehdoista ja menettelytavoista. Lisäksi työryhmä totesi, että VR-konsernin henkilöstön eläkejärjestelyistä tulisi tehdä selvitys.

4. Kilpailusta ja kilpailuttamisesta

4.1 Kilpailun teoriasta

Rautateiden avaaminen kilpailulle voidaan nähdä osana laajempaa yksityisen ja julkisen palvelutuotannon roolin muutosta ja uudelleenarviointia. Julkisen monopolin aiemmin tuottaman palvelun avaamisella kilpailulle pyritään hakemaan tehokkuutta. Tehokkuuden voidaan odottaa lisääntyvän siitä yksinkertaisesta syystä, että yritys, joka voi käyttää monopolihinnoittelua, maksimoi voittonsa alemmalla tuotannon tasolla kuin kilpailullisesti hinnoitteleva muuten samanlainen yritys, jonka voitot jäävät pienemmiksi, mutta joka tuottaa yhteiskunnan kannalta paremman lopputuloksen. Tuotantoresurssit mahdollistaisivat nimittäin monopolin luonnehtimilla markkinoilla suuremman tuotannon alemmin hinnoin, mikä lisäisi yhteiskunnan hyvinvointia. Aiemmin oli vallalla käsitys, että kilpailulliset markkinat eivät välttämättä tuottaisi yhteiskunnan kannalta tehokkainta lopputulosta rautatiepalvelujen kaltaisilla, vertikaalisten mittakaavaetujen luonnehtimilla markkinoilla, jolloin palvelut olisi parempi tuottaa julkisesti. Rautatieliikennettä pidettiin siksi luonnollisena monopolina. Nykyään nähdään kuitenkin markkinoiden kilpailullisuuden luovan mahdollisuuksia tuottaa myös julkisia palveluja tehokkaammin kuin julkiset monopolit, koska markkinat hyödyntävät informaatiota ja toiminnan horisontaalisia mittakaavaetuja monopolia tehokkaammin, ja koska kilpailu pienentää monopolihinnoittelusta aiheutuvaa tehostomuutta.

Rautateillä luonnollisena monopolina nähdään enää itse infrastruktuurista vastaaminen. Tämä näkökulman muutos on ollut tärkeä syy kilpailulle avaamiseen monissa maissa, joskin uudistuksia ovat vauhdittaneet rautateiden 1970-luvulta alkaen lähes kaikkialla kohtaamat taloudelliset ongelmat. Samalla kun rautatieliikenne on järjestetty entiseen verrattuna markkinalähtöisemmin, on myös julkisen vallan rooli muuttunut valtionyhtiön rahoittajasta liiketaloudellisiin periaattein tuotettujen palvelujen tilaajaksi ja markkinoiden regulaattoriksi.

Kilpailulle avaamisessa voi laajasti ottaen olla kyse julkisesti tuotettujen palvelujen yksityistämisestä, jolla pyritään palvelujen tuotantoon markkinaehtoisesti, kilpailullisesti, tai julkispalvelujen tuotannon ulkoistamisesta ja kilpailuttamisesta, tai mahdollisesti molemmista. Kuten edellisestä luvusta ilmenee, myös suomalaisessa keskustelussa kilpailun avaamiseen on liittynyt kilpailutusta pidemmälle meneviä ehdotuksia. Kilpailun ja kilpailuttamisen välinen ero on kuitenkin tärkeä, koska niiden vaikutukset eivät välttämättä ole samoja. Esimerkiksi yksityistäminen ei takaa kilpailullisuutta, kun taas kilpailutus on mahdollista julkisomisteistenkin yhtiöiden kesken. Yksityistämisen vaikutukset riippuvatkin huomattavasti siitä, millainen markkina-asema aiemmin julkisesti omistetulla yhtiöllä on. Lienee myös selvää, että julkisen monopolin korvaamisen kilpailullisilla yksityisillä yrityksillä voi odottaa lisäävän tehokkuutta enemmän kuin yksityisten monopolien luomisen.

Toinen tärkeä ero kilpailulle avaamisen eri lähestymistapojen välillä koskee tehokkuushyötyjen lähdeä. Kilpailun vaikutuksia tarkastellaan usein kolmen päätekijän kautta. Joko tuotannossa ajatellaan olevan mittakaavaetuja, joita ei välttämättä täysin hyödynnetä ilman kilpailua; tai sitten markkinoiden kilpailullisuus riippuu markkinoille pääsyn esteistä, jotka ylläpitävät markkinoilla jo toimivien yritysten markkinavoimaa; markki-

namekanismi voidaan myös nähdä vertikaalisesti integroitunutta monopolia tehokkaampana tapana organisoida tuotanto, koska se pienentää transaktiokustannuksia.

Ensimmäisen päälähestymistavan mukaan mittakaavaetujen vaikutukset riippuvat siitä, millä kohtaa tuotantoketjua mittakaavaetuja voi syntyä. Rautateiden mittakaavaetujen ajatellaan usein johtuvan niiden verkostoluonteesta. Ei ole täysin kiistatonta, ovatko mittakaavaedut vertikaalisia vai horisontaalisia. Vertikaaliset edut näkyisivät radanpidon ja operoinnin ollessa integroituneita, ja juuri niillä perusteltiin aiemmin valtion rautatiemonopoleja. Vertikaalisista mittakaavaeduista on kuitenkin jonkin verran empiiristä näyttöä, ja esimerkiksi Preston (1996) on esittänyt että infrastruktuurin ylläpidon ja operoinnin eriyttämisen myötä on potentiaalisesti menetetty näitä mittakaavaetuja. Prestonin tulos tarkoittaa sitä, että kilpailun lisäämiseksi tehty organisaatiomuutos – ja eräissä maissa yksityistäminen – ei olisikaan edistänyt tehokkuutta. Monet tutkimukset, varsinkin amerikkalaiset, viittaavat kuitenkin siihen, että rautatieliikenteen mittakaavaedut piilevät ennen kaikkea liikennetiheydessä. Kilpailu lisäisi siis tehokkuutta ennen kaikkea liikennemäärien kasvamisen myötä. Tästä näkökulmasta rautateiden kilpailun edistämisen tulisi ennen kaikkea pyrkiä lisäämään liikennepalvelujen tarjontaa – ns. kilpailua rai-teilla (competition on the track).

Toinen päälähestymistapa on William Baumolin vaikutusvaltainen teoria, jonka mukaan tehokkuuden kannalta on keskeistä, että markkinoille pääsulle ei ole hallinnollisia tai sääntelyn esteitä, ja että potentiaalisilla tulokkaiden mahdollisuuksia tuotantovälineisiin ei rajoiteta. Tämän teorian mukaan jo kilpailun uhka riittää tehostamaan toimintaa, vaikkei entiselle monopolille ilmaantuisi haastajia. Teoria korostaa toiminnan mittakaavaetujen sijaan uponneiden kustannusten merkitystä markkinoille tulon esteenä. Tällöin kilpailun uhka riittää rajoittamaan monopolivoimaa, ja markkinat voivat toimia tehokkaasti vaikka toimijoiden määrä olisi rajoitettu. Sääntelyn tulisi tämän teorian mukaan pyrkiä keskittyä poistamaan markkinoille pääsyn esteitä.

Kolmas lähestymistapa selittää kilpailun vaikutuksia tehokkuuteen transaktiokustannusten kautta. Tästä näkökulmasta esimerkiksi Ruotsin ja Ison-Britannian rautateiden deregulaatio toi aiemmin julkisen monopolin sisällä tapahtuneet päätökset markkinamekanismien piiriin, ja tämä läpinäkyvyyden lisääntyminen johti tehostumiseen. Tämän teorian mukaan kilpailu luo tehokkuutta, koska markkinamekanismi johtaa resurssien tehokkaampaan käyttöön kuin julkisen monopolin avulla voidaan järjestää. Tästä näkökulmasta keskeistä on siis markkinaehtoisuus sinänsä.

Markkinoiden avaaminen kilpailulle lisää tehokkuutta kolmen keskeisen teorian valossa mittakaavaetujen tullessa hyödynnetyksi liikenteen lisääntyessä, potentiaalisen kilpailun pakottaessa markkinoilla jo toimivia yrityksiä lisäämään tehokkuutta, ja läpinäkyvyyden kasvaessa. Kilpailun lisäämistä kilpailutuksen tai markkinoiden avaamisen myötä on käytännössä perusteltu kaikista lähestymistavoista lähtöisin olevilla argumenteilla. Tähän voi olla suurimpana syynä eri maiden historiallisesti toisistaan poikkeavat lähtökohdat, mutta teoriat eivät myöskään itsessään kerro paljoakaan siitä, mikä olisi käytännössä tehokkain tapa organisoida markkinat, ja eräät tutkijat ovat jopa esittäneet, ettei optimaalista tapaa rautateiden tapauksessa olisi olemassa. Esimerkiksi Stelling (2007) on tutkinut infrastruktuurin ja liikenteen eriyttämistä osana rautateiden avaamista kilpailulle ja todennut, että eriyttämisestä on luultavasti aiheutunut lisäkustannuksia vertikaalisten mittakaavaetujen menettämisen vuoksi, joskin kulut luultavasti jäivät lisääntyneen kilpailun hyötyjä pienemmiksi. Kaikki tutkijat eivät myöskään ole vakuuttuneita siitä, että transaktiokus-

tannukset olisivat eriyttämisen myötä alentuneet, vaikka monet seikat viittaavatkin siihen, että rautatieliikenne on tehostunut.

Toisaalta rautatiet soveltuvat teoriassa erityisen hyvin palvelutuotannon kilpailutukseen (competition for the market). Teoriassa näin voi olla markkinoilla, joilla tuotantokapasiteetti on rajoitettu (esimerkiksi ajallisesti, kuten rautateillä), tai kun tarvitaan koko järjestelmän koordinoitua verkostovaikutusten vuoksi. Käytännössä rautateiden kilpailulle avaamiseen onkin yleensä liittynyt julkisesti hankittujen palvelujen kilpailutus. Rautateiden erikoispiirteet tarkoittavat kuitenkin, että yksinkertaistetut ajatusmallit kilpailun tehokkuuseduista eivät välttämättä päde sellaisenaan.

Kilpailutuksen vaikutuksia tehokkuuteen käsitellään laajassa huutokauppateorian kirjallisuudessa. Tämän tutkimusalan keskeisiä havaintoja on, että onnistunut kilpailutus vaatii sitä, että kilpailutetun palvelun laatu on havaittavissa ja määriteltävissä, ja että tarjottava palvelu tulisi määritellä siten, että palvelun tarjoajilla olisi kannustimia laadun takaamiseen ja toiminnan kehittämiseen. Huutokauppateoria käsittelee myös laajasti strategiseen käyttäytymiseen liittyviä kysymyksiä, kuten esimerkiksi alihinnoittelua, jolla pyritään markkinaosuuden kasvattamiseen kilpailijoiden markkinoillepääsyn estämiseksi.

4.2 Rautatieliikenteen kilpailulle avaamisessa käytetyt menettelyt

Rautateiden kilpailulle avaaminen on useimmissa maissa liittynyt laajempaan muutokseen ja siihen on liittynyt koko toimijakentän roolien uudelleenarviointi. Markkinamekanismi on kuitenkin useimmiten toteutettu ostopalvelujen kilpailuttamisen kautta (competition for the track) eikä vapaan pääsyn periaatteella (competition on the track). Tässä luvussa kuvataan lyhyesti rautatieliikenteen järjestämisen malleja.

Perinteinen tapa rautateiden henkilöliikenteen järjestämiseen on ollut yhden toimijan malli, jossa viranomaiset ostavat rautatieliikennettä valtionyhtiöltä. Suomessa Helsingin seudun liikenne – kuntayhtymän (HSL) käyttämä malli on ostoliikennesopimus ja liikenne- ja viestintäministeriön malli on käyttöoikeussopimus nettokorvauksella (LVM 17/10).

Henkilöliikenteen kilpailun toteuttamisen päämalleja ovat kilpailuttaminen tarjouskilpailun avulla, käyttöoikeussopimukset ja vapaa pääsy (LVM 17/10).

Kilpailutetussa ostoliikennemallissa (tendering) tarjouskilpailun järjestävä viranomaisen tekee määräajaksi sopimuksen tarjouspyynnössä verraten tarkasti määrätyn liikennekonaisuuden liikennöinnistä tarjouskilpailun voittajan kanssa. Liikenteen tarjonta, lippujen hinnat ja laatutekijät ovat liikenteen tilaajan määrittelemät. Kilpailutetussa ostoliikennemallissa viranomaisen pyytää tarjouksia suunnittelemansa liikenteen hoitamisesta. Käytössä on kaksi päämenettelyä. Bruttomallissa tarjoushinta annetaan koko liikennöintikustannuksesta, jolloin liikenteen tilaaja kerää kaikki lipputulot. Nettomallissa taas liikenteenharjoittaja jättää tarjouksen liikennöintikustannusten ja arvioitujen lipputulojen erotuksesta, jolloin lipputulot jäävät liikenteenharjoittajalle. Nettomallissa liikenteenharjoittajan kannattaa panostaa palvelun laatuun ja markkinointiin matkustajamäärän ja siten oman tuloksensa maksimoimiseksi. Bruttomallissa halutut laatutekijät on määriteltävä kilpailutuksen yhteydessä.

Käyttöoikeussopimuksissa (franchising, konsessio) on paljon samoja piirteitä kuin nettomallin kilpailuttamisessa. Markkinoille pääsy tapahtuu tarjouskilpailun kautta ja lipputuloriski sekä riski tuotantokustannuksista ovat molemmat liikenteenharjoittajalla. Fran-

chising antaa kuitenkin liikenteenharjoittajalle enemmän vapauksia ja on siten markkina-
lähtöisempi kuin nettomallin kilpailuttaminen. Käyttöoikeussopimuksessa liikenteenhar-
joittaja suunnittelee liikenteen tarjouspyynnössä annettujen ehtojen mukaisesti, kun taas
kilpailuttamisessa tilaaja määrittelee liikenteen hyvin tarkasti. Kilpailun järjestävä viran-
omainen antaa minimivaatimukset liikennetarjonnalle, esimerkiksi liikennöintiajalle ja
vuoroväleille, joiden perusteella liikenteenharjoittaja tekee aikataulut. Tilaajan ja liiken-
teenharjoittajan välinen rahavirta voi kulkea molempiin suuntiin. Liikenteenharjoittaja voi
jättää tarjouksen tilaajalle maksettavasta summasta hyvin kannattavassa liikenteessä.
Tällöin kyseessä on maksu siitä, että yrittäjä saa erityisoikeuden tarjota palveluita mat-
kustajille ja kerätä siitä voittoja. Huonosti kannattavan liikenteen osalta sopimus muis-
tuttaa kilpailuttamisen nettomallia. Tarjous jätetään siitä korvauksesta, jonka liikenteen-
harjoittaja edellyttää saavansa lipputulojen lisäksi saadakseen liikennöinnistä kannatta-
vaa.

Vapaa pääsy (open access) on junaliikenteen järjestämistavoista kaikkein markkina-
lähtöisin. Sitä on toteutettu käytännössä vähän. Lähtökohta kuitenkin on, että operaattorilla
on suuri vapaus kaikkien kolmen säännellyn päätekijän (tarjonta, hinnoittelu ja tariffi)
sekä markkinoille pääsyn ja sieltä poistumisen suhteen. Operaattori ilmaisee halunsa
liikennöidä määrätyillä rataosilla hakemalla rataverkonhaltijalta ratakapasiteettia. Rata-
verkon haltija yhteen sovittaa kaikkien liikennöitsijöiden aikataulusuunnitelmat ja myön-
tää sen jälkeen ratakapasiteettia. Kapasiteetti voidaan myös hinnoitella, esimerkiksi ra-
tamaksun kautta.

