



Liikenne- ja
viestintäministeriö

Selvitys linja-autoliikenteen järjestämistavoista

Työryhmän raportti

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

Selvitys linja-autoliikenteen järjestämistavoista. Työryhmän raportti

Tekijät

Linja-autotyöryhmä, pj. Tero Jokilehto, LVM

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä

Liikenne- ja viestintäministeriö, toimeksiantopäivämäärä 15.10.2011

Julkaisusarjan nimi ja numero

Liikenne- ja viestintäministeriön
julkaisu 12/2012

ISSN (verkkajulkaisu) 1795-4045

ISBN (verkkajulkaisu) 978-952-243-297-1

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-297-1>

HARE-numero

Asiasanat

joukkoliikenne, järjestämistavat, reittiliikenne, reittiliikennelupa, palvelusopimusasetus, markkinaehtoinen liikenne, yleinen sääntö, käyttöoikeussopimus, bruttomalli

Yhteyshenkilö

Tuula Ikonen, LVM

Tiivistelmä

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti työryhmän selvittämään reittiliikennelupien myöntämiseen liittyviä kysymyksiä, siirtymäajan jälkeisiä joukkoliikenteen järjestämismalleja sekä julkisesti tuettujen lippujen kelpoisuutta eri toimintamalleissa. Työryhmän tehtävänä oli käsitellä erityisesti markkinaehtoisen reittiliikenteen toimintaedellytyksiä. Työryhmä on työssään ottanut huomioon hallitusohjelman linjauksen valtakunnallisen joukkoliikenteen lippujärjestelmän käyttöönottamisesta sekä aikataulu- ja reittipalvelun toteuttamisesta.

Työryhmä on keskittynyt joukkoliikenteen järjestämisessä 4 eri järjestämistapamalliin (markkinaehtoinen malli, bruttomallin mukainen ostoliikenne, alueellinen käyttöoikeussopimus, reittipohjainen käyttöoikeussopimus). Näiden lisäksi on olemassa 2 vaihtoehtoista lippuyhteistyön järjestämistapamallia sellaisessa PSA liikenteessä, jota täydennetään markkinaehtoisella liikenteellä: niin sanottu Tampereen malli ja matkustusoikeuden hankinta täydentävänä liikenteenä. Näitä eri malleja työryhmä on analysoinut suunnitteluvastuun, liikennöitsijän tulonmuodostuksen, mallin soveltumisan ja julkisen tuen muodostuksen osalta ottaen huomioon lippu- ja maksujärjestelmien kehittäminen.

Työryhmä toteaa, että palvelusopimusasetuksen mukainen yleinen sääntö ei ole Suomessa tarkoituksenmukainen joukkoliikenteen julkisen rahoituksen instrumentti sen tähden, että siihen liittyvät hallinnolliset, juridiset ja julkistaloudelliset riskit eivät ole tasapainossa järjestelyllä saavutettavien etujen kanssa. Työryhmä esittää, että yleisen säännön käyttöönottoa ei ryhdytä valmistelemaan eikä lisäselvityksiä asiasta tehdä.

Tuettujen lipputuotteiden kehittämisen tarve on erityisesti kaupunkiseuduilla ja satunnaisessa matkustamisessa. Yhteiskäyttöisen maksujärjestelmän edellytyksenä on, että toimivaltainen viranomainen voi osoittaa PSA-liikenteessä käytettävän maksujärjestelmän, johon myös markkinaehtoinen liikenne voi halutessaan liittyä.

Jatkotyössä on tarpeen selvittää esitettyjen mallien hankintaprosessien valmistelua ja laadittava asiakirjamallit toimivaltaisten viranomaisten käyttöön. Lippu- ja maksujärjestelmä vaatii lisäselvityksiä kaupunkiseutujen ulkopuolisessa liikenteessä, jolla hoidetaan vähäisemmän kysynnän alueen joukkoliikennepalveluja ja käytetään subventoituja lippuja. Työryhmän työ ei sisältänyt rahoitustarkasteluja, mutta jatkossa on tarpeen selvittää julkisen rahoituksen kohdentamista sekä kunta-valtiosuhteen vastuiden jakamista uusiin järjestämistapamalleihin soveltuvalla tavalla.

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 15.10.2011 linja-autotyöryhmän selvittämään reittiliikennelupien myöntämiseen liittyviä kysymyksiä, siirtymäajan jälkeisiä joukkoliikenteen järjestämismalleja sekä julkisesti tuettujen lippujen kelpoisuutta eri toimintamalleissa. Sen tehtävänä oli käsitellä erityisesti markkinaehtoisen reittiliikenteen toimintaedellytyksiä.

Työryhmän tuli työssään ottaa huomioon hallitusohjelman linjauksen valtakunnallisen joukkoliikenteen lippujärjestelmän käyttöönottamisesta sekä aikataulu- ja reittipalvelun

toteuttamisesta. Toimeksiannon mukaan työryhmä voi tehdä suosituksia ja esittää säädösmuutoksia toimeksiantonsa mukaisista kysymyksistä.

Työryhmän kokoonpano oli seuraava:

Puheenjohtaja	Tero Jokilehto, yksikön päällikkö, erityisasiantuntija, liikenne- ja viestintäministeriö
Varapuheenjohtaja	Silja Ruokola, yksikön päällikkö, hallitusneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö
Jäsenet	Kyllikki Silvennoinen, vanhempi hallitussihteeri, työ- ja elinkeinoministeriö
	Ari Heinilä, osastopäällikkö, Linja-autoliitto
	Laura Langer, joukkoliikenteen asiantuntija, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, varajäsen: Juhani Hallenberg, joukkoliikenteen asiantuntija
	Pekka Aalto, toiminnanjohtaja, Suomen paikallisliikenneliitto ry, varajäsen: Sirpa Korte, varapuheenjohtaja
	Silja Siltala, liikenneinsinööri, Suomen Kuntaliitto, varajäsen: Juha Kontkanen, hankinta-asiantuntija
	Timo Rätty, puheenjohtaja, Auto- ja kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry 29.2.2012 asti, Jyrki Halvari, palkkasihteeri 1.3.2012 alkaen
	Riitta Ryhänen, kilpailuasiainneuvos, Kilpailuvirasto, varajäsen: Seppo Reimavuo, apulaisjohtaja
	Jukka Ylitalo, henkilöliikennepäällikkö, Oy Matkahuolto Ab
	Jukka Kaakkola, lakimies, kuluttajavirasto, varajäsen: lakimies Hertta Hartikainen
	Hannamari Helke, hallitusneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö 31.1.2012 asti
	Tuula Ikonen, hallitusneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö
	Marja Rosenberg, johtava joukkoliikenteen asiantuntija, Liikennevirasto, työryhmän sihteeri, varajäsen: Jenni Eskola, joukkoliikenteen rahoitusasiantuntija
Pysyvät asiantuntijat	Mika Periviita, joukkoliikennepäällikkö, Tampereen kaupunki
	Kimmo Sinisalo, ryhmäpäällikkö, Helsingin seudun liikenne – kuntayhtymä, varajäsen: Suvi Posio, lakimies

Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 28.2.2012 mennessä. Työryhmän määräaikaa pidennettiin 30.4.2012 asti.

Työryhmä on kokoontunut 22 kertaa. Työryhmän kuultavina asiantuntijoina olivat hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää, professori Tuomas Ojanen, johtava tuloksellisuustarkastaja Kalle Määttä ja ylitarkastaja Markus Ukkola. Työryhmän raportista saatiin kommentit toimivaltaisilta viranomaisilta ja bussiyrityksiltä.

Työryhmän suositukset on esitetty raportin luvussa 9 ja reittiliikenneliikennelupien käsittelyä koskeva ohje toimivaltaisille viranomaisille on raportin liitteenä 1.

Työryhmän selvitykseen sisältyy kaksi eriävää mielipidettä ja kaksi lausumaa.

Saatuaan tehtävänsä päätökseen työryhmä kunnioittavasti luovuttaa selvityksensä liikenne- ja viestintäministeriölle.