5 Muiden maiden kokemukset rautateiden avaamisesta kilpailulle

Tässä luvussa kuvataan lyhyesti uudistusten taustaa ja niistä saatuja kokemuksia sekä tutkimustuloksia kilpailun vaikutuksista Ruotsissa, Tanskassa, Saksassa, Alankomaissa ja Iso-Britanniassa. Kaikissa näissä maissa rautatiepolitiikan ohjaus kuuluu liikenneministeriölle ja kaikissa on EU-lainsäädännön periaatteiden mukaisesti infrastruktuurin hallinta (Saksaa lukuun ottamatta) ja valvonta eriytetty.

5.1 Ruotsi

Ruotsin rautateiden kilpailulle avaaminen alkoi 1980-luvun lopulla, jolloin (Ruotsin valtionrautateiden) SJ:n kehoon taloudelliseen tilanteeseen ja jatkuvaan tuen tarpeeseen haluttiin läpinäkyvyyttä raitinfrastruktuurin ja operoinnin eriyttämisellä. Vuodesta alkaen 1988 SJ vastasi vain liikenteestä, kun taas raitinfrastruktuurin hallinta siirtyi Banverketille. Pian tämän jälkeen tehtiin mahdolliseksi paikallisliikenteen kilpailuttaminen. Tuetusta paikallisliikenteestä vastasivat Ruotsissa – ja vastaavat edelleen - läänikohtaiset viranomaiset, joille uudistuksen myötä tehtiin mahdolliseksi liikennepalvelujen kilpailuttaminen. Järjestelyn yhteydessä viranomaisille tehtiin mahdolliseksi myös kaluston omistaminen. Vaikka uudistuksen alkuperäisenä tarkoituksena ei välttämättä ollut markkinoiden avaaminen, liikenteen kilpailuttamisen mahdollistaminen vaati ennen SJ:n monopolina olleiden palvelujen saatavuuden varmistamista myös muille operaattoreille. Tämä toteutettiin 1990-luvun puolessa välissä aluksi SJ:n toimintoja eriyttämällä, mutta 2000-luvulle tultaessa toiminnot oli yhtiötetty ja useat yhtiöistä yksityistetty. Liikenteenohjaus on Ruotsissa nykyisin rataverkon haltijan Banverketin alaisuudessa.

Uudistukseen liittyi selkeä linjavalinta panostaa rautatieliikenteen infrastruktuuriin, ja se näkyy rautatieliikenteen muita Euroopan unionin maita keskimääräistä korkeampana suoriteosuutena. Henkilöliikennesuoritteesta rautatieliikenteen osuus on 8 prosenttia ja tavaraliikenteen kuljetetuista tonnikipometreistä jopa noin 40 prosenttia. Ruotsissa on tällä hetkellä kuusi henkilöliikennettä harjoittavaa rautatieyritystä. Kannattavan (ei tuetun) kaukoliikenteen harjoittaminen oli pitkään valtiollisen SJ:n yksinoikeus, mutta joulukuusta 2011 alkaen Ruotsin hallitus poisti täysin rautatieliikenteen sääntelyn ja mahdollisti vapaan pääsyn myös kaukoliikenteeseen.

SJ:n markkinaosuus on kuitenkin säilynyt henkilöliikenteessä yli 80 prosentissa. Yksityiset operaattorit ovat tuottaneet palveluita lähinnä seudulliseen ja seutujen väliseen liikenteeseen. Yksityisiä rautatieyrityksiä Ruotsin rautatiemarkkinoilla ovat Veolia, Arriva, DSBFirst, Tågkompaniet ja A-train. SJ:llä ei ole sopimusta valtion kanssa, vaan keskeiset seudulliset ja pitkän matkan yhteydet on kilpailutettu. Trafikverket vastaa valtakunnallisen henkilöliikenteen järjestämisestä ja kilpailuttamisesta ja kaluston tarjoamisesta läänien väliseen liikenteeseen, läänit alueellisen liikenteen ja siinä tarvittavan kaluston järjestämisestä. Läänien kalusto on joko omaa tai yhteisen kalustoyhtiön omistamaa, Trafikverket on puolestaan oman kalustonsa lisäksi käyttänyt SJ:n perua olevaa, SJ:n tytäryhtiön alun perin omistamaa leasing-kalustoa. Paikallisliikenteen kalusto on osin alueellisten liikenneviranomaisten omistuksessa, osin kalustosta vastaa alueviranomaisten yhteistyössä rahoittama kalustoyhtiö, Transitio AB, joka huolehtii seudullisten rautatielinjojen kalustosta. Alueviranomaiset omistavat kalustoyhtiön kokonaisuudessaan. Kalustoyhtiö vuokraa kalustoa alueviranomaisille, jotka edelleen vuokraavat kaluston tarjouskilpailut voittaneille operaattoreille. Operaattorit eivät siten ole mukana omistamassa kalustoyhtiötä.

Kilpailutetun liikenteen osuus on noin 25 prosenttia Ruotsin kokonaisjunakilometreistä. Tarjouskilpailuun on osallistunut keskimäärin kaksi tarjoajaa kilpailua kohden. Kilpailu-

tuksen jälkeinen liikennöintisopimus ei tarjoa merkittävää vapautta operaattoreille, mm. aikataulut, lippujen hinnat, kalusto ja kunnossapito ovat ennalta määrättyjä. Sopimusten pituudet vaihtelevat suuresti. Suurin osa on tehty viideksi vuodeksi, mutta joukossa on 8-18 vuoden sopimuksiakin. Poikkeuksen muodostaa Arlandabanan järjestely, joka muistuttaa PPP-järjestelyjä, ja joka käsittää sekä rakentamisen että operoinnin 45 vuoden ajaksi.

Ruotsin paikallisliikenteen kokemukset heijastavat ennen kaikkea kilpailutuksen vaikutuksia. Kilpailutuksen ensikokemukset olivat pääosin myönteisiä; tukitarve laski selvästi ja operaattorien määrä nousi. Markkinoille myös tuli välittömästi 1990-luvun alussa ensimmäinen uusi toimija, BK Tåg. Kilpailutuksen seurauksena subventioiden tarve vähenyi 20–28 prosenttia, kun taas matkustajamäärät ovat nousseet keskimäärin 32 prosenttia ja lyhyillä taajamamatkoilla jopa 70 prosenttia. Turvallisuuteen ja palvelutasoon liittyviä ongelmia ei paikallisliikenteen osalta ole mainittavasti ilmennyt. SJ:n pilkkominen ja osittainen yksityistäminen ei myöskään näytä aiheuttaneen ongelmia henkilöstön työllistymisessä, pikemminkin päinvastoin, kun uudet toimijat ovat alkaneet kilpailla henkilöstöstä vanhojen toimijoiden kanssa.

Ajan myötä kilpailutuksesta on kuitenkin saatu ristiriitaisiakin kokemuksia. Tarjouskilpailut näyttävät ainakin alkuvaiheessa suosineen markkinoille pyrkiviä liikenteenharjoittajia eikä edellisen kilpailun voittaminen näytä taanneen menestystä uudella sopimuskaudella. Alexandersson (2006) argumentoi, että kyseessä on joissakin tapauksissa voinut olla alihinnoittelusta. Tämän seurauksena eräät operaattorit eivät kyenneet täyttämään sopimuksiaan ja joutuivat taloudellisiin vaikeuksiin (mukaan lukien valtion omistama SJ, jota jouduttiin pääomittamaan vuosina 2002–2003). Operaattorien omistus on myös keskittynyt, ja lähes kaikki alkuvuosien uudet toimijat ovat siirtyneet monikansallisten yritysten haltuun. Alexandersson et al 2006 näyttävät, että tuen tarpeen aleneminen ei ole myöskään merkinnyt lippujen hintatason laskua, vaan hintataso on ajan mittaan noussut selvästi kuluttajahintoja nopeammin, osittain kuitenkin arvonalisäveron käyttöönoton vuoksi.

Kaukoliikenteen avaamisesta kilpailulle ei ole vielä ehtinyt kertyä laajempaa kokemusta, mutta uusien operaattorien ilmestyminen markkinoille on kuitenkin tosiasia. Vuoden 2012 alusta Veolia on liikennöinyt Tukholma–Malmö-reitillä. Veolia ei kuitenkaan ole toistaiseksi sijoittanut uuteen kalustoon, vaan se operoi SJ:ltä vuokraamallaan kalustolla. Kaukoliikenteen kilpailun avaaminen on lisännyt Trafikverketin merkitystä, koska markkinoille pääsy perustuu operaattorien tarjouksiin tietyn vuoron ajamisesta, jonka Trafikverket käsittelee ”kauneuskilpailuna”. Reittejä ei siis ole toistaiseksi hinnoiteltu, vaan viranomaisen – Trafikverket – valitsee operaattorit niiden osoittaman kiinnostuksen perusteella.

5.2 Saksa

Myös Saksassa rautateiden uudistuksen takana on ollut pitkä tappiollisuuden historia, jota Saksojen yhdistyminen vielä kärjisti. Valtionrautateista muodostettiin eräänlainen 1993 konserni, jonka alla eri toiminnot yhtiöitettiin ja eriytettiin. Yhtiö säilyi valtion omistuksessa, mutta toimintojen ristisubventio kiellettiin. Toinen tärkeä uudistus koski alueellisen matkustajaliikenteen järjestämisvastuuta – valtion tukemana – joka siirrettiin 1996 osavaltioille. Samassa yhteydessä paikallisliikenteen kilpailuttaminen tehtiin mahdolliseksi. Lisäksi lainsäädäntöä uudistettiin siten, että vapaa pääsy taattiin periaatteessa kaikille saksalaisille ja myös muiden EU-maiden operaattoreille.

Saksan uudistukset ovat selvästi lisänneet toimijoiden määrää. Rautatieyhtyiä on yhteensä yli 300, joista kuitenkin useimmat toimivat rahtiliikenteessä. Valtiollista DB:tä lukuun ottamatta muut henkilöliikenteen operaattorit harjoittavat vain paikallista tai osavaltion sisäistä alueellista rautatieliikennettä. DB:n markkinaosuus henkilöliikenteessä on

noin 80 prosenttia. Kaukohenkilöliikenne on organisoitu DB Fernverkehr – osa-alueen alle. DB Fernverkehr vastaa käytännössä koko kaukoliikenteestä, vaikka myös kaukoliikenteen markkinoille pääsy on ollut periaatteessa mahdollista vuodesta 1994 saakka. Kaukoliikenteessä toimii DB Fernverkehrin lisäksi vain neljä liikenteenharjoittajaa: GVG ja SJ yöliikenteessä, sekä Veolia ja Arriva päiväliikenteessä. Niiden markkinaosuus on kuitenkin marginaalinen.

Kaukohenkilöliikenne ei kuitenkaan ole minkään sopimuksen tai käyttöoikeuden alaisuudessa eikä sitä tueta. Liittovaltion liikenneministeriö antaa osavaltioille rahoitusta seudullista liikennettä varten. Paikallis- ja seutuliikenteestä sovitaan osavaltio- ja paikallistasolla, mutta vaikka kilpailutus on mahdollista, liikenteestä suurimman osan hoitaa DB Regio ilman kilpailutusta. Lisäksi on noin 30 yksityistä liikenteenharjoittajaa, kuten Arriva, Connex/Veolia ja Keolis. Sopimuskauden pituus on keskimäärin yhdeksän vuotta.

DB:n hallitsevasta markkina-asemasta on keskusteltu viime vuosina DB:n mahdollisen yksityistämisen yhteydessä. DB on tarkoitus jakaa kolmeen yhtiöön, jotka koostuisivat matkustaja- sekä rahtiliikenteestä, logistiikasta ja infrastruktuurista (radat ja asemat). Matkustaja- ja rahti-yhtiö sekä logistiikkayhtiö on tarkoitus yksityistää niin, että lähes neljännes yhtiöistä olisi yksityisomistuksessa. Sen sijaan infrastruktuuri jäisi kokonaisuudessaan valtion omistukseen. Talouskriisi on kuitenkin siirtänyt yksityistämistä.

5.3 Alankomaat

Alankomaiden rautatieuudistus juontaa 1990-luvun alkuun, ja sillä pyrittiin ennen kaikkea valtiollisen rautatieyhtiön tukitarpeen vähentämiseen. Vuonna 1995 Nederlandse Spoorwegen (NS) organisoitiin uudelleen konserniksi, jonka tytäryhtiöt vastasivat määrättyistä toiminnoista. Näistä NS Groepin oli tarkoitus toimia markkinaperiaattein (henkilöliikenne, asemat, kiinteistöt) ja se oli tarkoitus myöhemmin yksityistää. Infrastruktuurin omistus säilyi NS:llä, mutta infrastruktuurin rahoitusvastuun oli tarkoitus siirtyä ministeriölle.

Vaikkei uudistus varsinaisesti tähdännyt kilpailutuihin markkinoihin, se loi kuitenkin edellytykset kilpailulle, koska kilpailijoilla oli periaatteessa vapaa pääsy markkinoille. Vuonna 1996 Lovers Rail-yhtiö tarjoutuikin lisäämään liikennettä eräillä NS:n operoimilla reiteillä, mutta vuonna 1999 yhtiö ajautui konkurssiin. Vuonna 2000 hallitus esitti kannattavan liikenteen järjestämistä laatuvaatimuksia sisältävällä yksinoikeussopimuksella ja NS:n tuetun liikenteen järjestämistä kilpailutuksella. Kilpailutuksesta vastaamaan perustettiin uusia alueellisia liikenneviranomaisia. Uudistuksen toteuttamiseen kului useita vuosia. Vuonna 2002 infrastruktuuri eriytettiin NS:stä uuteen valtionyhtiöön, ProRailiin. Vuonna 2004 NS sai kymmenen vuoden yksinoikeussopimuksen. NS:n lisäksi Alankomaissa on neljä yksityistä paikallisliikenteen rautatieyrittäjästä.

Tuetun seudullisen junaliikenteen järjestämisvastuu on seudullisilla viranomaisilla, jotka ovat vähitellen kilpailuttaneet liikenteen. Sopimuksissa säädetään palvelutasosta ja kerättävistä maksuista. Sekä NS:n että rautatieinfrastruktuurin hallinnasta vastaavan valtiollisen yhtiön ProRailin käyttöoikeussopimuksissa edellytetään palvelutason säilyttämistä. Molemmilla yhtiöillä on velvollisuus tuottaa vuosittainen liikennesuunnitelma (NS) ja infrastruktuurisuunnitelma (ProRail). Molemmilta edellytetään suunnitelmien toteuttamista. Tavoitteena on parantaa käyttöoikeussopimuksia siten, että tuotannon laatu parane ja toiminta on kustannustehokasta.

Alankomaiden kokemukset ovat pääosin myönteisiä, vaikkakin kilpailu on vielä tähän asti ollut sangen rajallista. Parhaimmillaan matkustajamäärät ovat kasvaneet nopeammin kilpailutetuilla reiteillä. Tarjontaan, hinnoitteluun ja markkinointiin on tullut variaatioita ja joukkoliikennepalvelujen yhteensovittaminen on kohtuullisen onnistunutta.

5.4 Iso-Britannia

Myös Ison-Britannian jo 1980-luvulla alkaneen uudistuksen liikkeellepanijana olivat alun perin valtionrautateiden taloudelliset ongelmat. Siihen vaikutti kuitenkin muita maita enemmän selkeä pyrkimys markkinalähtöisyyteen. Ison-Britannian valtiollinen rautatieyhtiö British Rail eriytettiin 1980-luvulla kaupallisesti toimiviksi yksiköiksi, mutta vaikka tämä näytti parantavan aluksi tuottavuutta, British Railin taloudellinen tilanne heikkeni 1990-luvun alussa, jolloin päädyttiin rautatieliikenteen yksityistämiseen. Kalusto jaettiin kolmeen yksityiseen yritykseen, jotka yksityistettiin vuosina 1995–1996. Rahtiliikenne yksityistettiin samoihin aikoihin, ja henkilöliikenne jaettiin 25 yritykseen, joiden kesken henkilöliikenne kilpailutettiin. Kaikkiaan BR jaettiin yli 80 yhtiöön kilpailun edistämiseksi kaikilla toimintojen tasoilla. Infrastruktuuri eriytettiin Railtrack-yhtiön vastuulle. Samassa yhteydessä perustettiin uusi regulaattori valvomaan kilpailua.

Ensimmäisiin kilpailutuksiin osallistui yleensä hyvin monia tarjoajia, ja liikenteen tukitaso laski tuolloin selvästi. Ajan mittaan operaattorien omistus on keskittynyt ja tukitaso on noussut lähes yksityistämistä edeltäneelle tasolle. Kustannusten nousua on selitetty sekä infrastruktuurin ylläpitokustannusten nousulla, energian hinnalla, että palkkakustannuksilla, joiden nousun takana on ollut kilpailu henkilökunnasta.

Iso-Britanniassa 1990-luvulla toteutetun rautatieliikenteen uudistamisen keskeisenä lähtökohtana oli yksityistäminen ja toimintojen eriyttäminen. Henkilöliikenteen operointi jakautuu kilpailutetun ja avoimen liikenteen välillä, joilla toimii nykyisellään yhteensä 45 liikenteenharjoittajaa. Suurimpien toiminnanharjoittajien markkinaosuus henkilöliikenteessä on vain noin 10 prosentin luokkaa (South West Trains, First Great Western ja National Express East Anglia).

Kilpailulle avaaminen on toteutettu käyttöoikeussopimuksin, joissa Iso-Britannian liikenneministeriö myöntää kilpailuttamisen jälkeen oikeuden rautatieverkolla liikennöintiin yksityisille junayhtiöille (Train Operating Companies, TOCs). Yhtiöt siis tarjoavat palvelu- ja käyttöoikeussopimuksen perusteella. Käyttöoikeussopimukset sisältävät yksityiskohdalliset määrittelyt liikenteen palvelutasosta. Käyttöoikeussopimuksen korvaus voi olla joko viranomaiselta operaattorille (kannattamattomissa kohteissa) tai operaattorilta viranomaiselle (kannattavissa kohteissa). Operaattori voi määrittää lippujen hinnat valvojan asettamissa rajoissa. Hintoja säännellään varsinkin tilanteissa, joissa asiakkaalla on vähän muita vaihtoehtoja. Sääntely on puolestaan vähäisempää kilpailullisissa tilanteissa, joissa vaihtoehtoina ovat esimerkiksi pitkämatkainen bussiliikenne tai lentokone. Sopimuksiin sisältyvät erilaiset sanktiot mm. täsmällisyydestä ja käytettävissä olevista istumapaikkamääristä.

Mielenkiintoinen piirre Ison-Britannian toteutuksessa on se, että käyttöoikeussopimukset eivät takaa yksinoikeutta rataosalle, vaan muut operaattorit voivat toimia TOC:sien rinnalla "open-access" –periaatteella. Tällöin tosin rautatieliikenteen sääntelystä vastaavalla viranomaisella (The Office of Rail Regulation, ORR) on mahdollisuus asettaa muille operaattoreille liikennöintirajoituksia, kuten määrätä, että ne eivät saa ottaa tai jättää matkustajia vilkkailla asemilla tai ne voidaan oikeuttaa liikennöimään vain ruuhka-ajan ulkopuolella. Tällä hetkellä open-access –periaatteella liikennöi kolme liikenteenharjoittajaa: Hull Trains (vuodesta 2000), Grand Central (vuodesta 2007) ja WSMR (vuodesta 2008). Kaikki liikennöivät Lontooseen/Lontoosta East Coast Main Linella, josta ne vastaavat 10 prosentista pitkänmatkan matkoista. Koko maan tasolla ne vastaavat 0,1 % matkojen liikennöinnistä. Iso-Britannian liikenneministeriö julkisti vuonna 2007 Valkoisen kirjan rautatieliikenteen turvallisuus- ja luotettavuusvaatimuksista sekä kapasiteetista ja rautatieliikennepalvelujen hankintabudjetista. Valkoisella kirjalla ministeriö määritteli rautatiesektorin vaatimukset vuosille 2007–2012. Vaatimusten toteutumista seuraa sääntelyelin (ORR).

Ison-Britannian rautateiden kilpailulle avaamiseen liittyi merkittäviä ongelmia palvelutason osalta. Yleinen näkemys on ollut, että valtiollisen British Railin ajan jälkeen institutionaalisen muutokset johtivat liian suuriin palvelutason heikennyksiin. Voimakas tarjonnan ja matkustajamäärien kasvu johti ongelmiin ensimmäisissä käyttöoikeussopimuksissa. Kasvu oli voimakkaampaa kuin oli mahdollista järjestää lisätarjontaa heikolla rataverkolla. Ongelma oli seurausta rataverkon yksityistämisestä. Rataverkkoa hallinnoiva Railtrack teki merkittäviä virheitä. Tämä johti politiikan muutokseen siten, että vuonna 2001 perustettiin uusi Network Rail, joka hallinnoi ratainfrastruktuuria voittoa tavoittelemattomasti. Uusi ratahallinto aloitti valtionavulla ja sillä on todennäköiset mahdollisuudet saavuttaa taso, joka vallitsi ennen rautatieuudistusta.

Nykyisin hallinto toimii tyydyttävästi: rautatiekalusto on merkittävästi uudistunut ja sekä tarjonta että matkustajamäärät ovat kasvaneet huomattavasti. Yksityistäminen ei missään vaiheessa myöskään näytä heikentäneen turvallisuutta, vaan onnettomuudet suoritetta kohden ovat tasaisesti laskeneet eräistä paljon huomiota saaneista onnettomuuksista huolimatta. Nykyiset käyttöoikeussopimukset (franchises) sisältävät enemmän taloudellisia kannustimia kuin muissa maissa, joissa on erotetut toiminnot. Myös liikenteen ohjaukseen on panostettu. Radanpidosta vastaavan Network Railin ja operaattoreiden (TOC) välille on perustettu yhteinen liikenteen ohjauskeskus, jotta liikenteen ohjaus voidaan paremmin integroida. Ilmeisesti myös Ison-Britannian kokemus henkilöstön osalta on siinä mielessä myönteinen, että uudet toimijat ovat työllistäneet henkilöstön. Kilpailu henkilöstöstä näyttää myös nostaneen palkkatasoa.

5.5 Yhteenveto kilpailutilanteesta muissa EU-maissa

Rautateiden kilpailulle avaaminen on toteutettu tarkastelluissa maissa varsin eri tavoin. Kilpailu on avoiminta niissä maissa, jotka aloittivat uudistukset jo 1980-luvulla, nimittäin Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa. Kaikissa maissa on toteutettu EU:n vaatima radanpidon (ja liikenteenvalvonnan) eriyttäminen liikennöinnistä sekä kansainvälisen liikenteen avaaminen kilpailulle. Kilpailun avaamiseen on kaikissa maissa liittynyt lainsäädännön lisäksi institutionaalisia muutoksia, jotka ovat koskeneet sekä viranomaisia että valtion omistamia rautatieyhtiöitä. Muutokset poikkeavat toisistaan, mutta yhteistä niille on ollut se, että ne ovat mahdollistaneet operaattorien tasapuolisen kohtelun.

Isossa-Britanniassa eteneminen on ollut radikaaleinta ja siihen liittyi alun perin suurimmat institutionaaliset muutokset operoinnin, huollon ja radanpidon yksityistämiseen. Brittien kokemukset ovat myös olleet ristiriitaisimmat palvelutason ja turvallisuuden selkeine heikentymisineen 1990-luvun aikana. Osittain uudistuksista onkin sittemmin tingitty ennen kaikkea radanpidon järjestämisen osalta. Radanpidon julkista rahoitusta on myös lisätty ja operaattorien rahoitus on omistuksen keskittymisen ja kasvaneen ulkomaisen omistuksen myötä kohentunut, ja kun viranomaisten roolia on selkeytetty, vaikuttaa brittien ratkaisu nyky muodossaan toimivan tyydyttävästi.

Ruotsin kokemukset kilpailulle avaamisesta ovat ehkäpä myönteisimmät. Paikallisliikenteestä alkanut tuetun liikenteen kilpailutus on laajentunut seutuliikenteeseen ja näyttää laskeneen tuen tarvetta pitkälläkin tähtäimellä. Rautateiden henkilöliikennesuorite on kasvanut selkeästi, minkä takana on ollut kilpailuttamisen lisäksi selkeä valinta panostaa rataverkon kehittämiseen ainakin 1990-luvulla (nyttämmin Ruotsin rataverkon katsotaan ruuhkautuneen). Kasvaneiden liikennemäärien lisäksi kilpailu on tuonut mukanaan myös uusia palvelukonsepteja. Asiakasnäkökulmastakin uudistus on siis ollut varsin onnistunut.

Institutionaalisesti Ruotsissa toteutettiin lähes yhtä laaja muutos kuin Isossa-Britanniassa Ruotsi siinä mielessä, että 2000-luvulle tultaessa valtion rautatieyhtiö oli eriytetty useaan valtionyhtiöön, joista osa yksityistettiin vuosikymmenen alussa. Ruotsin valtio on kuitenkin säilyttänyt omistuksensa nyttemmin pelkästään henkilöliikenteeseen

keskittyvässä SJ:ssä ja SJ:stä erotetussa rahtiliikenneyhtiössä Green Cargossa. Lisäksi SJ:stä erotetut valtionyhtiöt omistavat (valtaosan) rautateiden kiinteistöistä.

Institutionaaliset muutokset ovat koskeneet viranomaisia vähintään yhtä laajasti kuin liike-elämää. Viranomaisten – alueelliset liikenneviranomaiset, trafikhuudmän - toimivaltaa ja mahdollisuuksia kaluston omistamiseen laajennettiin uudistuksen alkuvaiheilla lähiliikenteen kilpailuttamiseksi. Samoin meneteltiin kilpailutetun, tuetun kaukoliikenteen osalta. Kannattavan kaukoliikenteen osalta siirryttiin loppuvuodesta 2011 vapaan pääsyn periaatteeseen, joka toi sekin uusia tehtäviä liikenteenvalvonnasta vastaavalle viranomaiselle. Ison-Britannian tavoin Ruotsin uudistus on kasvattanut kilpailuviranomaisten merkitystä ja tuonut esille kilpailulainsäädäntöön liittyviä ongelmia.

Alankomaiden ja Saksan ratkaisut muistuttavat jossain määrin toisiaan. Kummassakin on edetty Ruotsia ja Isoa-Britanniaa maltillisemmin. Institutionaaliset muutokset on toteutettu lähinnä valtionyhtiöiden toimintojen eriyttämisellä, mutta yhtenäisen, valtion omistaman konsernin rakenteesta on pidetty kiinni. Ratkaisut ovat kuitenkin mahdollistaneet paremman läpinäkyvyyden ja luoneet edellytykset uusien toimijoiden tasapuoliselle kohtelulle. Niinpä molemmissa maissa on syntynyt mahdollisuuksia liikenteen kilpailutukselle. Saksassa on edetty siinä mielessä nopeammin kuin Alankomaissa, että alueviranomaisille luotiin jo 1990-luvulla mahdollisuus paikallisliikenteen kilpailuttamiseen, kun Alankomaissa kilpailutus alkoi vasta tämän vuosituhannen puolella. Alankomaissa kokeiltiin toisaalta vapaan pääsyn periaatetta kaukoliikenteessä jo 1990-luvulla, mutta tällä hetkellä valtionrautateilla on yksinoikeussopimus. Saksassa sen sijaan kaukoliikenteessä on alusta pitäen noudatettu vapaan pääsyn periaatetta, joka ei kuitenkaan ole johtanut uusien toimijoiden merkittävään markkinoilla tuloon. Paikallisliikenteeseen sen sijaan on tullut uusia toimijoita.

Yhteisiä piirteitä tarkastelluissa maissa on se, että lainsäädäntö mahdollistaa periaatteessa markkinoille pääsyn. Valtionrautateiden toiminnot on vähintäänkin eriytetty, alun perin ehkä ennen kaikkea läpinäkyvyyden lisäämiseksi, mikä on kuitenkin luonut edellytykset kilpailuttamiselle myöhemmin. Lähiliikenteessä ja seutuliikenteessä on ainakin kokeiltu kilpailuttamista. Yhteinen kokemus on myös se, että kilpailuttaminen lisää viranomaisiin kohdistuvia vaatimuksia ja vaatii uusien toimintojen organisoimista ja rahoitusta. Tämä koskee ehkä ennen kaikkea kilpailutuksen järjestämistä: onnistunut kilpailutus vaatii asiantuntemusta esimerkiksi vaadittavan palvelutason määrittelemisessä. Samaan aikaan tulisi operaattoreille jättää liikkumavaraa ja luoda taloudellisia kannustimia palvelujen kehittämiseen. Jos vastuu kaluston omistamisesta ja kehittämisestä uskotaan viranomaisille, on ne myös pääomittava. Tämä ratkaisu on kuitenkin käytössä lähinnä Ruotsissa. Kaukoliikenteen osalta ratkaisut poikkeavat enemmän: Ruotsissa ja Saksassa sovelletaan vapaan pääsyn periaatetta kannattavaan liikenteeseen, kun taas tuettu liikenne on kilpailutettua. Ison-Britannian ratkaisu perustuu käyttöoikeussopimukseen mutta mahdollistaa periaatteessa myös vapaan pääsyn, kun taas Alankomaissa kaukoliikenteestä on yksinoikeussopimus.

Euroopan maiden rautateiden henkilöliikenteen kilpailuesimerkit osoittavat, että kilpailuttaminen on tuonut ostoliikenteeseen kustannussäästöjä tuen tarpeen laskeessa keskimäärin 10 - 30 prosenttia ja osin myös parantanut rautatieliikenteen palvelua. Kilpailutetuille reiteille on tullut lisää vuoroja ja siten palvelujen tarjonta ja matkustajamäärät ovat lisääntyneet. Tämä viittaisi siis siihen, että kilpailu on mahdollistanut mittakaavaetujen hyödyntämisen. Toisaalta kaikkien maiden kokemus lienee myös, että infrastruktuurin ylläpidolle on taattava riittävä rahoitus, jotta hyödyt voisivat toteutua.

6 Rautateiden kilpailulle avaamisen kansantaloudellisista vaikutuksista

6.1 Rautateiden kilpailulle avaamisen vaikutukset: viisi skenaariota

Rautateiden henkilöliikenteen avaamisessa kilpailulle on kysymys yhteiskuntaa monilla tasoilla koskettavasta muutoksesta, jota on vaikea asettaa kontekstiin pohtimatta konkreettisten esimerkkien avulla siitä syntyviä vaikutuksia alueellisella ja koko yhteiskunnan tasolla. Tässä luvussa tarkastellaan kilpailun avaamisen mahdollisia vaikutuksia tällaisten skenaarioiden avulla. Skenaariot on valittu siten, että ne heijastavat jo olemassa olevia mahdollisuuksia ja sellaisia mahdollisuuksia, joita jo suunnitelmien tasolla olevien lisäinvestointien toteutuessa voitaisiin hyödyntää.

Kilpailun lisääntymisestä syntyvien tehokkuushyötyjen kansantaloudellisten vaikutusten arviointi voi perustua lähinnä muiden maiden kokemuksiin, ja sisältää siksi varsin suuria epävarmuuksia kilpailun hyötyjen osalta. Muiden maiden kokemusten perusteella rautateiden henkilöliikenteen kilpailulle avaaminen on tuonut hyötyjä tuetun liikenteen tukitarpeen vähenemisen ja liikenteen lisääntymisen kautta. Tukitarpeen väheneminen on ainakin lyhyellä tähtämellä ollut merkki kilpailutuksen aikaansaamasta toiminnan tehostumisesta (vaikka se ei pidemmällä tähtämellä ole välttämättä merkinnyt kuluttajien maksamien lippujen hintojen laskua). Kilpailun lisääntyminen on toisaalta tuonut uusia palvelukonsepteja liikenteen käyttäjille ja monipuolistanut siten palvelutarjontaa ja parantanut palvelutasoa. Niissä maissa, joissa kilpailulle avaaminen on edennyt pisimmälle, on panostettu myös rataverkon kehittämiseen, mikä on näkynyt liikennemäärien kasvuna ja kilpailuna uusista vuoroista.