Helsingissä 30. päivänä huhtikuuta 2012

Tero Jokilehto

Pekka Aalto

Jyrki Halvari

Ari Heinilä

Tuula Ikonen

Jukka Kaakkola

Laura Langer

Marja Rosenberg

Riitta Ryhänen

Silja Siltala

Kyllikki Silvennoinen

Jukka Ylitalo

Mika Periviita

Kimmo Sinisalo

Jenni Eskola

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	2
2.	Julkisen palvelun velvoite	4
3.	Viranomaisen keinot puuttua markkinoiden toimintaan	4
4.	Markkinaehtoinen malli	6
4.1	Reittiliikennelupa	7
4.2	Kutsujoukkoliikennelupa	11
4.3	Tuen maksaminen asiakkaalle erityislainsäädännöllä	11
5.	Markkinaehtoinen malli täydennettynä PSA:n keinoin	12
5.1	Yleinen sääntö	12
5.2	Markkinaehtoinen malli ostoliikenteellä täydennettynä	18
6.	Palvelusopimusasetuksen mukaisesti harjoitettu liikenne	20
6.1	Hankintaperiaatteet	20
6.2	Hankintalain ja erityisalojen hankintalain mukaiset hankinnat	22
6.2.1	Bruttomalli	22
6.3	Palvelusopimusasetuksen ja joukkoliikennelain 6 luvun mukaiset hankinnat (käyttöoikeussopimukset)	25
6.3.1	Käyttöoikeussopimuksen määrittelyä	25
6.3.2	Alueellinen käyttöoikeussopimus	28
6.3.3	Reittipohjainen käyttöoikeussopimusmalli (nettomalli)	31
6.3.4	Yritysaloitteinen PSA	33
6.4	Oma tuotanto ja sisäinen liikenteenharjoittaja	34
7.	PSA-liikenne täydennettynä markkinaehtoisella liikenteellä	35
7.1	Tampereen malli	35
7.2	Palvelutasoa täydentävän matkustusoikeuden hankinta	36
8.	Kilpailun edellytyksiä liikenteen järjestämisessä	37
8.1	Liikennetuotannon näkökohdat	37
8.1.1	Henkilöstön asema ja kustannusten muodostuminen	37
8.1.2	Liikenneverkko, terminaalit ja varikkotoiminnot	38
8.1.3	Harmaa talous	39
8.2	Palvelutasonäkökohdat	40
8.2.1	Nykyiset lippujärjestelmät	40
8.2.2	Uuden lippu- ja maksujärjestelmän kehittämismallia	44
8.2.3	Maksujärjestelmien yhteiskäyttöisyys	46
8.2.4	Infojärjestelmät ja joukkoliikenteen brändäys	48
8.2.5	Muut palvelun laatutekijät	49
8.3	Viranomaistoiminnan näkökohdat	50
8.3.1	Palvelutasomäärittelyt ja päätös liikenteenjärjestämistavasta	50
8.3.2	Henkilöresurssit (viranomaiset/yrittäjät)	51
8.3.3	Julkinen rahoitus	53
9.	Suositukset	54

Eriävät mielipiteet ja lausumat

Liite 1 Linja-autoliikenteen reittiliikennelupien käsittelyä koskeva ohje

Liite 2 Määritelmät

Liite 3 Yhteenvedo yleisen säännön käsittelystä Pohjoismaissa

1. Johdanto

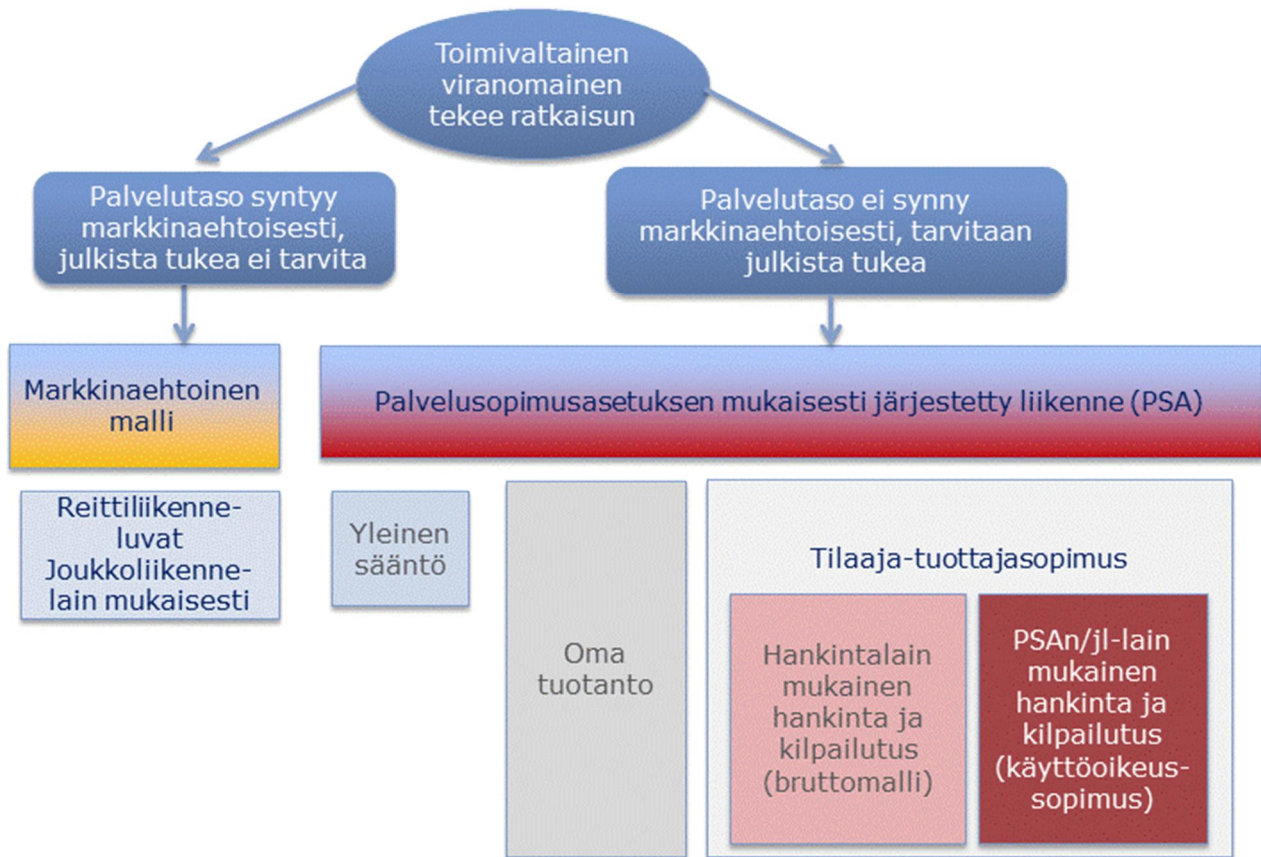
Palvelusopimusasetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1370/2007, annettu 23 päivänä lokakuuta 2007, rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta) on tullut voimaan samaan aikaan joukkoliikennelain (13.11.2009/869) kanssa 3 päivänä joulukuuta 2009.

Palvelusopimusasetusta sovelletaan yleishyödyllisiin liikennepalveluihin, kun julkisen henkilöliikenteen toimivaltaiset viranomaiset haluavat varmistaa markkinaehtoisia paremmat julkisen liikenteen palvelut. Palvelujen parantaminen voi liittyä muun muassa palvelutarjonnan määrään, laatuun, luotettavuuteen ja matkustajahintoihin. Palvelusopimusasetusta sovelletaan sekä rautateiden että maanteiden julkisiin henkilöliikennepalveluihin. Tässä raportissa käsitellään kuitenkin vain maanteiden julkisia henkilöliikennepalveluja eli lähinnä linja-autoliikennettä.

Linja-autoliikenteen toimivaltaisia viranomaisia ovat yhdeksän elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (jäljempänä ELY-keskus) sekä 26 kunnallista viranomaista, joista 9 on seudullisia viranomaisia. Toimivaltainen viranomainen voi valita liikenteen järjestämistavan useasta vaihtoehdoisesta mallista. Kaikki liikennepalvelut voidaan tuottaa markkinaehtoisesti viranomaisen puuttumatta markkinoiden toimintaan, jolloin liikenteenharjoittajien välistä kilpailua ei rajoiteta eikä liikenteenharjoittajille makseta julkista tukea. Kaupalliselta pohjalta syntyvää liikennettä voidaan täydentää palvelusopimusasetuksen mukaisin keinoin. On myös mahdollista tuottaa kaikki liikennepalvelut palvelusopimusasetuksen mukaisesti käyttäen julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia tai viranomaisen omana tuotantona. Palvelusopimusasetusta sovellettaessa aloitteen liikenteen järjestämisestä voi tehdä viranomainen tai liikenteenharjoittaja.

Vuoden 2009 julkisen liikenteen suoritetilaston (LVM 13/2011) mukaan Linja-autoliikenteen julkinen rahoitus oli yhteensä 422,5 miljoonaa euroa, josta suora rahoituksen osuus oli 263,1 miljoonaa euroa ja matkakustannusten korvaukset 159,1 miljoonaa euroa. Valtion osuus linja-autoliikenteeseen kohdistuvasta julkisesta rahoituksesta oli 19 % vuonna 2009 ja kuntien 81 %. Linja-autoalan kokonaisliikevaihto vuonna 2010 oli 1 041 miljoonaa euroa (Liikenteen tilinpäätöstilasto 2010, Tilastokeskus).

Kuvassa 1 havainnollistetaan liikenteen järjestämistapavaihtoehtojen valintaa markkinaehtoisesta tai palvelusopimusasetuksen mukaisesta järjestämistavan välillä.



Kuva 1. Liikenteen järjestämistapamallit

Joukkoliikenteen järjestämisessä on siirrytty liikenneluvista pääosin sopimuksiin 3.12.2009. Joukkoliikennelain siirtymäaika on 3.12.2009 - 2.12.2019. Suuri osa siirtymäajan liikennöintisopimuksista päättyy 30.6.2014, jolloin liikenteen järjestämisessä on odotettavissa muutoksia. Toimivaltaisen viranomaisen tulee joukkoliikennelain (joukkoliikennelaki 14 §) mukaan tehdä liikenteen järjestämistapapäätös, jos se haluaa järjestää julkisen liikenteen palvelusopimusasetuksen keinoja käyttäen. Tämän selvityksen tavoitteena on kertoa, millaisia liikenteen järjestämistapavaihtoehtoja on käytettävissä. On huomattava, että selvityksessä käydään läpi vain pääasialliset vaihtoehdot. Raportissa kuvattuja malleja voidaan käyttää sekaisin, tai niistä voidaan tehdä erilaisia sovellutuksia. Käytännössä mallit liukuvat toinen toisikseen sopimusehdoista riippuen samoin kuin valkoinen muuttuu mustaksi harmaan eri sävyjen kautta. Päätösvalta järjestämistavan valinnasta on toimivaltaisella viranomaisella.

Tässä selvityksessä on esitetty tulevaisuuden järjestämistapamalleista arvioita liikenteenharjoittajan, toimivaltaisen viranomaisen ja matkustajan kannalta. Ne perustuvat työryhmän arvioihin, sillä käytännön kokemuksia on olemassa lähinnä vain suurten kaupunkien bruttomalleista sekä ELY-keskusten täydentävistä liikenteen ostoista. On mahdollista, että työryhmän tulkintoihin sisältyy epävarmuustekijöitä. Palvelusopimusasetuksen ja hankintadirektiivien tulkinta tehdään EU-tasolla ja ratkaisut viime kädessä EU:n tuomioistuimessa.

Taksa- ja lippujärjestelmiä koskevat kuvaukset ja arviot perustuvat WSP Group Oy:n laatimiin taustaselvityksiin.

2. Julkisen palvelun velvoite

Palvelusopimusasetuksessa julkisen palvelun velvoitteella tarkoitetaan vaatimusta, jonka toimivaltainen viranomainen asettaa tai määrittelee sellaisten yleishyödyllisten julkisten henkilöliikennepalvelujen varmistamiseksi, joita liikenteenharjoittaja ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi hoitaakseen tai ei hoitaisi samassa määrin tai samoilla ehdoilla ilman korvausta. Julkisesta palvelusta maksettavalla korvauksella tarkoitetaan kaikkia etuja, erityisesti taloudellisia etuja, joita toimivaltainen viranomainen antaa suoraan tai välillisesti julkisista varoista julkisen palvelun velvoitteen toteuttamisaikana tai tähän aikaan liittyen.

Viranomaisen on asetettava liikenteenharjoittajille julkisen palvelun velvoite aina, kun se soveltaa palvelusopimusasetusta. Palvelusopimusasetuksessa säädetään niistä menettelytavoista, joiden mukaisesti toimivaltaiset viranomaiset korvaavat liikenteenharjoittajille julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä aiheutuvat kustannukset ja/tai myöntävät yksinoikeuksia vastineena julkisen palvelun velvoitteiden hoitamisesta.

Julkisen palvelun velvoitteena voi olla esimerkiksi hintavelvoite ja/tai velvollisuus hoitaa sovittua liikennöintikokonaisuutta.

3. Viranomaisen keinot puuttua markkinoiden toimintaan

Palvelusopimusasetuksessa säädetään niistä keinoista, joita käyttäen viranomainen saa puuttua markkinoiden toimintaan. Toimivaltaisen viranomaisen on yleensä käytettävä julkisia palveluhankintoja koskevaa sopimusta, mutta vahvistettaessa enimmäishintoja kaikille matkustajille tai tietyille matkustajaryhmille vaihtoehtona on asetuksen mukaan yleisen säännön käyttäminen.

Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten ja yleisten sääntöjen sisällöstä on asetuksessa yksityiskohtaiset säännökset. Sopimusten pitää olla määräaikaista. Pääsäännön mukaan linja-autoliikenteessä sopimusten enimmäisaika on kymmenen vuotta.

Sopimuksissa ja tarjouskilpailuasiakirjoissa on ilmoitettava avoimesti alihankintaa koskevat rajaukset. Sopijaosapuolena olevan liikenteenharjoittajan on itse hoidettava yli puolet palvelusta. Alihankinnan käyttöä ei ole rajoitettu, mikäli sopimus kattaa liikenteenharjoittamisen lisäksi myös suunnittelun ja rakentamisen.

Palvelusopimusasetus ei rajoita eikä muuta direktiivien 2004/17/EY eikä 2004/18/EY (hankintadirektiivit) soveltamista. Siten linja-autoliikennettä koskevat hankintasopimukset on tehtävä hankintadirektiivien ja niihin perustuvan kansallisen hankintalainsäädännön mukaisesti, sikäli kuin sopimukset eivät ole direktiiveissä määriteltyjä palveluja koskevia käyttöoikeussopimuksia. Silloin, kun sopimukset tehdään direktiivien mukaisesti, asetuksen kilpailuttamisvelvollisuuden poikkeuksia koskevia kohtia ei sovelleta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos kyse ei ole käyttöoikeussopimuksesta, linja-autoliikenteen hankinnassa noudatetaan palvelusopimusasetuksen lisäksi hankintalakia (348/2007) lukuun ottamatta Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymää, joka noudattaa erityisalojen hankintalakia (349/2007). Näissä hankinnoissa sovelletaan kyseessä olevien lakien mukaisia kynnysarvoja. Käyttöoikeussopimusten hankinnassa sovelletaan palvelusopimusasetuksen lisäksi joukkoliikennelain 6 luvun hankintanormeja

Toimivaltainen paikallinen viranomainen voi päättää tarjota itse julkisia henkilöliikennepalveluja. Se voi myös tehdä sopimuksia ilman tarjouskilpailua määräysvallassaan olevan oikeudellisesti erillisen yksikkönsä (sisäinen liikenteenharjoittaja) kanssa. Asetuksessa on lisäksi yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, miten viranomaisen

määräysvaltaa on arvioitava, alueellisista rajoituksista sekä tilanteesta, jossa paikallista viranomaista ei jossakin jäsenvaltiossa ole.

Silloin kun toimivaltainen viranomaisen turvautuu ulkopuoliseen liikenteenharjoittajaan, sopimukset on pääsäännön mukaan tehtävä tarjouskilpailun perusteella. Pääsäännöstä poikkeaminen on mahdollista linja-autoliikenteessä kahdessa tilanteessa, jos toimivaltainen viranomaisen niin päättää:

1. Kilpailuttamisvelvollisuus ei koske kynnysarvojen alle jääviä sopimuksia.

Jos käyttöoikeussopimuksen arvo jää alle palvelusopimusasetuksen mukaisen kynnysarvon tai hankintasopimuksen arvo alittaa hankintalain mukaisen kansallinen kynnysarvon, hankinnassa ei ole velvollisuutta noudattaa lainsäädännön mukaisia, tarkasti säädeltyjä kilpailuttamismenettelyjä. Kynnysarvot alittavissa hankinnoissa tulee kuitenkin soveltaa mm. hyvän hallinnon periaatteita ja EU:n perustamissopimuksen mukaisia periaatteita eli syrjimättömän kohtelun, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteita. Palvelusopimusasetuksen mukaisten käyttöoikeussopimusten kynnysarvo on sopimuksen keskimääräinen vuotuinen arvo, joka on alle miljoona euroa tai tuotannon määrä, joka jää alle 300 000 kilometrin vuodessa. Pieniä ja keskisuuria yrityksiä (PK-yrityksiä) koskevat ylemmät arvot: kaksi miljoonaa euroa tai 600 000 kilometriä vuodessa. PK-yritykseksi katsotaan yritys, jolla on käytössään enintään 23 ajoneuvoa.