Suomessa merkittävin potentiaali kilpailulle avaamiseen on tällä hetkellä pääkaupunki-seudun lähiliikenteessä. Kilpailulle avaamista tukevat jo tehdyt investointipäätökset Ke-härataan ja liikenteenohjaukseen sekä Helsingin ratapihan parannuksiin, joiden pitäisi valmistua 2017 mennessä. Myös laajempien lähiliikennekokonaisuuksien avaaminen kilpailulle on periaatteessa mahdollista, mutta liikennemäärien kasvun kautta syntyvät hyödyt vaatisivat lisäinvestointeja (ennen kaikkea Pissararataan).

Kaukoliikenteen osalta kilpailun tehokkuudesta ei muista maista löydy yhtä selvää vertailukohtaa. Ruotsin kokemukset vapaan pääsyn periaatteella toteutetusta avaamisesta ovat vielä hyvin rajallisia. Isossa-Britanniassa kilpailun avaamiseen liittynyt liikennemäärien kasvu taas näyttää riippuneen voimakkaasti ratainvestoinneista. Suomessa tulee periaatteessa mahdolliseksi kilpailuttaa nykyään veloiteliikenteenä ja ostoliikenteenä hankittavaa kaukoliikennettä vuodesta 2019 alkaen. Potentiaali on kuitenkin suurempi muussa - kannattavassa - kaukoliikenteessä, jonka volyyymi on huomattavasti suurempi kuin ostoliikenteen. Jotta kaukoliikenteen kilpailulle avaaminen mahdollistaisi liikennemäärien kasvusta syntyvää tehostumista, vaadittaisiin jo päätetyn Tampere–Oulu-välin perusparannuksen lisäksi varsin mittavia lisäinvestointeja. Etenkin Helsinki–Oulu-välin sekä Turku–Helsinki että Imatra–Helsinki -välien kehittäminen voisi luoda edellytyksiä liikennemäärien kasvulle.

Liikennevirasto on arvioinut lisäinvestointien tarvetta Suomessa sekä pääkaupunkiseudun että kaukoliikenteen osalta (Taulukko 6.1). Osa investoinneista liittyy ratapihojen ja varikkojen kehittämiseen, joilla muun muassa turvattaisiin liikenteen sujuvuus ja varmistettaisiin palvelujen saatavuus uusille toimijoille, mutta valtaosa koskee liikennemäärien kasvun mahdollistavaa yhteysvälien parantamista. Investointitarpeiden perusteella ajan mittaan syntyvät lisämahdollisuudet kilpailulle avaamiseen liittyvät pääkaupunkiseudun lähiliikennealueen laajenemiseen, jos Pesarata rakennetaan; kaukoliikenteessä lisäinvestoinnit mahdollistaisivat liikennemäärien lisääntymisen Helsinki–Oulu-välillä ja toisaalta pääkaupunkiseudulta länteen tai itään. Laskelmissa ei oteta kantaa siihen, avattaisiinko kilpailu juuri Oulun tai vaikkapa Imatran ja Helsingin välille, koska investoinnit mahdollistaisivat liikennemäärien lisääntymisen näitä pullonkaulavälejä pidemmällekin. Laskelmissa oletetaan yksinkertaistaen, että rautateiden henkilöliikenne lisääntyisi samassa suhteessa investointien kasvun kanssa ja syrjäyttäisi tieliikenteen matkustajaliikennettä sekä yksityisautoilua vastaavassa suhteessa. Liikennemäärien kasvun osalta tämä on luultavasti aliarvio, koska pullonkaulojen poistaminen mahdollistaisi huomattavasti nykyistä useampien junien operoinnin ainakin kaukoliikenteessä.

Taulukko 6.1.

	Lähiliikenne	M€	Valmistuminen	
	Kehärata	655	2015	Rakenteilla
2	HSL			
	Kerava Riihimäki 1.vaihe	150	2019	Päätetty
	Helsingin ratapihan parantaminen	100	2020	Päätetty
	Rautatieliikenteen ohjausjärjestelmä uudistaminen	31	2017	Päätetty
	Kerava Riihimäki 2.vaihe	200	2020+	
	Espoon kaupunkirata	260	2020+	
	Pasilan lisäraide	30	2020+	
	Pasilan aseman uudet kulkuyhteydet	25	2020+	
	Pisara rata	750	2020+	
		1546		
	Kaukoliikenne			
3	Helsinki Tampere			
	Kohdista 2.2 ja 2.3 muut paitsi Espoon kaupunkirata	1286		
	Toijala Tampere 3.raide	200		
	Täsmällisyys ja turvallisuusjärjestelmät	10		
	Riihimäen kolmioraide	10	2017	Päätetty
	Tampereen ja Tikkurilan lisälaiturit	60		
	Tampere Oulu			
	Perusparannus	860	2017	Päätetty
	Lisäkaksoisraiteet	450		
	Tampere Jyväskylä			
	Lisäkaksoisraiteet, koko väli 400 M€, osuus	100		
	Helsinki Kouvola			
4	Kohdista 2.2 ja 2.3 muut paitsi Espoon kaupunkirata ja Helsinki Riihimäki			
	Kouvola Imatra	1286		
	kaksoisraide Luumäki Imatra	380	2020+	
	Helsinki Turku			
	Espoon kaupunkirata+ Pisara + Hki keskusta	1546		
	kaksoisraideosuudet	200		

Kuten taulukosta 6.1. ilmenee, kilpailulle avaamisen edellytykset ratainfrastruktuurissa syntyvät vasta pidemmän ajan kuluessa. Myös hyödyt jakautuisivat siksi yli ajan. Oletetaan, että lisäinvestoinnit vaatisivat viisi vuotta valmistuakseen, lähi- ja kaukoliikenteen mahdollisia skenaarioita investointitarpeiden mukaisesti ovat:

Skenaario 1: pääkaupunkiseudun lähiliikenteen kilpailuttaminen vuonna 2017.

Skenaario 2: velvoite- ja ostoliikenteen kilpailuttaminen kaukoliikenteessä vuonna 2019.

Skenaario 3: pääkaupunkiseudun lähiliikenteen kilpailuttaminen vuonna 2017 ja laajemman liikenteen avaaminen 2020-luvulla.

Skenaario 4: Helsinki–Oulu-välin avaaminen kilpailulle 2020-luvulla.

Skenaario 5: Helsinki–Turku tai Helsinki–Imatra-välin liikenteen avaaminen kilpailulle 2020-luvulla.

6.2 Skenaarioiden vaikutusarvioiden keskeiset tulokset

Skenaario 1: pääkaupunkiseudun lähiliikenteen kilpailuttaminen vuonna 2017.

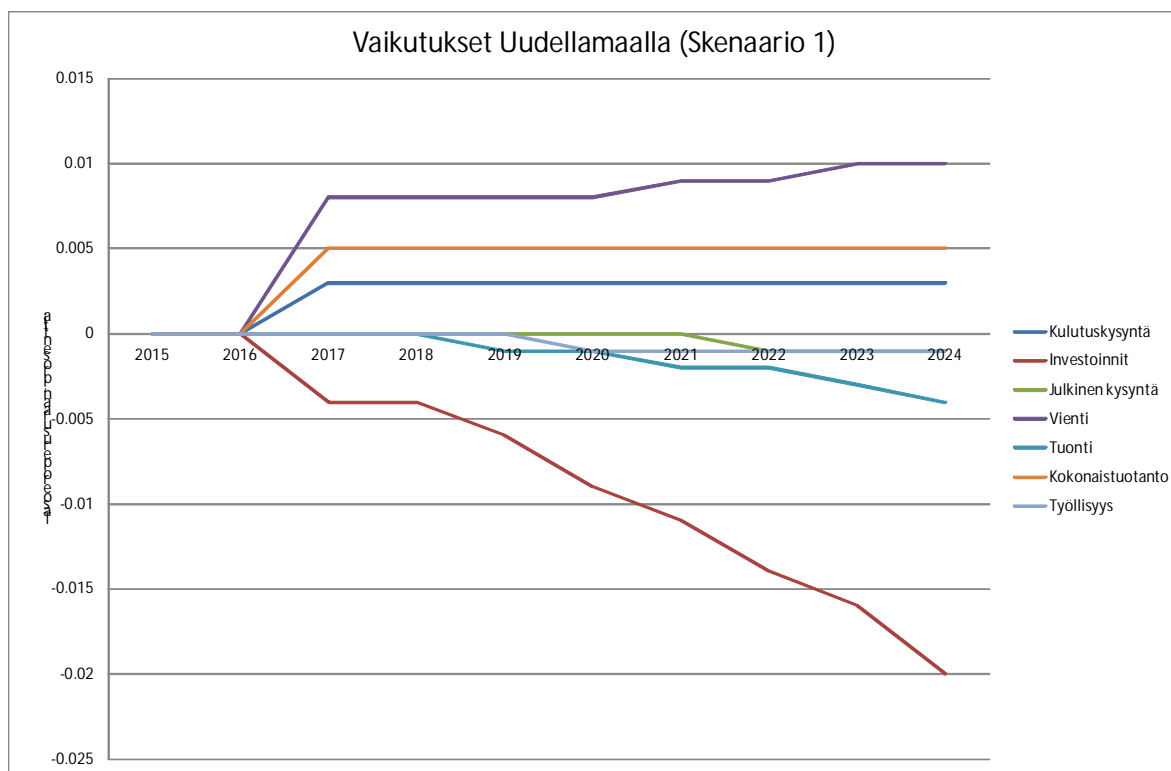
Skenaariossa oletetaan, että Kehäradan valmistuttua HSL-liikenne kilpailutetaan. Tästä oletetaan syntyvän 10 prosentin tehostumishyöty. Arvio tehostumishyödystä perustuu lähinnä Ruotsin kokemuksiin, mutta koska lähtökohdat tämän päivän Suomen ja 1980-luvun lopun Ruotsin osalta ovat hyvin erilaiset – on ilmeistä, että SJ:tä, joka oli tuolloin pahoissa kannattavuusvaikeuksissa, ja että sitä johdettiin hyvinkin tehottomasti - arviota on pidettävä hyvin alustavana.

Kuvion 6.1. perusteella vaikutukset Uudenmaan kokonaistuotantoon jäisivät pieniksi, mutta kaikkiaan tehostumisesta koituisi kuitenkin kotitalouksille lisähyötyä. Ostoliikenteen kilpailuttamisen myötä vuodesta 2017 alkaen, kasvaisi kuluttajien ylijäämä kansantaloudellisen mallin mukaan noin 1–1,5 miljoonalla eurolla vuosina 2017–2025. Kuluttajat siis hyötyisivät, valtiontalous kohenisi ja vaikutukset kansantuotteeseen olisivat samoin positiivisia.

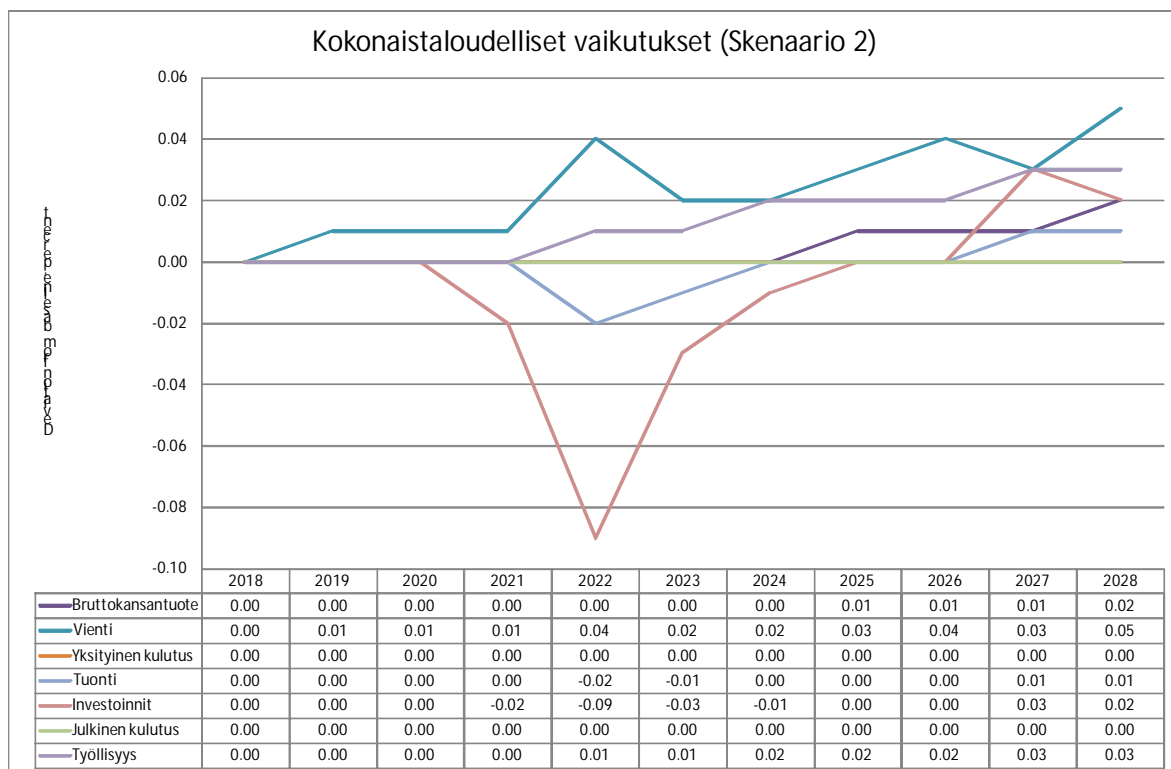
Skenaario 2: velvoite- ja ostoliikenteen kilpailuttaminen kaukoliikenteessä vuonna 2019.

Skenaariossa oletetaan, että nykyään osto- ja velvoiteliikenteenä hankittava kaukoliikenne kilpailutettaisiin, mikä tulee mahdolliseksi 2019 alkaen. Tämän liikenteen tehostumis-potentiaalista ei ole olemassa suomalaista tutkimustietoa; tässä se oletetaan Ruotsin kokemuksen perusteella 10 prosentiksi liikenteen nykyisestä noin 40 miljoonan arvosta. Kuluttajien ylijäämä kasvaisi kansantaloudellisen mallin mukaan noin 2,4 miljoonalla eurolla. Kuvion 6.2 perusteella vaikutukset kansantuotteeseen olisivat positiivisia ja kuvion 6.3. perusteella myös valtiontalous kohenisi.