Hankintasopimuksia koskee hankintalain mukainen 30 000 euron kansallinen kynnysarvo (hankintalain 15 §). HSL:n osalta noudatetaan erityisalojen hankintalain mukaisia kynnysarvoja.

2. Kilpailuttamisvelvollisuus ei koske myöskään tilannetta, jossa tarvitaan toimivaltaisen viranomaisen kiireellisiä toimia silloin, kun palvelu keskeytyy tai on välittömässä vaarassa keskeytyä.

Palvelusopimusasetuksen mukainen ennakoilmoitus on julkaistava Euroopan unionin virallisessa lehdessä hankintatavasta riippumatta, jos julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus koskee vähintään 50 000 kilometrin henkilöliikennepalvelujen tarjoamista vuodessa. Ilmoitus on julkaistava vuosi ennen tarjouskilpailun aloittamista tai vuosi ennen sopimuksen tekemistä ilman tarjouskilpailua.

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että tehdyt päätökset voidaan tutkia uudelleen tehokkaasti ja nopeasti (muutoksenhaku). On huolehdittava myös siitä, että niillä, jotka ovat kiinnostuneita harjoittamaan ilman tarjouskilpailua tehdyn sopimuksen piirissä olevaa liikennettä, on asianmukaiset mahdollisuudet oikeussuojan saamiseen. Hankinnoissa on myös sovellettava oikeudenmukaisuuden, avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita, vaikka niitä ei kilpailutettaisi. Tämä tarkoittaa, että kaikilla kiinnostuneilla ehdot täyttävillä yrityksillä on mahdollisuus tehdä tarjous ja osallistua neuvottelumenettelyyn. Suomessa muutoksenhausta on säädetty joukkoliikennelain 53 §:ssä. Sen mukaan sovellettavaksi tulevat pääosin hankintalain oikeusturvakeinoja koskevat säännökset.

Palvelusopimusasetukseen ja sen liitteeseen sisältyy yksityiskohtaisia säännöksiä maksettavan korvauksen määrästä. Tarkoituksena on estää liiallisen tuen maksaminen. Menettelyyn liittyy erillisen kirjanpidon pitäminen julkisesta palvelusta silloin, kun liikenteenharjoittajalla on myös muuta toimintaa. Näitä säännöksiä sovelletaan käyttöoikeussopimukseen, sisäisen liikenteenharjoittajan kanssa tehtyihin sopimukseen ja kiireellisenä toimenä tehtyyn sopimukseen, jotka on tehty ilman tarjouskilpailua sekä korvauksiin, jotka maksetaan yleisen säännön perusteella. Erillistä kirjanpitoa ei vaadita, jos liikenne on kilpailutettu tai se hankitaan hankintalakien mukaisesti.

Toimivaltainen viranomainen ratkaisee itsenäisesti soveltaako se alueellaan PSA-mallia vai markkinaehtoista mallia. On myös mahdollista täydentää markkinaehtoista mallia PSA:n keinoin. Liikenteen järjestämisestä palvelusopimusasetuksen mukaisesti on tehtävä joukkoliikennelain 14 §:n 4 momentin mukainen päätös.

4. Markkinaehtoinen malli

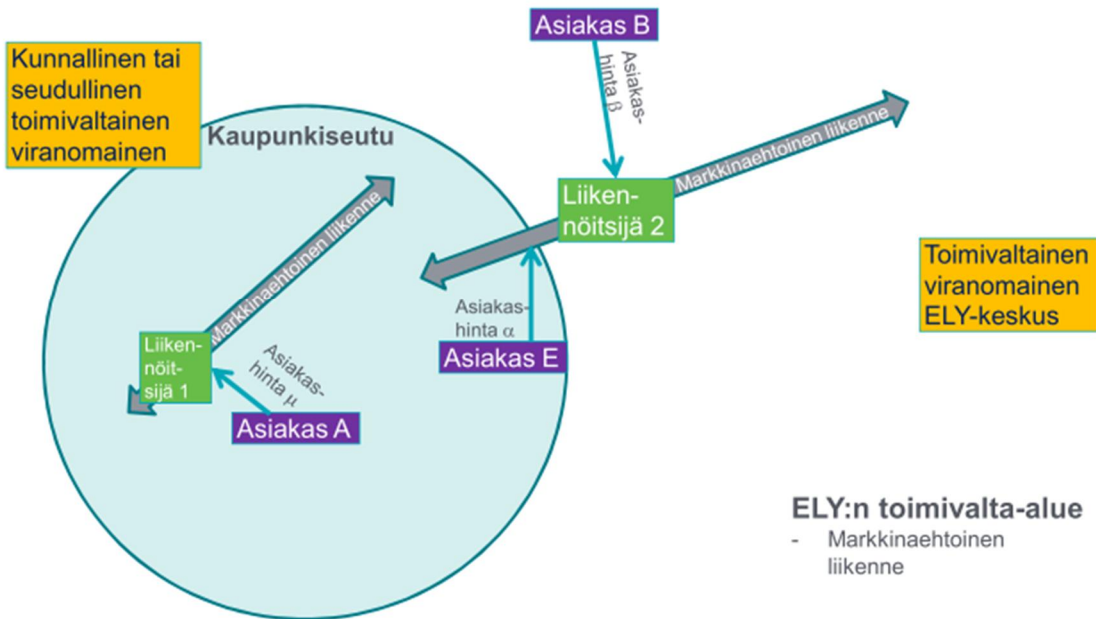
EU-oikeudessa lähtökohtana on, että alalle tuloluvan (Suomessa joukkoliikenneluvan) haltija voi liikennöidä linja-autolla täysin vapaasti. Markkinaehtoisessa mallissa liikennepalvelut voidaan tuottaa vapaan kilpailun pohjalta viranomaisen puuttumatta markkinoiden toimintaan. Tämä tarkoittaa sitä, että liikenteenharjoittajien välistä kilpailua tai tuotannon määrää ei rajoiteta eikä liikenteenharjoittajille makseta julkista tukea. Liikenne toimii vapaasti kunkin liikenteenharjoittajan oman suunnittelun ja hinnoittelun pohjalta.

Suomessa on kuitenkin valittu malli, jossa markkinaehtoinen liikenne edellyttää lupaa. Liikenteenharjoittajalla on oltava joukkoliikenneluvan lisäksi markkinaehtoisessa liikenteessä myös reittiliikennelupa tai kutsujoukkoliikennelupa. Lupaa myönnettäessä tarkistetaan, että yrittäjä täyttää säädetyt minimikriteerit ja ettei liikenne aiheuta jatkuvaa ja vakavaa haittaa palvelusopimusasetuksen mukaiselle liikenteelle. Minimikriteereillä on haluttu vaikuttaa liikenteen turvallisuuteen, jatkuvuuteen sekä asiakasinformaation määrään ja laatuun.

Suomessa on joukkoliikennelailla säädelty kaksi markkinaehtoiseen liikenteeseen liittyvää lupaa: reittiliikennelupa ja kutsujoukkoliikennelupa.

Taksa- ja lippujärjestelmät markkinaehtoisessa mallissa

Markkinaehtoisessa liikenteessä liikenteenharjoittaja valitsee, mitä taksa- ja lippujärjestelmää käyttää liikenteessään. Se voi olla yrittäjän oma yrityskohtainen tai muun tahon järjestämä. Laki ei estä PSA-liikenteessä käytettävien lipputuotteiden käyttöä markkinaehtoisessa liikenteessä, kunhan niiden kautta ei kulkeudu julkista tukea markkinaehtoiselle liikenteelle suoraan tai epäsuorasti. Liikenteenharjoittaja voi sopimuksen mukaan käyttää esimerkiksi toimivaltaisen viranomaisen clearingpalvelua, jolla varmistetaan, että asiakkaan matkakortti käy sekä PSA-liikenteessä että markkinaehtoisessa liikenteessä.