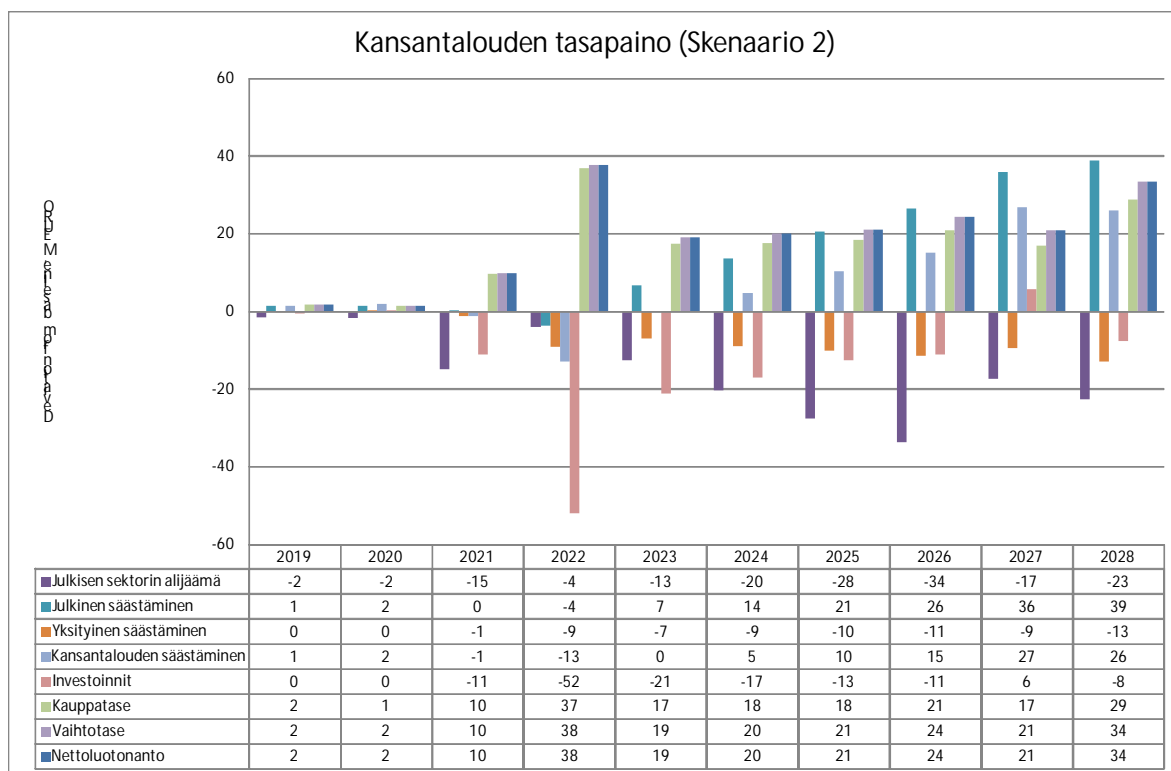
Kuvio 6.1.



Kuvio 6.2.



Kuvio 6.3.



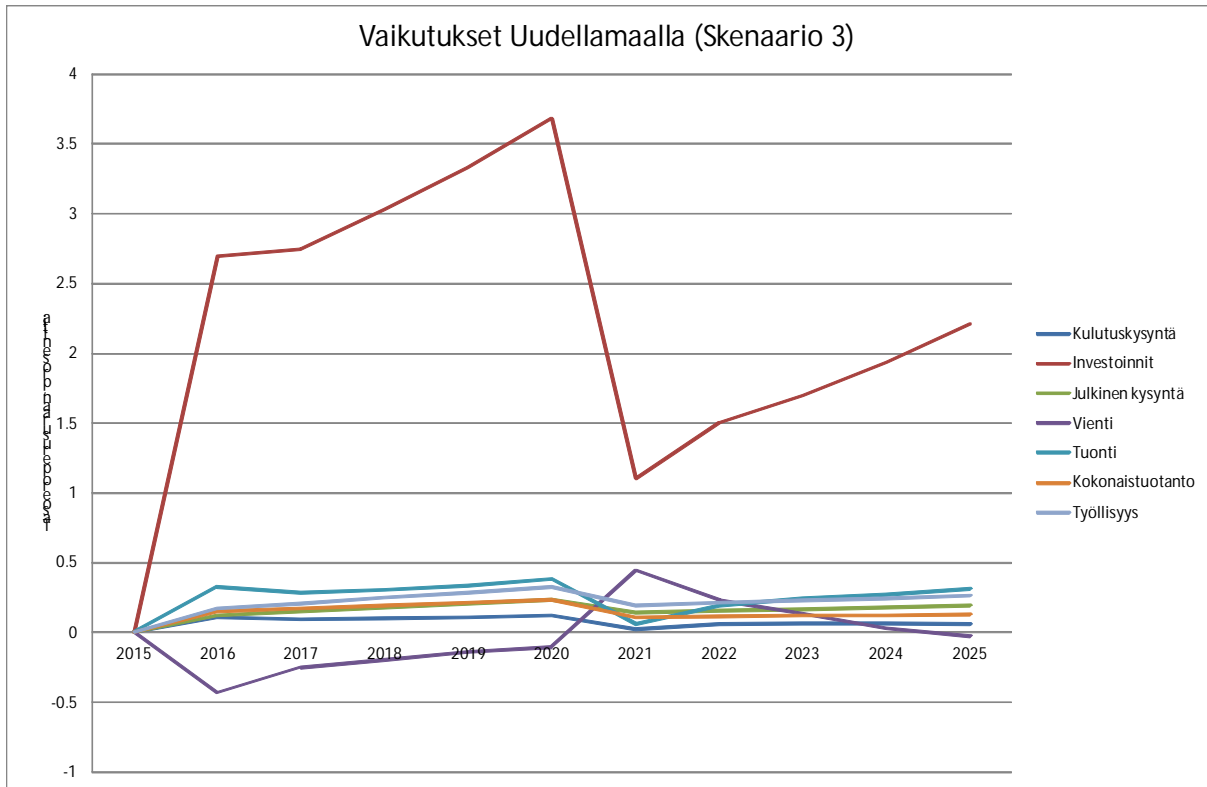
Skenaario 3: pääkaupunkiseudun lähiliikenteen kilpailuttaminen vuonna 2017 ja laajemman liikenteen avaaminen 2020-luvulla.

Tässäkin skenaariossa oletetaan syntyvän 10 prosentin tehostumishyöty, mutta kilpailulle avaaminen edellyttää noin 1,3 miljardin lisäinvestointeja jo päätettyjen investointien lisäksi. Investointien oletetaan käynnistyvän vuonna 2016 ja valmistuvan vuoteen 2020 mennessä. Laajemman alueen kilpailuttamisen voidaan olettaa tehostavan rautatieliikennettä Pesararadan valmistuttua.

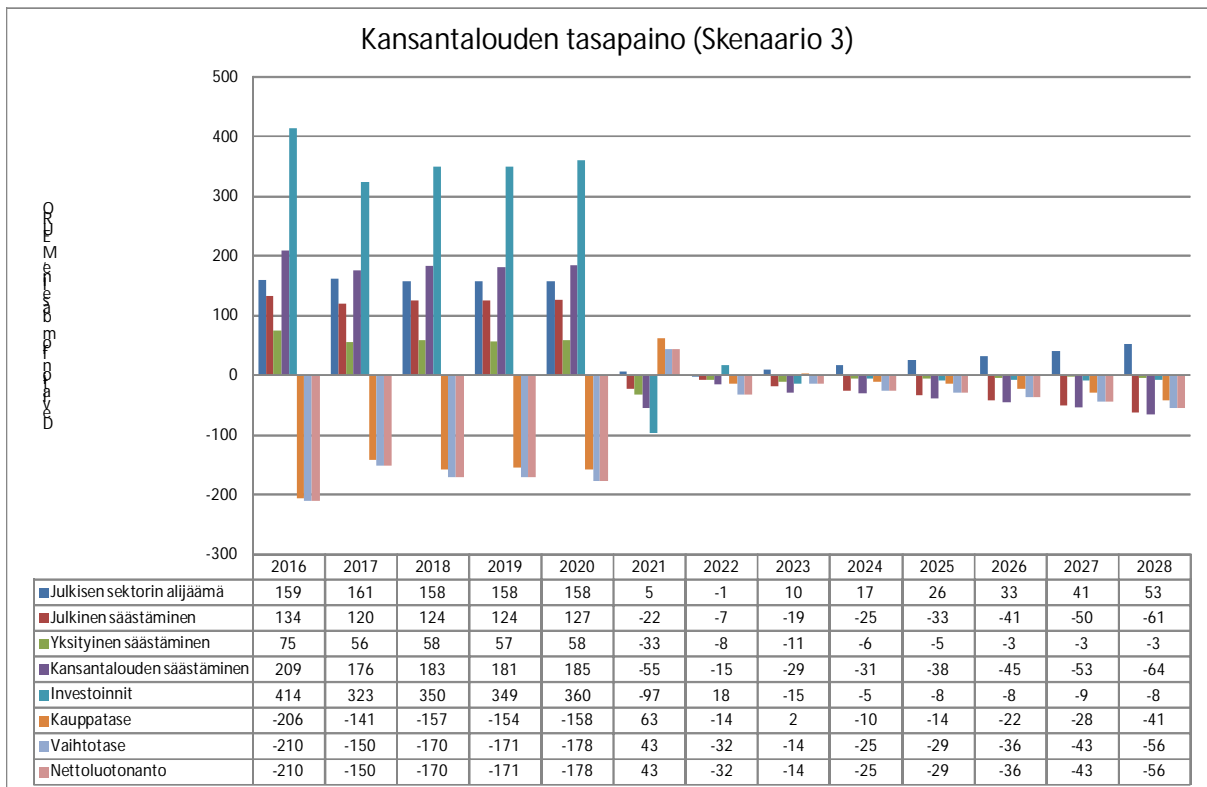
Lisäinvestoinnit kasvattaisivat kokonaisinvestointeja Uudellamaalla selvästi, ja tästä aiheutuisi selvä kansantuotteen kasvu perusuraan verrattuna. Uusimaa houkuttelisi talouskasvun kohenemisen myötä lisätyövoimaa, ja kokonaiskulutus kasvaisi tästä syystä jo rakennusaikana noin 50 miljoonalla eurolla. 2020-luvulla, investointien valmistuttua, rautatieliikenteen oletettu tehostuminen jättäisi vielä kokonaiskulutukseen – ja siis kuluttajien hyvinvointiin – 30 miljoonan lisäkasvun vuoteen 2025 mennessä.

Pisara-radan myötä vaikutukset näkyisivät myös koko kansantalouden tasolla. Kuviossa 6.5. on tarkasteltu vaikutuksia valtiontalouteen ja kansantalouden ulkoiseen tasapainoon. Lisäinvestoinnit lisäisivät valtion budjettivajetta noin 160 miljoonalla vuonna 2016, koska laskelmissa oletetaan implisiittisesti, että investoinnit rahoitettaisiin valtionvelkaa lisäämällä. investoinnit synnyttäisivät kuitenkin myös lisätuloja, mikä näkyy sekä julkisen että yksityisen säästämisen kasvuna. Kotimainen säästäminen kasvaa kuitenkin vähemmän kuin kokonaisinvestoinnit, minkä vuoksi vaihtotase heikkenee – kansantalouden näkökulmasta investoinnit siis viime kädessä rahoitetaan ulkomaisella velalla.

Kuvio 6.4.



Kuvio 6.5.



Skenaario 4: Helsinki–Oulu-välin avaaminen kilpailulle 2020-luvulla.

Kilpailun avaaminen Helsinki–Oulu-välillä vaatii jo päätetyn Tampere–Oulu-välin perusrannuksen lisäksi lisäinvestointeja muun muassa kaksoisraiteisiin sekä pääkaupunkiseudun pullonkaulojen poistamiseen. Lisäinvestoinnit jo päätettyjen investointien lisäksi ovat Liikenneviraston arvion mukaan noin 1,8 miljardia euroa. Investointien oletetaan käynnistyvän vuonna 2016 ja valmistuvan vuoteen 2020 mennessä. Skenaariossa oletetaan, että henkilöliikenteen kysyntä kasvaa lisäinvestointien suhteessa ja syrjäyttää maantie- ja lentoliikenteen kysyntää. Junaliikenteen tarjonta voisi tosiasiallisesti kasvaa huomattavasti enemmänkin, koska muun muassa kaksoisraiteiden ansiosta junia mahtuisi vuorokaudessa raiteille lähes kaksinkertainen määrä nykyiseen verrattuna.

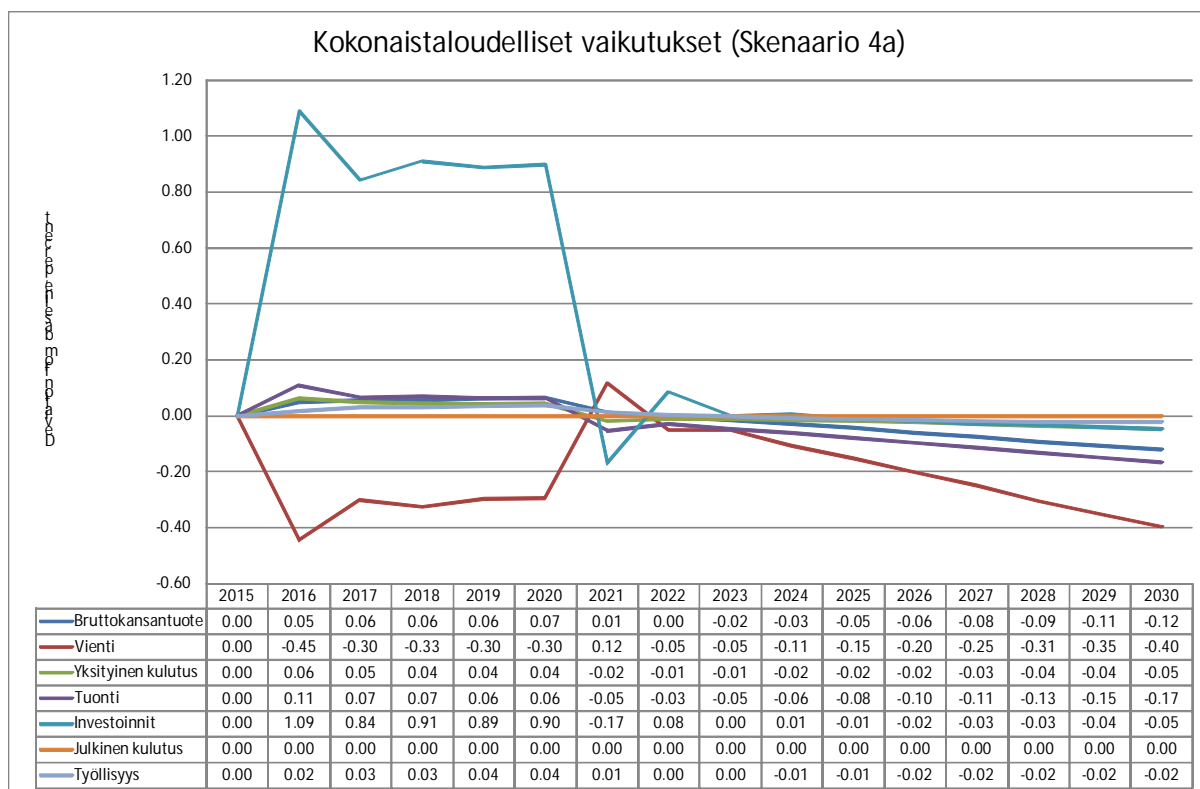
Skenaariossa arvioidaan myös, millaisia vaikutuksia liikenteen tehostumisella olisi. Koska tehostumisesta ei muiden maiden kokemusten perusteella ole mahdollista vetää selkeitä johtopäätöksiä, pohditaan tehostumisen merkitystä vaihtoehtoisilla oletuksilla. Skenaariossa 4a oletetaan, että liikennemäärien kasvu ei tehosta liikennettä, skenaariossa 4b oletetaan, että tehostumista tapahtuu.

Koko kansantalouden tasolla vaikutukset kansantuotteeseen jäävät pieniksi, ellei raideliikenne tehostu kilpailun vuoksi (Skenaario 4a kuviossa 6.6). Tähän on useita syitä. Lisäinvestoinnit rautateihin nostavat investointihyödykkeiden – muun muassa rakentamisen – hintatasoa, mikä tekee investoinnit muilla toimialoilla kannattamattommiksi. Niinpä kokonaisinvestointien taso nousee rakentamisaikana vain vähän ja jää pidemmällä aikavälillä hieman vertailuskenaariota alemmaksi. Toiseksi, raideliikenteen hintataso pyrkii nousemaan ilman tehostumista, jolloin kuluttajahinnat kohoavat nekin raideliikenteen syrjäyttäessä oletuksen mukaisesti muita liikennemuotoja. Kun elinkustannusten nousu pyrkii pidemmällä aikavälillä nostamaan palkkatasoa, kärsii viennin hintakilpailukyky.