Kuva 2. Markkinaehtoinen malli

Liikennöitsijä 1 liikennöi kaupunkiseudun toimivaltaisen viranomaisen toimivalta-alueella markkinaehtoista liikennettä. Liikennöitsijän tulot muodostuvat asiakkaan A maksamasta asiakashinnasta μ .

Liikennöitsijä 2 liikennöi ELY:n toimivalta-alueelta kaupunkiseudulle markkinaehtoista liikennettä, jolloin liikennöitsijän tulot muodostuvat käytännössä lipputulosta. ELY:n toimivalta-alueella asuva asiakas B maksaa liikennöitsijälle 2 liikennöitsijän määrittelemän asiakashinnan β . Kaupunkiseudulla asuva asiakas E käyttää markkinaehtoista liikennettä kaupunkiseudun sisällä liikkumiseen. Tällöin asiakas E maksaa liikennöitsijälle 2 liikennöitsijän määräämän asiakashinnan α tai liikennöitsijän ja toimivaltaisen viranomaisen neuvottelumenettelyllä sopiman matkustusoikeuden korvaamisesta johtuvan nousun hinnan. Asiakkaan E maksama hinta ei todennäköisesti ole sama kuin asiakkaan A maksama hinta.

4.1 Reittiliikennelupa

Joukkoliikennelain 2 §:n 4 kohdan mukaan reittiliikenteellä tarkoitetaan markkinaehtoista liikennettä, joka on säännöllistä, jonka palvelut ovat yleisesti käytettävissä ja jonka reitin päätepisteet, pysäkit tai tärkeimmät pysäkit sekä aikataulun luvan myöntävä viranomainen vahvistaa. Pääsääntöisesti haetut reittiliikenneluvat myönnetään. Markkinaehtoista reittiliikennettä koskeva hakemus on hyväksyttävä, ellei jokin joukkoliikennelain 22 §:n mukainen tai 62 §:n 11 momentin soveltamiseen liittyvä syy estä luvan myöntämistä. Joukkoliikennelain 22 §:ssä säädetään, millä edellytyksin reittiliikennelupa voidaan olla myöntämättä. Reittiliikennelupaohje (Liite 1) käsittelee tarkemmin reittiliikennelupaan liittyvää laintulkintaa. Vapaa markkinoillepääsy mahdollistaa uusien yritysten synnyn ja nykyisten yritysten liiketoiminnan kehittämisen.

Reittiliikennelupien käsittelyssä noudatetaan hyvää hallintotapaa, mihin kuuluu asian riittävä selvittäminen ja asianosaisten kuuleminen ennen päätöksentekoa. Hakemuksesta voidaan pyytää lausuntoja ja kuulla myös muita reitillä liikennöiviä liikenteenharjoittajia tai viranomaisia sekä muita samalle reitille hakemuksia jättäneitä liikenteenharjoittajia. Näin voidaan menetellä esimerkiksi tilanteissa, joissa on tarpeen selvittää liikenteenharjoittajien valmiudet hakemusten tai lupien keskinäiseen yhteensovittamiseen matkustajia paremmin palvelevan tarjonnan aikaansaamiseksi.

Kuuleminen ja yhteistyö ei kuitenkaan saa lukita viranomaisen päätöksentekoa, jonka tulee tapahtua itsenäisesti, riippumattomasti ja puolueettomasti.

Liikenteenharjoittajat voivat halutessaan olla yhteistyössä toisten liikenteenharjoittajien kanssa ennen reittiliikennehakemuksen jättämistä (joukkoliikennelain 7 §). Esimerkiksi matkaketjujen luomiseen liittyvä yhteistyö on sallittu. Tällainen yhteistyö on mahdollista myös muiden liikennemuotojen (raideliikenne, laivaliikenne, lentoliikenne) kanssa. Luvanhakijan on kuitenkin samalla otettava huomioon kilpailuoikeuden vaatimukset ja pidättäydyttävä kielletystä yhteistyöstä, esimerkiksi markkinoiden jakamisesta. Markkinaehtoiselta liikenteeltä ei voida edellyttää lippuyhteistyötä, mutta se on mahdollista EU:n säännösten mukaan, jos liikenteenharjoittajat tekevät yhteistyötä vapaaehtoisesti. Hinnosta ei kuitenkaan saa sopia, eikä toimia kilpailuoikeuden vastaisesti. Liikenteenharjoittajalla on oikeus hinnoitella palvelunsa haluamallaan tavalla sekä käyttää haluamiaan lipputuotteita. Hinnoittelun tulee kuitenkin noudattaa liikenteenharjoittajan laatulupausta.

Sallittu yhteistyö perustuu neuvoston asetukseen N:o 169/2009, joka on julkaistu lupaviranomaisen internetsivuilla. Asetuksen 2 artiklan (Teknisiä sopimuksia koskeva poikkeus) nojalla kilpailuoikeudellinen yritysten välisen yhteistyön kieltö ei koske sopimuksia, päätöksiä tai yhdenmukaistettuja menettelytapoja, joiden tarkoituksena tai seurauksena ovat tekniset parannukset tai tekninen yhteistyö:

- a) standardoimalla laitteita, kuljetustarvikkeita, kulkuneuvoja tai kiinteitä laitteita;
- b) vaihtamalla tai käyttämällä yhdessä henkilöstöä, laitteita, kulkuneuvoja tai kiinteitä laitteita kuljetuksia varten;
- c) järjestämällä ja toteuttamalla peräkkäisiä, toisiaan täydentäviä, korvaavia tai yhdistettyjä kuljetuksia sekä vahvistamalla tai noudattamalla niissä käytettäviä maksuja ja ehtoja, mukaan lukien erityiset kilpailukykyiset hinnat;
- d) käyttämällä toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisimpia reittejä yhdellä kuljetusmuodolla tapahtuviin kuljetuksiin;
- e) sovittamalla yhteen jatkoyhteyksien kuljetusaikatauluja;
- f) yhdistämällä yksittäisiä lähetyksiä;
- g) vahvistamalla yhdenmukaisia sääntöjä maksutaulukoiden rakenteesta ja niiden käyttämisestä koskevista ehdoista, jos näillä säännöillä ei vahvisteta kuljetusmaksuja eikä -ehtoja.

Asetuksen johdanto-osassa todetaan, että ensisijaisesti yritysten tehtävänä on arvioida, onko niiden sopimusten, päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen pääasiallisena seurauksena kilpailun rajoittuminen vai kilpailun rajoittumiseen oikeuttavat taloudelliset edut, ja sen mukaisesti omalla vastuullaan päättää tällaisten sopimusten, päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen laittomuudesta tai laillisuudesta. Näin ollen toimivaltaiset lupaviranomaiset tai asetuksen soveltamisen valvonnasta vastaavat kilpailuviranomaiset eivät anna yksittäistapauksessa neuvoja siitä, mikä on kiellettyä yhteistyötä.

Tältä osin sääntely vastaa asiallisesti kilpailulain (948/2011) 5 ja 6 §:n säännöksiä kielletystä yritysten välisestä yhteistyöstä ja siitä poikkeamisen mahdollisuuksista. Vaikka asetus erityissäännöksenä luettelee joukon esimerkkejä siitä, minkä tyyppiset yritysten väliset yhteistyöjärjestelyt voivat tehostaa toimintaa ja hyödyntää kuluttajia ja tästä syystä sallia poikkeamisen kartelliikiellosta, niitä arvioitaessa on otettava huomioon yleisten kilpailusääntöjen olennaiset tausta-ajatukset ja siten tulkittava varovasti. Tämä on todettu esimerkiksi yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen ratkaisuissa T-229/94 ja T-86/95.

Markkinaehtoinen liikenne avaa yrityksille uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Markkinaehtoisessa liikenteessä liikenteenharjoittaja kilpailee asiakkaista reitin, aikataulun, palvelutason, laadun ja hinnan perusteella. Kun hinnoittelu on vapaata, yritys voi hyödyntää esim. hintadifferointia kilpailutekijänä. Liikenteenharjoittaja valitsee mikä on oman tuotannon kilpailukykyä vahvistava tekijä.