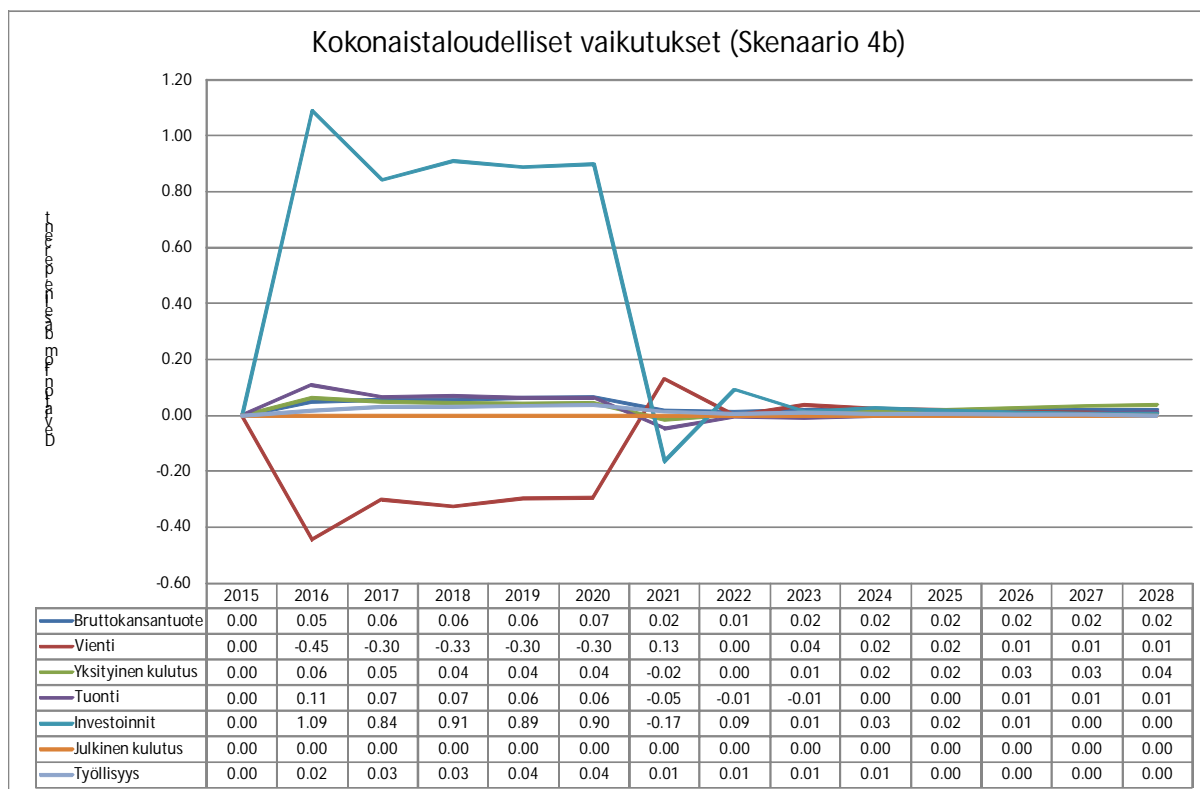
Jos lisääntynyt liikennemäärä johtaa kilpailun kautta skaalaetuihin ja tehostumiseen, tilanne on toinen (Skenaario 4b kuviossa 6.7.) Tällöin kulutuskysyntä ja kansantuote kasvavat ja myös investoinnit jäävät vertailuskenaariota korkeammalle tasolle, eikä kotimainen hintataso juuri nouse. Tuottavuuden kasvu rautateillä näkyy kuitenkin myös siten, että kasvanut arvonlisä syntyy lähes entisellä työpanoksella, kun taas ilman tuottavuuskasvua rautateiden liikennemäärän kasvattaminen vaatisi lisätyövoimaa.

Valtiontalouden ja kansantalouden tasapainon kannalta vaikutuksia tarkastellaan kuvioissa 6.8. ja 6.9. Laskelmissa ei oteta kantaa siihen, miten lisäinvestoinnit rahoitettaisiin; niinpä ne kasvattavat julkisen sektorin budjettivajetta rakennusaikana. Pidemmällä aikavälillä vaje alkaa pienentyä kasvun myötä. Ilman tehostumista vaje jää kuitenkin suuremmaksi. Ilman tehostumista myös talouden ulkoinen tasapaino heikkenee. Kuvioiden perusteella on myös selvää, että ilman tehostumista lisäinvestoinnit eivät parantaisi kuluttajien ostovoimaa, jota on havainnollistettu kulutukseen perustuvalla rahamääräisellä mittarilla kuvioissa 6.8 ja 6.9.

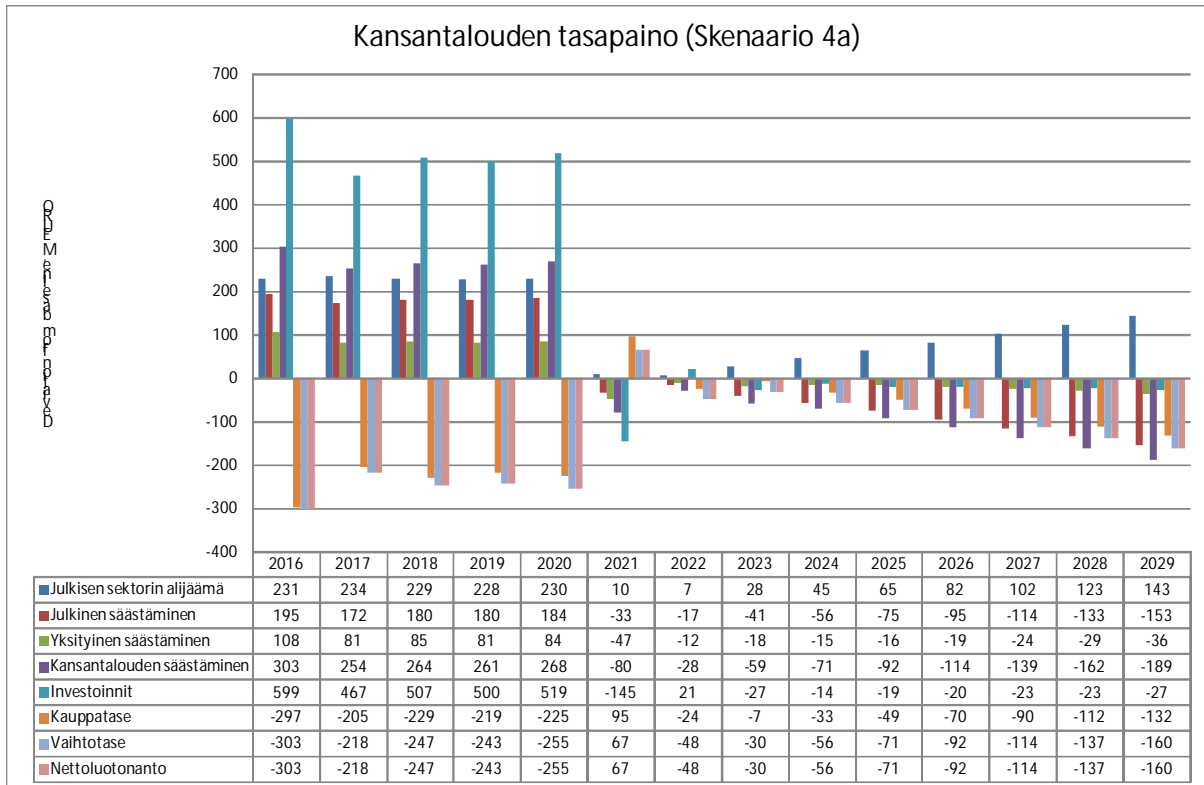
Kuvio 6.6.



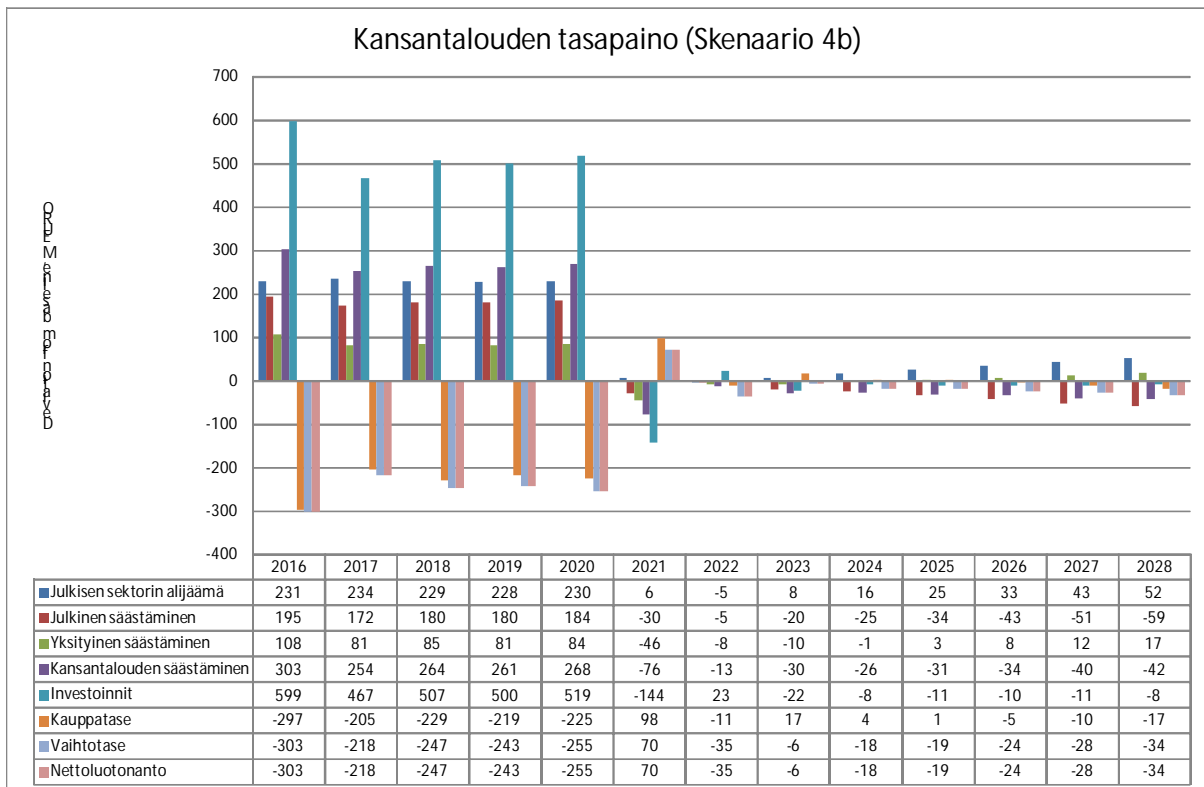
Kuvio 6.7.



Kuvio 6.8.



Kuvio 6.9.

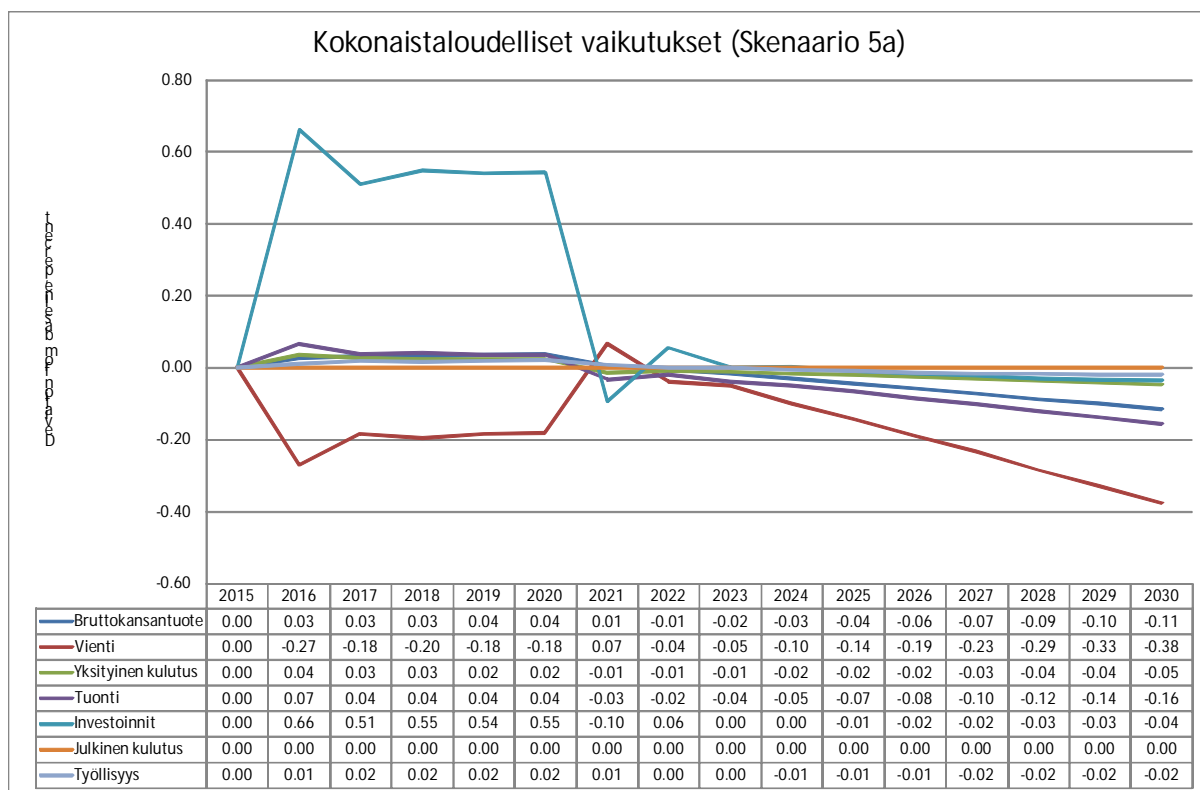


Skenaario 5: Helsinki–Turku- tai Helsinki–Imatra-välin avaaminen kilpailulle 2020-luvulla.

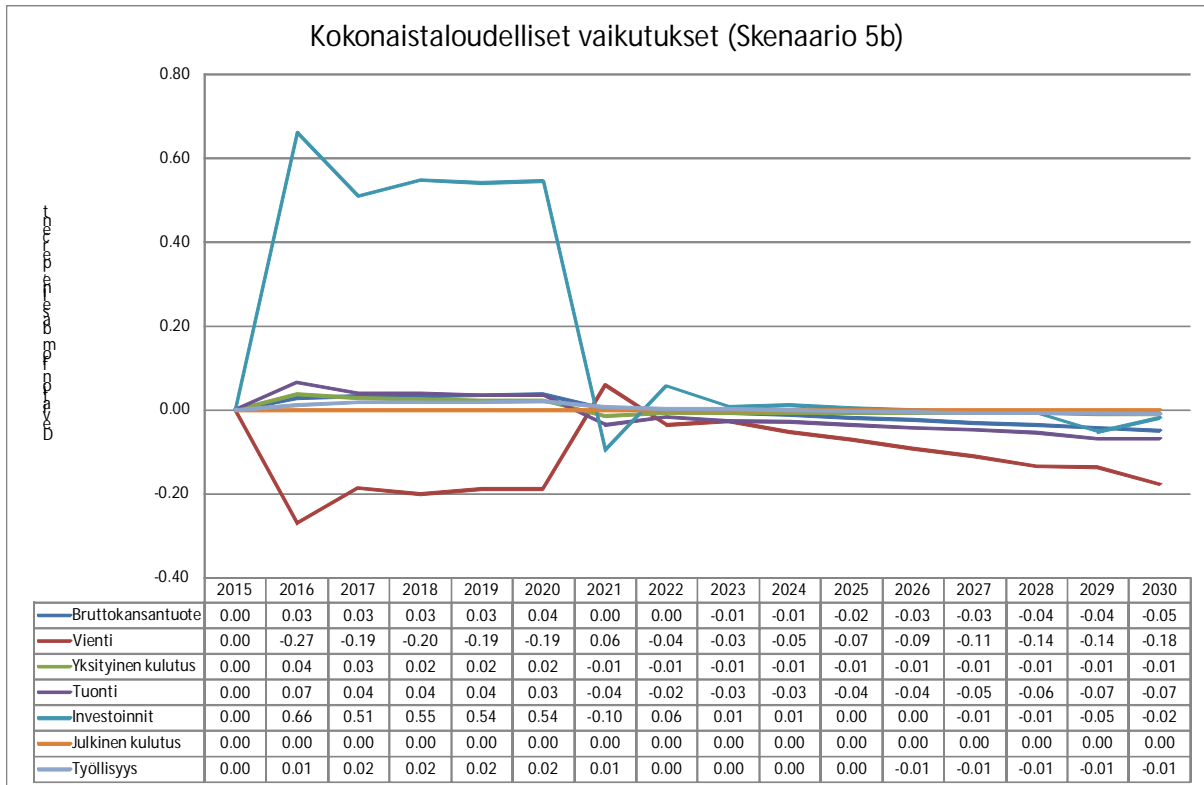
Myös pääkaupunki seudulta länteen ja itään suuntautuvaa liikennettä voitaisiin harkita avattavaksi kilpailulle. Idän suunnalla tämä vaatisi Kouvola–Imatra-välin parantamista ja investointeja kaksoisraiteisiin Luumäen ja Imatran välillä; Turun suuntaan vaadittaisiin investointeja pääkaupunkiseudulla ja Pisara-radnan toteuttamista. Investointien kokonaissumma asettuisi 1,1–1,2 miljardiin euroon. Skenaario kuvaa siis kumpakaan vaihtoehtoa, ja siinä oletetaan investointien käynnistyvän vuonna 2016 ja valmistuvan vuoteen 2020 mennessä. Lisäksi oletetaan, että henkilöliikenteen kysyntä kasvaa lisäinvestointien suhteessa ja syrjäyttää maantie- ja lentoliikenteen kysyntää. Junaliikenteen tarjonta voisi tosiasiallisesti kasvaa huomattavasti enemmänkin, koska muun muassa kaksoisraiteiden ansiosta junia mahtuisi vuorokaudessa raiteille lähes kaksinkertainen määrä nykyiseen verrattuna. Skenaariossa arvioidaan myös, millaisia vaikutuksia liikenteen tehostumisella olisi.