Markkinaehtoinen liikenne, jossa ei ole hintavelvoitteita tai julkista tukea, saa ainoastaan asiakastuloja. Asiakastuloja voi kertyä lipputulojen lisäksi muun muassa tavarankuljetuksesta, oheistuotteista ja mainostuloista. Koska markkinaehtoisessa liikenteessä ei makseta julkista tukea, se ei aiheuta kuluja valtiolle eikä kunnille. Jos markkinaehtoisesti syntyvä liikenne tyydyttää joukkoliikenteelle asetetut palvelutasotavoitteet, viranomaisen ei tarvitse järjestää liikennettä palvelusopimusasetuksen mukaisesti. Viranomaisella ei kuitenkaan ole joukkoliikenteen järjestämispakkoa, vaikka palvelutasotavoitteet eivät täytyisikään.

Riskinä on, että markkinaehtoisessa mallissa heikon kysynnän alueet voivat jäädä ilman joukkoliikennepalveluja. Sen sijaan suuren kysynnän yhteyksillä kilpailutilanne saattaa parantaa palvelua ja vaikuttaa lippujen hintoja alentavasti. Linja-autoyrityksillä on jonkin verran mahdollisuuksia ylläpitää liikennekokonaisuuksia kannattavien vuorojen tuloilla. Erilliskuljetuksina järjestettävät julkiset kuljetusvelvoitteet voivat lisääntyä, jos liikenne keskittyy vain kannattaville reiteille. Toisaalta kannattavilla reiteillä kilpailu voi lisätä joukkoliikenteen matkustajamäärää esimerkiksi alentuneiden hintojen tai parantuneen palvelutason takia. Markkinaehtoiselle liikenteelle on tyypillistä, että sen tarjoama palvelutaso voi vaihdella yritysten tullessa ja poistuessa markkinoilta. Joukkoliikennelain vaatimus kahden vuoden vähimmäisajasta markkinaehtoista liikennettä harjoitettaessa luo markkinoille vakautta matkustajapalvelua ajatellen, mutta sitoo yritysriskin vastaavaksi ajaksi. Muutosten ennakoimisen vaikeus kahden vuoden liikennöintivelvoitteen jälkeen vaikeuttaa toimivaltaisen viranomaisen liikenteen järjestämistä, koska mahdollisen lopetettavan liikenteen tilalle järjestettävän PSA-liikenteen hankinnalle ei jää riittävästi aikaa. Myös siirtymäajan sopimusten päättyessä toimivaltaisen viranomaisen valmistautuminen korvaavan liikenteen järjestämiseen jää lyhyeksi, jos liikenteenharjoittaja ei hae siirtymäkauden jälkeiseen liikenteeseen reittilupaa tai jättää hakemuksen vasta 3 kuukautta ennen uuden liikenteen aloittamista.

Kilpailun vapautuminen voi aikaansaada innovaatioita, jotka parantavat joukkoliikenteen kilpailukykyä henkilöautoliikenteeseen nähden. Uudessa markkinatilanteessa on mahdollisuus luoda aivan uusia konsepteja, jotka ottavat huomioon asiakkaiden odotukset ja toiveet esimerkiksi erilaisten lisäarvopalveluiden suhteen. Markkinaehtoisessa liikenteessä vaarana palvelutason täyttymisen kannalta on se, että liikennöinti ei välttämättä ole palvelutasomäärittelyjen edellyttämää tasoa vähemmän kysynnän alueilla, koska yritykset keskittyvät vain kiinnostavimmille reiteille. Kaukoliikenteen pitkät reitit voivat palvella myös heikon kysynnän alueita.

Markkinaehtoinen malli soveltuu sinne missä on markkinoita, mm. kaukoliikenteeseen ja suurempien asutuskeskittymien väliseen liikenteeseen.

- + Liikenteen suunnitteluun kohdistuu mahdollisimman vähän rajoitteita ja velvoitteita, mikä lisää yrittämisen vapautta (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- + Julkista tukea ei tarvita (toimivaltaisen viranomaisen näkökulma)
- + Yritysten suunnitteluosaamisen hyödyntäminen (*liikenteenharjoittajan ja matkustajan näkökulma*)
- + Mahdollistaa yritysten palveluinnovaatiot (liikenteenharjoittajan ja matkustajan näkökulma)
- + Palvelutason paraneminen tai edulliset, kilpailukykyiset hinnat voivat lisätä joukkoliikenteen kilpailukykyä henkilöautoliikenteeseen nähden (*toimivaltaisen viranomaisen ja matkustajan näkökulma*)
- + Markkinaehtoiselta liikenteeltä ei edellytetä eriytettyä kirjanpitoa, ellei yrityksellä ole myös ilman tarjouskilpailua järjestettyä PSA-liikennettä (*liikenteenharjoittajan ja toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- + Nykyisillä ja uusilla yrityksillä mahdollisuus yhdenvertaiseen kilpailuun ja vapaaseen markkinoillepääsyyn (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- + Toimivaltaisella viranomaisella ei ole suunnitteluvastuuta ja malli on hallinnollisesti keveä (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- + Liikenteenharjoittaja sitoutuu palvelutasoon kahdeksi vuodeksi, mikä lisää tarjonnan vakautta (*matkustajan ja liikenteenharjoittajan näkökulma*)

- Yhteiskäyttöinen lippujärjestelmä on kokonaan liikenteenharjoittajien yhteistyön varassa ja osa markkinaehtoisesta reittiliikenteestä voi jäädä lippuyhteistyön ulkopuolelle, jos liikennöitsijä ei halua osallistua. Hinnoista sopiminen liikenteenharjoittajien kesken on kilpailuoikeuden vastaista (*liikenteenharjoittajan ja toimivaltaisen viranomaisen näkökulma, matkustajan näkökulma*)
- Liikennekokonaisuus on altis ennakoimattomille tarjonnan muutoksille kysynnän ja liiketulojen vähentyessä (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma, matkustajan näkökulma*)
- reittiliikenneluvan hakuaika 3 kk ei ole riittävä järjestää tilalle PSA-liikennettä, jos liikenteenharjoittaja ei ilmoita aikeistaan hakea reittiliikennelupaa tai vähentää tai lopettaa siirtymäajan sopimusten liikenne siirtymäajan sopimusten päättyessä (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- Liikenteenharjoittajalle ei voida maksaa julkista tukea (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Palvelutaso ei välttämättä ole paras mahdollinen ajallisesti ja alueellisesti. Vaarana liikenteen keskittyminen kannattaville reiteille jolloin vähemmän kannattavat reitit jäävät huonolle palvelulle (*toimivaltaisen viranomaisen ja matkustajan näkökulma*)
- Matkaketjujen syntyminen jää yrittäjien yhteistyön varaan (*toimivaltaisen viranomaisen ja matkustajan näkökulma*)
- Viranomaisilla ei mahdollisuutta vaikuttaa syntyviin joukkoliikennepalveluihin, joten esim. maankäytön, palvelujen ja liikennejärjestelmän suunnittelua ei voida sovittaa yhteen (*viranomaisen näkökulma*)
- Liikenteenharjoittaja ottaa riskin kahden vuoden ajaksi liikenteestä vain vähäisin mahdollisuuksin vähentää liikennettä (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Muutosten ennakoiminen kahden vuoden liikennöintijakson jälkeen vaikeuttaa liikenteen järjestämistä (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*).
- Palvelujen määrä ja laatu eivät välttämättä aina täytä palvelutasotavoitteita (*toimivaltaisen viranomaisen ja matkustajan näkökulma*)
- Matkustajan on vaikea hahmottaa joukkoliikennepalvelujen kokonaisuutta varsinkin kaupunki- ja seutuliikenteessä (*matkustajan näkökulma*)

4.2 Kutsujoukkoliikennelupa

Joukkoliikennelain 2 §:n 5 kohdan mukaan kutsujoukkoliikenteellä tarkoitetaan markkinaehtoista liikennettä, joka on paikallista tai seudullista taikka alueellista ja jatkuvaluonteista, jota ajetaan ainoastaan etukäteen tehdystä tilauksesta ja jonka reitti ja aikataulu määräytyvät ennakkoon tehtyjen tilausten perusteella ja tilattujen kuljetusten yhdistelyn avulla. Kuljetusten yhdistelyllä tarkoitetaan vähintään kolmen ennakkoon tilatun kuljetuksen yhdistämistä yhdeksi reitiksi. Kutsujoukkoliikenneluvan myöntämisen edellytykset ovat lähes samat kuin reittiliikenneluvan. Liikenteen luonteesta johtuen ei kuitenkaan edellytetä reittien ja pysäkkien käytettävyyttä, koska niitä ei lupaa myönnettäessä tiedetä. Toisena erona on se, että hakijan tulee sitoutua harjoittamaan liikennettä vuoden ajan.