Koko kansantalouden tasolla vaikutukset jäävät hieman pienemmiksi kuin Skenaariossa 4, vaikka ovatkin samansuuntaisia. Mahdollinen tehostuminen parantaa tässäkin vaikutuksia kotitalouksien ja koko kansantalouden osalta, vaikka oletetulla tehostumisella vaikutukset jäävätkin lievästi negatiiviseksi.

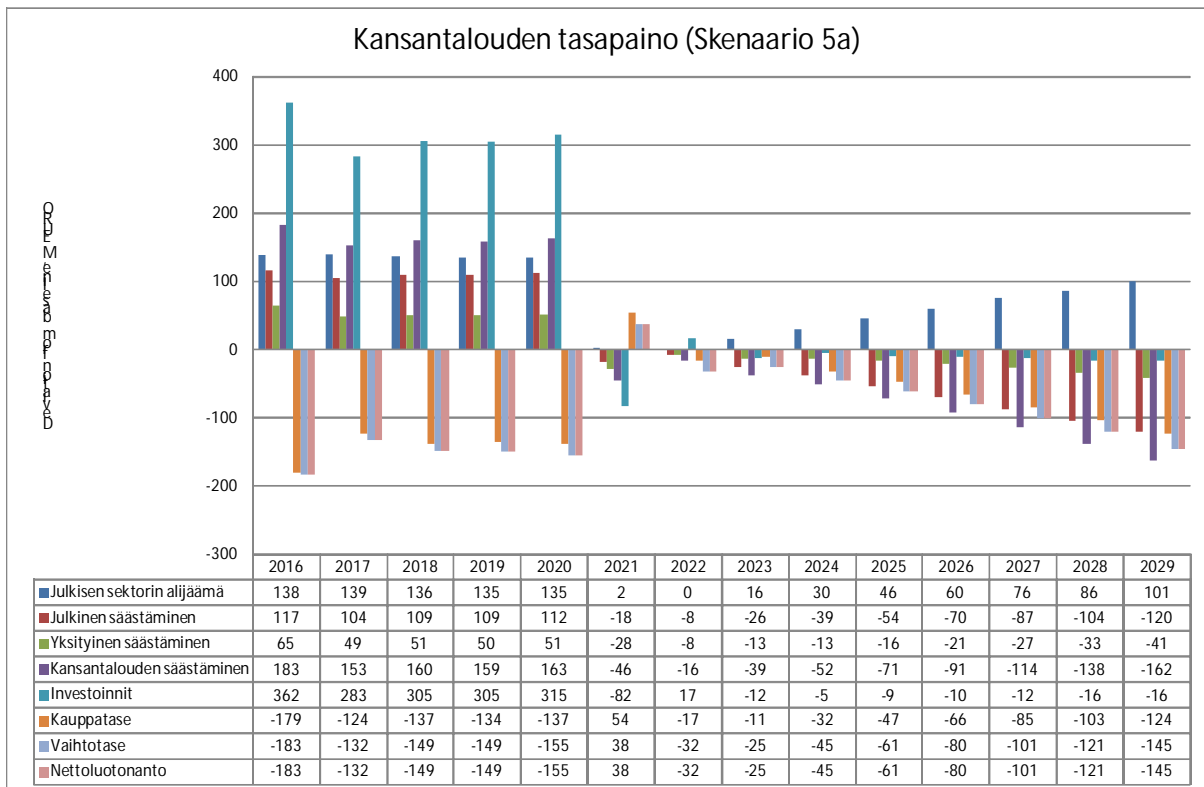
Kuvio 6.10.



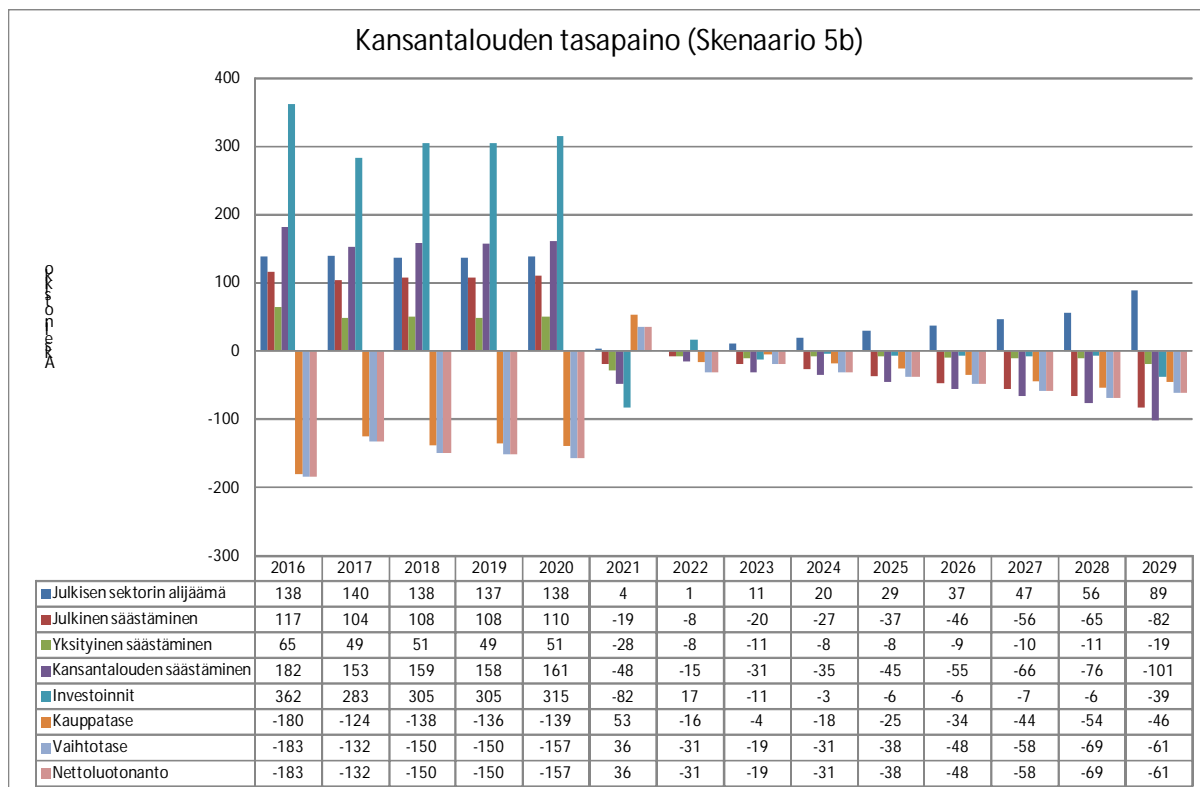
Kuvio 6.11.



Kuvio 6.12.



Kuvio 6.13.



7 Johtopäätökset ja suositukset

7.1 Henkilöliikenteen kilpailulle avaamisen edellytykset Suomessa

Suomessa kilpailun avaamiseen on valmistauduttu EU-vaatimusten edellyttämässä tahdissa ennen kaikkea lainsäädännön kautta poistamalla esteitä markkinoille tuloon ja varmistamalla palveluiden tasapuolinen saatavuus uusille operaattoreille. Niinpä tälläkään hetkellä ei ole esteitä operoinnille sellaisilla reiteillä, jotka eivät ole VR:n yksinoikeussopimuksen piirissä. Suomessa on myös toteutettu radanpidon eriyttäminen samaan tapaan kuin Ruotsissa. Näyttää ilmeiseltä, että liikenteenohjauksen ja koulutuksen osaltakin vastuu on siirtymässä VR:n ulkopuolelle, mitä on pidetty tärkeänä askeleena tasa-
puolisen kohtelun varmistamiseksi. Näiden lisäksi myös rautatieturvallisuuteen liittyvät ratkaisut on jo hoidettu siten, ettei markkinoille tulolle ole esteitä.

Muuten Suomen ratkaisut muistuttavat Saksan ja etenkin Alankomaiden vastaavia. VR:n tehokkuutta on pyritty lisäämään – ja julkisen tuen tarvetta vähentämään – asettamalla vaatimuksia valtio-omisteiselle operaattorille. Tässä on Suomessa myös onnistuttu VR:n toimissa kannattavasti, eikä Suomen tilannetta siksi voi täysin rinnastaa siihen tilanteeseen, jossa esimerkiksi Ruotsissa päädyttiin raskaasti tappiollisen SJ:n pilkkomiseen useampaan yhtiöön. Muista maista poiketen Suomessa ei ole kuitenkaan päädytty konsernirakenteeseen, jossa toiminnot olisi eriytetty. Tämän voi nähdä ongelmana läpinäkyvyyden kannalta ja vähintäänkin se vaikeuttaa markkinoille tulijoiden tasapuolisen kohtelun varmistamista.

Niissä maissa, joissa kilpailua on avattu, suurin osa kustannussäästöistä on peräisin rai-
deliikenteen ostopalvelujen kilpailuttamisesta. Suomessa ei ehkä pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta ole valmistauduttu ostopalvelujen kilpailuttamiseen. Kannattamatonta liikennettä on Suomessa hankittu osin myös VR:n velvoiteliikenteenä ostopalvelujen sijaan. Järjestely siirtää (muun muassa) aluepoliittisin perustein tarpeellisena pidettyä, kannattamatonta liikennettä VR:n vastuulle, mikä hämärtää liikennöinnin todellisten kustannusten ja yhteiskunnallisen perusteltavuuden arviointia. Vaikkei ole perusteita epäillä, ettei VR olisi hoitanut velvoiteliikennettä tyydyttävästi, tulisivat tällaisen liikenteen kustannukset ja sen taustalla olevat perustelut ostopalveluin toteutettuna läpinäkyvämmiksi. Ostopalveluihin liitetään joskus epävarmuus palvelutasosta, mutta tosiasiallisesti palvelun hankkija voi määrittellä sen kilpailutuksen yhteydessä haluamakseen.

Kuten aiemmissa mietinnöissä on todettu, ostopalvelujen järjestäminen lisää epäilemättä viranomaisten roolia. Myös muiden maiden kokemukset viittaavat siihen, että tilaajapuolen asiantuntemus ja rahoituksen varmistaminen ovat keskeisiä edellytyksiä kilpailutuksen onnistumiselle. Asiantuntemuksen hankkiminen vaatii aikaa, ja yksi keskeinen syy Ruotsin alusta alkaen myönteisille kokemuksille Isoon-Britanniaan verrattuna – niin palvelutason kuin kustannusten ja liikennemäärienkin suhteen – lienee se, että suuria institutionaalisia muutoksia ei ole pyritty toteuttamaan samanaikaisesti.

Tällä hetkellä pääkaupunkiseudulla on Ruotsin alueviranomaisiin rinnastuvat mahdollisuudet kaluston osalta, koska kaluston omistus on erillisellä yhtiöllä, Pääkaupunkiseudun junakalusto Oy:llä, mikä tarjoaa Ruotsin läänitasoa vastaavan mahdollisuuden kaluston vuokraamiseen kilpailun voittaneelle operaattorille. Ruotsissa mahdollisuus kaluston

omistamiseen luotiin samassa yhteydessä, kun kilpailuttaminen sallittiin, ja se johti ajan mittaan myös alueviranomaisten yhteisen kalustoyhtiön syntyyn. Kalustoriskin siirtäminen operaattorilta tilaajalle on ollut ruotsalainen ratkaisu, ja järjestelyssä on ilmeiset kannustinongelmansa. Ratkaisu on tuonut uutta kalustoa paikallisliikenteeseen, mutta se on vaatinut sekä aikaa että valmiutta riittävän julkisen rahoituksen järjestämiseen. Ruotsissa paikallisliikenteen kalustoinvestointeihin ja nyttemmin myös alueelliseen rataverkon kehittämiseen onkin liittynyt selkeä rataliikenteen kehittämistavoite, jota on rahoitettu pääosin alueellisin verotuotoin. On epäselvää, missä määrin tilaajapuolella olisi samaa valmiutta Suomessa vai jäisikö rahoitus valtion vastattavaksi. Eräiltä osin kilpailun mahdollistaminen vaatisi joka tapauksessa investointeja, jotka näyttäisivät jäävän radanpitäjän kannettaviksi.

Kaukoliikenteen osalta Suomen tilanne rinnastuu ehkä selvimmin Alankomaihin, kun Saksassa, Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa noudatetaan vapaan pääsyn periaatetta kannattavassa liikenteessä. Kilpailutuksen hyötyjä on Ruotsissa haettu tuetussa kaukoliikenteessä, josta vastaa oma viranomaisensa (nykyään Trafikverket). Kannattavaan kaukoliikenteeseen on vapaa pääsy, jonka järjestäminen on liikenneviraston (Trafikverketin) vastuulla. Kaukoliikenteen kalusto on operaattorien vastuulla, ja toistaiseksi ainoa uusi operaattori (Veolia) on vuokrannut kalustonsa SJ:ltä. Suomessa ei ole valmisteltu viranomaisten tilaaja- ja liikenteen koordinaattorirooleja ostoliikenteessä sen tilanteen varalta, että päädyttäisiin kilpailuun vapaan pääsyn periaatteella tai tuetun kaukoliikenteen kilpailuttamisella. Rautatieturvallisuuden ja rautateiden säätelyn osalta valmiudet kilpailun avaamiseen sen sijaan ovat jo olemassa.

Ruotsissa läänien välisen liikenteen rataverkko on valtaosaltaan yksiraiteista, ja muodostaa monin paikoin esteen liikennemäärien lisäämiselle. Suomen tilanne on hyvinkin samanlainen, ja jos kilpailulle avaamisella pyritään liikennemäärien lisääntymiseen, rataverkon rajoitteet on syytä huomioida. Ruotsissa paikallisliikenteen liikennemäärien lisääntymiseen on vaikuttanut rataverkon voimakas kehittäminen. Ison-Britannian kokemusten mukaan kysymys on myös palvelutasosta, joka kärsi verkon ruuhkaisuudesta ja riittämättömästä ylläpidosta yksityistämisen ensi vuosina. Liikenteen turvallisuus on sen sijaan molemmissa maissa kyetty hoitamaan tyydyttävästi ja Suomessakin liikenneturvallisuuden varmistamiseen on jo varauduttu. Liikennemäärien lisääminen vaatisi kuitenkin Suomessakin lisäinvestointeja.