Kutsujoukkoliikennelupa on voimassa enintään viisi vuotta. Luvassa on vahvistettava voimassaoloaika, toiminta-alue, kuvaus matkojen yhdistelystä sekä ajankohta, jolloin liikenne on aloitettava ja jolloin sen aikaisintaan saa lopettaa. Kutsujoukkoliikennelupa oikeuttaa harjoittamaan liikennettä linja-autolla. Kutsujoukkoliikennettä harjoitettaessa ajoja ei saa ottaa taksiasemilta tai ilman ennalta tehtyä tilausta linja-autopysäkeiltä eikä tarjota niitä julkisella paikalla, kuten esimerkiksi hotellien ja ravintoloiden edustoilla.

Kutsujoukkoliikenneluvan nojalla harjoitettavaan liikenteeseen sovelletaan lisäksi seuraavaa rajoitusta: Harjoitettaessa tilausliikennettä linja-autolla, jossa on istumapaikkoja matkustajille enintään 16 ja kuljetuksen tilaajana on yksityinen henkilö, tulee kuljetuksessa olla mukana vähintään viisi henkilöä. Pienemmän henkilömäärän kuljettaminen on sallittua, jos matkustajien matkatavaroiden määrä tai matkustajien tarvitsema pyörätuoli edellyttää suurikokoista autoa.

Useat reittiliikenteen edut ja haitat soveltuvat periaatteessa myös kutsujoukkoliikenteeseen. Kutsujoukkoliikenne voisi kuitenkin tarjota reittiliikennettä parempaa palvelua ovelta ovelle asiakkaan haluamana aikana. Kutsujoukkoliikenne voisi olla joukkoliikennettä alueellisesti ja ajallisesti täydentävää. Se soveltuisi pienempien matkustajamäärien kuljettamiseen, koska kuluttaja on yleensä valmis maksamaan paremmasta palvelusta ainakin jonkin verran korkeamman hinnan. Edut ja haitat jäävät kuitenkin periaatteelliseksi, sillä kutsujoukkoliikennettä koskeviin säännöksiin sisältyy niin paljon toiminnallisia rajoitteita, ettei se ainakaan tähän mennessä ole juurikaan kiinnostanut liikenteenharjoittajia eikä markkinaehtoista kutsujoukkoliikennettä ole syntynyt. Erityisesti tilausten ja kuljetettavien henkilöiden määrää koskevat vaatimukset tekevät palvelun tarjoamisen käytännössä mahdottomaksi.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> + Soveltuu vähäisten matkustajamäärien kuljettaminen + Soveltuu täydentämään alueellisesti ja ajallisesti joukkoliikenteen tarjontaa – Mallissa on runsaasti toiminnallisia rajoituksia |
|---|

4.3 Tuen maksaminen asiakkaalle erityislainsäädännöllä

Puhdas markkinaehtoinen malli ei estä sosiaalisen tuen maksamista asiakkaalle. Tämän vuoksi esimerkiksi Kelan kautta korvattavia opiskelijalippuja voi käyttää markkinaehtoisessa liikenteessä. Kyseessä ei ole liikenteenharjoittajalle maksettava lipputuki vaan opiskelijan tukeminen opintososiaalisista syistä erityislainsäädäntöön perustuen.

5. Markkinaehtoinen malli täydennettynä PSA:n keinoin

5.1 Yleinen sääntö

Yleisellä säännöllä tarkoitetaan toimenpidettä, jota sovelletaan erotuksetta kaikkiin samantyyppisiin julkisiin henkilöliikennepalveluihin tietyllä maantieteellisellä alueella, josta toimivaltainen viranomaisella vastaa. Toimivaltainen viranomaisella voi antaa julkisen palvelun velvoitteista yleisiä sääntöjä, joiden tarkoituksena on vahvistaa enimmäishinnat kaikille matkustajille tai tietyille matkustajaryhmille. Toimivaltainen viranomaisella maksaa julkisen liikenteen harjoittajalle korvauksen yleisissä säännöissä vahvistettujen hintavelvoitteiden täyttämistä. Kyse on hintavelvoitteiden täyttämistä aiheutuvia kustannuksia ja niistä kertyviä tuloja koskevien positiivisten ja negatiivisten taloudellisten nettovaikutusten korvaamisesta niin, että vältetään liiallisia korvauksia. Yleinen sääntö ei rajoita toimivaltaisen viranomaisen oikeutta sisällyttää julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin velvoitteita, joilla vahvistetaan enimmäishintoja.

Yleisessä säännössä on määriteltävä selkeästi julkisen palvelun velvoitteet, jotka liikenteenharjoittajan on täytettävä, sekä maantieteelliset alueet, joita yleinen sääntö koskee. Etukäteen on määriteltävä puolueettomalla tavalla parametrit, joiden perusteella korvaus maksetaan. Yleisessä säännössä on määriteltävä matkalippujen myynnistä saatavien tulojen jakamista koskevat järjestelyt, joiden mukaan tulot joko pitää julkisen liikenteen harjoittaja tai ne tilitetään toimivaltaiselle viranomaiselle taikka jaetaan niiden kesken.

Yleisen säännön nojalla maksettava korvaus ei saa ylittää sitä taloudellisten nettovaikutusten määrää, joka vastaa julkisen palvelun velvoitteen täyttämistä julkisen liikenteen harjoittajan kustannuksiin ja tuloihin aiheutuvia positiivisia ja negatiivisia kokonaisvaikutuksia. Vaikutukset on arvioitava vertaamalla tilannetta, jossa julkisen palvelun velvoite on täytetty, tilanteeseen, joka olisi vallinnut, jos velvoitetta ei olisi täytetty. Taloudellisten nettovaikutusten laskemisessa viranomaisen on noudatettava seuraavaa mallia:

Kustannuksista, jotka aiheutuvat viranomaisen tai viranomaisten määräämistä julkisen palvelun velvoitteesta tai joukosta julkisen palvelun velvoitteita, joka sisältyy yleiseen sääntöön,

- vähennetään mahdolliset positiiviset taloudelliset vaikutukset, jotka ovat syntyneet kyseisen julkisen palvelun velvoitteen/velvoitteiden täyttämiseen käytetyssä verkossa,
- vähennetään tariffiin perustuvat tulot ja muut tulot, jotka on saatu kyseessä olevaan julkisen palvelun velvoitetta täytettäessä,
- niihin lisätään kohtuullinen voitto,
- jolloin saadaan taloudellinen nettovaikutus.

Julkisen palvelun velvoitteella voi olla myönteinen vaikutus liikenteenharjoittajan muuhunkin kuin julkisen palvelun velvoitetta koskevaan liikenteen harjoittamiseen. Liiallisen korvauksen tai riittämättömän korvauksen välttämiseksi on otettava huomioon mitattavissa olevat taloudelliset vaikutukset liikenteenharjoittajan kyseisiin verkkoihin laskettaessa taloudellista nettovaikutusta.

Kustannukset ja tulot on laskettava voimassa olevien kirjanpito- ja verotussääntöjen mukaisesti.

Jos liikenteenharjoittaja harjoittaa myös muuta toimintaa sen liikenteen lisäksi, jota koskee julkisen palvelun velvoite ja josta maksetaan korvausta, kyseisistä julkisista palveluista on avoimuuden lisäämiseksi ja ristiintukemisen välttämiseksi pidettävä erillistä kirjanpitoa, jonka on täytettävä seuraavat vaatimukset:

- kustakin toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa, ja kutakin toimintaa vastaavat osuudet omaisuudesta ja kiinteistä kustannuksista on jaettava voimassa olevien kirjanpito- ja verotussäännösten mukaisesti,
- julkisen liikenteen harjoittajan mahdolliseen muuhun toimintaan liittyviä muuttuvia kustannuksia, riittävää osuutta kiinteistä kustannuksista ja kohtuullista voittoa ei saa missään tapauksessa kattaa kyseisellä julkisella palvelulla,
- julkisen liikenteen kustannukset on katettava käyttötuloilla ja viranomaisten maksamilla korvauksilla ilman, että tuloja voi siirtää julkisen liikenteen harjoittajan toiminnan eri alalle.

Kohtuullisella voitolla tarkoitetaan alalle kyseisessä jäsenvaltiossa tyypillistä pääoman tuottoa, jossa otetaan huomioon riski, jonka viranomaisen toiminta aiheuttaa julkisen liikenteen harjoittajalle, tai vastaavasti tällaisen riskin puuttuminen.