Rautateiden kustannusrakenteesta johtuen on selvää, että ellei tehostumista saada suurempien liikennemäärien myötä saavutettavista skaalaeduista, sitä joudutaan hakemaan hallinnon ja liikennöinnin henkilöstömenoista. Jos markkinoille tulee uusia operaattoreita, henkilöstön asema nousee siksi erääksi keskeiseksi kysymykseksi myös siitä syystä, ettei tarjottavan palvelun kustannuksia ole mahdollista arvioida ennen henkilöstön osalta noudatettavien työehtosopimusten ratkaisemista. Kuten aiemmissa mietinnöissä on todettu, sopimuskäytännöistä tulisi olla selvyys jo etukäteen, jos henkilöstöjärjestelyihin ryhdytään. Osittain henkilöstökysymykset liittyvät myös palvelutasokysymyksiin, jotka voivat tulla ajankohtaisiksi, jos kannattamatonta liikennettä aletaan hankkia kilpailutettuna os-topalveluna.

Kansantaloudellisten laskelmien perusteella pääkaupunkiseudun lähiliikenteen kilpailuttamisella saavutettaisiin yhteiskunnallisia hyötyjä kotitalouksien vertailuskenaariota korkeamman kulutuksen myötä etenkin Uudellamaalla, jos se johtaisi samankaltaiseen tehostumiseen kuin Ruotsissa. Koko maan tasolla sen vaikutukset jäisivät pieniksi kansan-

tuotteeseen suhteutettuna, mikä luonnollisesti seuraa tuetun liikenteen pienestä osuudesta koko rautateiden henkilöliikenteestä. Pääkaupunkiseudulla voitaisiin kuitenkin kerätä kokemuksia kilpailuttamisen viranomaisille asettamista lisävaatimuksista. Pääkaupunkiseutua koskevan skenaarion tulokset nojaavat oletukseen siitä, että kilpailutus toisi mukanaan samankaltaisia tehostumishyötyjä kuin Ruotsissa: 10 prosentin tehostumishyöty merkitsisi koko maan tasolla noin 3 miljoonan euron säästöä, josta noin puolet näkyisi kuluttajien hyvinvoinnin lisääntymisenä. Samalla liikennemäärät kasvaisivat hieman. Osto- ja velvoiteliikenteenä nykyään hankitun kaukoliikenteen tehostumispotentiaali olisi vastaavasti kaavamaisesti arvioiden noin 4 miljoonaa euroa.

Muun kaukoliikenteen osalta arviot tehostumisesta ja liikennemäärien lisääntymisestä sisältävät suuria epävarmuuksia. Tässä esitetyissä arvioissa liikennemäärien kasvun on oletettu hyvin konservatiivisesti seuraavan investointien kasvua. Todellisuudessa liikennemäärien kasvupotentiaali on huomattavasti suurempi. Ilman tehostumista pääasiallisesti vaikutukseksi jää kuitenkin lähinnä tieliikenteen kasvun hidastuminen vertailuskenaarioon verrattuna, mikä muun muassa laskisi tieliikenteen hiilidioksidipäästöjä. Lisääntyneen raideliikenteen palvelukseen tarvittaisiin myös lisää henkilökuntaa, mikä aiheuttaisi kustannuspainetta muillekin toimialoille. Lähinnä tästä syystä kansantuote jäisi vertailuskenaariota alemmalle tasolle. Myös valtiontalouteen syntyisi pitkällä aikavälillä lisävajetta.

Jos kaukoliikenteen liikennemäärien lisääntymisestä saataisiin tehokkuushyötyjä - kilpailun avautuessa tai pelkästään rataverkon pullonkaulojen poistuessa – olisivat vaikutukset pitkällä aikavälillä kansantalouden kannalta myönteisempiä: yksityinen kulutus kasvaisi, kun tehostuminen tekisi liikennepalvelut halvemmiksi, kansantuote kasvaisi hieman vertailuskenaariota nopeammin, ja rатаinvestointien synnyttämä julkisen sektorin alijäämä tasaantuisi muutamassa vuodessa. Tehostuminen merkitsisi henkilöstön määrän maltillisempaa kasvua, mutta ei kuitenkaan vähentymistä vertailuskenaarioon nähden.

Kaukoliikennettä koskevissa laskelmissa tehostumista on arvioitu hyvin varovaisesti, koska muiden maiden kokemuksista ei ole vedettävissä suoria johtopäätöksiä tehostumispotentiaalista, päinvastoin kuin ostoliikenteen tapauksessa. Vaikka pullonkaulojen poistuminen tehostaisi monopolinkin toimintaa, kilpailun avautumisen pitäisi teoriassa pienentää monopoliin sinänsä liittyvää tehottomuutta. Euroopan maista kokemusta kaukoliikenteen kilpailusta on kuitenkin lähinnä Isosta Britannianasta, eikä sen perusteella liene mahdollista erottaa toisistaan infrastruktuurin ja kilpailun vaikutuksia. Laskelmien perusteella on kuitenkin ilmeistä, että jo varsin maltillisella rautatieliikenteen tehostumisella suurten investointien mahdollistama liikennemäärien kasvu olisi yhteiskunnan kannalta hyödyllistä.

7.2 Suositukset

Muiden maiden kokemukset puhuvat sen puolesta, että kilpailulle avaamisesta tulisi kerätä lisäkokemuksia Suomessakin. Toisaalta kilpailun avanneista maista löytyy myös esimerkkejä kilpailuun liittyvistä ongelmista. Muiden maiden kokemusten perusteella voidaan havainnollistaa sitä, kuinka suurista vaikutuksista Suomen kansantaloudessa voisi olla kysymys. Vaikka arvioihin liittyvät epävarmuudet ovat suuria, laskelmien perusteella näyttää ilmeiseltä, että lähiliikenteen ostopalvelujen kilpailuttaminen voisi tuottaa

yhteiskunnallista lisähyötyä tehostumisen kautta, joskaan ei koko yhteiskunnan tasolla kovin suurta tuetun liikenteen suhteellisen pienen osuuden vuoksi. Samoin on osto- ja velvoiteliikenteen kilpailuttamisen tapauksessa. Alueellisesti kilpailun tuomat säästöt voivat silti olla merkittäviä, jos kustannussäästöt helpottavat tuettujen liikennepalvelujen varmistamista. Kannattavan kaukoliikenteen kilpailulle avaaminen on skenaarioissa oletettu tapahtuvan sitten, kun rataverkon pullonkauloja on poistettu varsin suurin lisäinvestoinnein, mikä mahdollistaa rautateiden henkilöliikenteen liikennemäärien kasvun. Mutta kuten ostoliikenteen osalta, myös muun kaukoliikenteen kilpailulle avaamisen hyödyt näyttävät esimerkkilaskelmien valossa riippuvan siitä, tehostuuko rautatieliikenne liikennemäärien kasvaessa kilpailun myötä.

Koska kilpailulle avaamiseen kuluisi useita vuosia sekä nykyisten sopimusten voimassaolon että tarvittavien investointien vuoksi, on selvää, ettei kilpailulle avaamista ole mielekästä eikä mahdollistakaan toteuttaa yhtäkkisesti, vaan siinä tulisi edetä sekä lähi- että kaukoliikenteen osalta vaiheittain, luoden uudistusten avulla edellytyksiä seuraaville vaiheille, jotka voitaisiin siten toteuttaa, mikäli kilpailusta saadut kokemukset osoittautuvat myönteisiksi. Vaiheet voisivat olla seuraavia:

- Läpinäkyvyyden lisääminen.
Varmistetaan mahdollisten markkinoille tulijoiden tasapuolinen kohtelu lisäämällä VR:n läpinäkyvyyttä esimerkiksi huolto- ja varikkopalveluiden sisäisen hinnoittelun osalta. Tämä luo mahdollisuuksia esimerkiksi pääkaupunkiseudun lähiliikenteen kilpailuttamisella tekemällä mahdollisten uusien toimijoiden tasapuolisen pääsyn varmistamisen helpommaksi. Se myös selkeyttää VR:n roolia julkisten palvelujen tuottajana. Tasapuolisuuden toteutumista käytännössä tulisi kuitenkin aktiivisesti seurata.
- Pääkaupunkiseudun lähiliikenteen kilpailuttaminen vuonna 2017.
Pääkaupunkiseudulla on Ruotsin läänitasoa vastaava asetelma, mikä mahdollistaa liikennöinnin kilpailuttamisen. Jos kokemukset ovat myönteisiä ja jos Pisararadasta syntyisi päätös, nykyisen HSL-liikenteen kilpailuttamisen kokemukset parantaisivat valmiuksia laajempaan ostoliikenteen kilpailuttamiseen 2020-luvulla. Kokemukset hyödyttäisivät myös muiden alueiden – Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen – mahdollisia pyrkimyksiä edetä samaan suuntaan.
- Muun ostoliikenteen kilpailuttaminen vuonna 2019.
Muiden maiden myönteiset kokemukset kilpailulle avaamisesta ovat pääosin peräisin ostoliikenteen kilpailuttamisesta. Pääkaupunkiseudun lisäksi kilpailutusta voitaisiin kokeilla muussakin ostoliikenteessä – etenkin, jos kokemukset pääkaupunkiseudulta ovat hyviä. Tämä toisi nykyään osin aluepoliittisen perustein hankitun liikenteen avoimeen keskusteluun, mikä vaatisi tällaisen avoimuuden hyväksymistä. Kilpailuttaminen poistaisi kuitenkin nykyiseen velvoiteliikennejärjestelyyn liittyvät läpinäkymättömyyden ja ristisubventioiden ongelman. Tällaisen liikenteen kalustokynnys on mahdollisesti kannattavan liikenteen kalustoa matalampi, mutta on hyvin mahdollista, että ostoliikenteen kilpailuttamisen yhteydessä jouduttaisiin pohtimaan tarkemmin kaluston saatavuuskysymystä, jota Suomessa ei ole Ruotsin tapaan vastuutettu alueellisille viranomaisille. Aiemmin on esitetty, että esimerkiksi ELY-keskukset voisivat toimia tilaajina, jolloin olisi luontevaa, että ne vastaisivat myös kalustosta omistamiensa kalustoyhtiöiden kautta. Ruotsin kokemuksen perusteella kalustosta vastaaminen vaatisi kuitenkin lisävaroja, jotta kaluston kehittäminen ja riittävyys turvattaisiin. Kalustoyhtiöratkaisu jättäisi myös tehostumisvaran lähinnä henkilöstösäästöjen varaan.

- **Palvelutason varmistaminen.**
Ostoliikenteen palvelutaso ja alueelliset näkökulmat ovat viime kädessä tilaajan päätettävissä. Nykyinen toteutustapa hämärtää osin turhaan näistä näkökulmista käytävää keskustelua.
Uusien operaattoreiden tulo markkinoille on muissa maissa myös vauhdittanut uusien palvelukonseptien kehittämistä sekä uusien operaattoreiden toimesta että entisissä monopoliyhtiöissä.
- **Henkilöstön aseman selvittäminen.**
Jos kilpailulle avaamisella haetaan ensisijaisesti tehokkuutta lähiliikenteestä ja ostoliikenteestä, henkilöstökulut nousevat kalustoa tärkeämpään asemaan. Kilpailutus ei liene mahdollista selvittämättä noudatettavia sopimusehtoja, mihin tulisi varautua jo ennen kilpailutusta, mikä vaatii työmarkkinaosapuolten yhteisen näkemyksen muodostamista noudatettavista käytännöistä.
- **Infrastruktuurin kehittäminen.**
Jo pääkaupunkiseudun lähiliikenteen kilpailulle avaamisesta on odotettavissa suurempia hyötyjä, jos raitinfraktuurin kehittämällä mahdollistetaan liikennemäärien kasvu ja laajempien liikennekokonaisuuksien ottaminen kilpailutuksen piiriin. Kaukoliikenteen merkittävä tehostuminen kilpailun kautta tai muutoin on tuskin mahdollistakaan, ellei rataverkon pullonkauloja poisteta. Lisäinvestointien myötä liikennemäärät keskeisillä kaukoliikenteen reiteillä voisivat periaatteessa kasvaa lähes kaksinkertaisiksi. Jos rataverkon vaatimat lisäinvestoinnit toteutuisivat, kaukoliikenteen kilpailulle avaamiselle syntyy entistä parempia edellytyksiä 2020-luvulla investointien valmistuttua.
- **Kaukoliikenteen avaaminen kilpailulle vapaan pääsyn periaatteella.**
Kaukoliikenteen avaaminen kilpailulle tulisi toteuttaa vapaan pääsyn periaatteella, jolloin päästäisiin keräämään kokemuksia uusien toimijoiden myötä syntyvistä lisävaatimuksista niin rataverkolle kuin liikenneviranomaisille. Tämä olisi mahdollista 2020 alkaen. Ruotsissa kaukoliikenteen aikataulutuksesta vastaa Trafikverket, joka päättää myös, kuinka uudet tulijat pääsevät markkinoille. Vapaan pääsyn periaate mahdollistaa myös vuorojen hinnoittelun: vaikkei Trafikverket toistaiseksi ole hinnoitellut reittejä, lienee suunta Ruotsissa esimerkiksi ratamaksuin toteutettua vuorojen hinnoittelua kohti. Suomessa koordinaattorin tehtävä lankeaisi Liikennevirastolle. Kaukoliikenteen avaamisella kilpailulle nykyisellä raitinfraktuurilla konsessio-tyyppisen kilpailutuksen avulla ei olisi edellytyksiä tuottaa liikennemäärien lisääntymisen kautta saatavia tehokkuushyötyjä eikä siltä siksi olisi odotettavissa juuri muihin kuin henkilöstösäästöihin perustuvaa tehostumista.

- Viranomaisten resursointi.
Muiden maiden kokemusten perusteella kilpailulle avaaminen tuo lisätehtäviä viranomaisille, joihin on syytä varautua etukäteen, vaikeivät ne olekaan olleet kilpailulle avaamisen kynnyksysymyksiä. Niinpä viranomaisten roolia tulee selvittää tarkemmin sekä ostoliikenteen tilaajana että liikenteen koordinaattorina. Muiden maiden kokemusten perusteella on selvää, että tilaajaosaaminen vaikuttaa kilpailutuksen onnistumiseen. Jos halutaan toteuttaa ostoliikennettä Ruotsin mallilla, viranomaisten rooli ja pääomitus tulevat järjestettäväksi, samoin kaluston kehittäminen, kun sitä ei enää hoidettaisi liiketaloudellisin perustein. Näyttää myös selvältä, että esimerkiksi tasapuolisuuden toteutumista on ollut käytännössä vaikeita valvoa olemassa olevin resurssein. Jos kaukoliikenteessä mentäisiin ajan mittaan vapaan pääsyn ratkaisuun, lisääntyisivät varsinkin Liikenneviraston tehtävät selvästi, kuten Ruotsissa Trafikverketin.

7 Lähteet

Alexandersson, G. (2010): *The Accidental Deregulation*. SSE, 2010.

Alexandersson, G. (2011): *Den svenska buss- och tågtrafiken*. PWC 2011.

Preston, J. (1996): *The Economics of British Rail Privatization; an Assessment*. *Transport reviews*, Vol. 16, ss. 1-21.

Rautateiden henkilö- liikenteen avaaminen kilpailulle LVM:n julkaisu 15/1998

Ota A-juna! LVM:n julkaisu 44/2001

Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähijunaliikenteen julkisen rahoituksen uudistaminen. LVM:n julkaisu 1/2006

Rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle: edellytykset ja etenemispolku. LVM 17/2010.

Stelling, P. (2007): *Regulatory Reforms, Railway Organisation and Cost Efficiency – A Study of the Swedish Model*, Väitöskirja, Göteborgin yliopisto.