Korvausmenetelmällä on edistettävä seuraavien tekijöiden ylläpitämistä ja kehittämistä:

- julkisen liikenteen harjoittajan tehokas liikkeenjohto, jota voidaan arvioida objektiivisesti, ja
- riittävän korkealaatuisten henkilöliikennepalvelujen tarjonta.

Seuraavassa on ensin tarkasteltu yleistä sääntöä sellaisena kuin se olisi voimassa olevan lain mukaan toteutettuna. Sen jälkeen on – muun muassa asiantuntijoiden kannanottojen perusteella - arvioitu, millä tavalla lakia muuttamalla tai muilla muutoksilla voitaisiin luoda helpommin sovellettava malli.

Joukkoliikennelain 14 §:n 2 momentin mukaan palvelusopimusasetuksen 3 §:n 2 kohdassa tarkoitetut yleiset säännöt niistä julkisen palvelun velvoitteista, joiden tarkoituksena on vahvistaa enimmäishinnat kaikille matkustajille tai tietyille matkustajaryhmille, annetaan valtioneuvoston asetuksella. Lainkohdan mukaan yleisten sääntöjen pakollisesta sisällöstä säädetään palvelusopimusasetuksen 4 artiklan 1-3 kohdassa. Yleisten sääntöjen perusteella maksettavista korvauksista säädetään palvelusopimusasetuksen 6 artiklassa.

Yleisten sääntöjen antamiseen liittyvä toimivalta on osoitettu valtioneuvostolle sen vuoksi, että yleisen säännön on katsottu sisältävän sellaisia oikeussääntöjä, joita perustuslain 80 §:n säännökset huomioon ottaen voidaan antaa vain valtioneuvoston tai ministeriön¹ asetuksella. Hintojen vahvistamisella on katsottu olevan niin suurta yhteiskunnallista merkitystä, että toimivaltaa ei ole voitu osoittaa ministeriölle. Samalla perusteella myös taksitaksan vahvistaminen on säädetty valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvaksi.

Valtioneuvoston toimivalta ei kuitenkaan ole ongelmaton. Valtioneuvosto ei ole sellainen toimivaltainen viranomaislainen, jota palvelusopimusasetuksessa tarkoitetaan. Palvelusopimusasetuksen mukaan toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan jäsenvaltion viranomaista, jolla on valtuudet toimia julkisen henkilöliikenteen alalla tietyllä maantieteellisellä alueella. Joukkoliikennelain mukaan toimivaltaisia viranomaisia ovat toimivaltaiset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä laissa nimetyt kunnalliset viranomaiset. Valtioneuvoston toimivalta on siten maantieteellisesti päällekkäinen muiden toimivaltaiten viranomaisten toimivallan kanssa. Toimivallan jakaminen tehtäväkohtaisesti ei

¹ Perustuslain 80 §:ssä mainittu tasavallan presidentin asetus ei sovellu tähän tilanteeseen

ole palvelusopimusasetuksen tarkoituksen mukainen. Palvelusopimusasetuksen tarkoituksena on osoittaa koko toimivalta toimivaltaisille viranomaisille, jolloin se voi käyttää koko asetuksen keinovalikoimaa valintoja tehdessään. Palvelusopimusasetuksessa on nimenomaisesti ilmaistu, jos tarkoituksena on, että jokin tehtävä tai jonkin keinon käyttö on varattu vain osalle viranomaisia, esimerkiksi 5 artiklan 2 kohdassa paikallisen viranomaisen oikeus järjestää liikenne omana tuotantona.

Yleisen säännön antamisesta seuraa toimivaltaista viranomaista velvoittava korvausvastuu. Jotta valtioneuvosto voisi toteuttaa korvausvastuutaan, valtion talousarviossa on varattava tarvittavat määrärahat. Koska korvauksen määrä ei perustu sopimukseen, tarvittavan rahan kokonaisuuttakaan ei voida etukäteen tarkasti arvioida. Toisin kuin sopimusperusteisissa järjestelyissä, yleisessä säännössä ei voida valtion vastuuta rajoittaa. Käytännössä jouduttaisiin toimimaan niin, että yleisen säännön rahoitus olisi ensisijainen valtion joukkoliikennerahan käyttökohde. Vaihtoehtona olisi arviomääräraha, jonka avulla voitaisiin varmistaa, että rahat eivät lopu kesken. Tarvittavan rahamäärän arvioimisen vaikeutta lisää se, että useimmissa tapauksissa ei ole olemassa sellaista markkinahintaa, jonka perusteella korvauksen määrän laskeminen olisi helppo tehdä ilman uhkaa siitä, että menettely joutuisi jälkikäteen kriittisen arvioinnin kohteeksi.

Jos kuntien halutaan osallistuvan korvausten rahoittamiseen, on luotava valtion ja jokaisen kunnan välinen sopimusjärjestely kustannusten jakamisesta. Kuntien halukkuutta tehdä tällaisia sopimuksia ei ole selvitetty. Kuntien osallistumishalukkuuteen kuitenkin vaikuttavat rahoitusvastuun jakautuminen, mahdollisuus vaikuttaa asiakashinnan määräytymiseen sekä riskin jakautuminen. Kuntien kannalta olennaista on myös se, sovellettaisiinko yleistä sääntöä rinnan kunnan sopimusperusteisesti määräämien hintojen kanssa sekä se, rajoittaisiko yleinen sääntö kuntien oikeutta määrätä hintoja sopimusperusteisesti.

Valtioneuvoston toimivallasta voi aiheutua muutoksia lippujen kelpoisuuteen verrattuna nykyisiin kaupunki- ja seutulippuihin. Valtion toimilta edellytettävästä tasapuolisuuden vaatimuksesta johtuen samanlaisissa olosuhteissa tulisi noudattaa samaa hinnoittelua ja muutenkin samanlaista kohtelua suhteessa matkustajiin. Nykyisessä mallissa kunta ratkaisee asiakashinnan. Yleistä sääntöä on sovellettava erotuksetta kaikkiin samantyyppisiin liikennepalveluihin tietyllä maantieteellisellä alueella. Siten kaikkien tietäntyyppisiä liikennepalveluja tarjoavien liikenteenharjoittajien pitäisi noudattaa yleisen säännön mukaista hinnoittelua. Tämä lisäisi järjestelmän piirissä olevien liikenteenharjoittajien määrää. Todennäköisesti laajennus koskettaa pieniä yrityksiä tai sellaisia yrityksiä joiden liikenteellä on vain marginaalinen merkitys kokonaisuuden kannalta. Tällaisille liikenteenharjoittajille yleinen sääntö olisi rasite, koska ne joutuisivat eriyttämään kirjanpitonsa, vaikka tuen osuus olisi vain vähäinen osa niiden kokonaistuotoista. Yleisen säännön sisältämän korvausveloitteen johdosta voisi syntyä myös uutta tarjontaa ja sitä kautta ennakkoimattomia kustannuksia toimivaltaisille viranomaisille.

Yleisen säännön soveltamiseen liittyy runsaasti viranomaistehtäviä. Kuntien rahoituksen järjestäminen merkitsisi sopimuksen tekemistä jokaisen kunnan kanssa. Lisäksi viranomaisten pitäisi huolehtia maksatuksesta sekä valvoa, että liikenteenharjoittajille ei makseta yli- tai alikompensaatiota. Myös liikenteenharjoittajille tulisi lisätehtäviä kustannus- ja tuloseurannasta sekä kirjanpidon eriyttämisestä.

Työryhmä on muun muassa asiantuntijoita kuulemalla pyrkinyt selvittämään, onko löydettävissä ratkaisumallia edellä mainittuihin ongelmiin, erityisesti toimivaltakysymykseen ja rahoituksen järjestämiseen.

Asiantuntijoiden näkemykset toimivalta-asiassa erosivat jossain määrin. Laaja yksimielisyys oli kuitenkin siitä, että osa yleisen säännön vahvistamiseen liittyvistä tehtävistä olisi joka tapauksessa hoidettava muutoin kuin varsinaisten toimivaltaisten viranomaisten päätöksillä. Tällöin puhutaan perustuslain 80 §:n 1 momentissa tarkoitetuista oikeussäännöistä. Momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia

perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Osa asiantuntijoista katsoi, että osittain yleinen sääntö voitaisiin vahvistaa muun viranomaisen kuin valtioneuvoston tai ministeriön antamalla oikeussäännöillä 80 §:n 2 momentin mukaisesti. Lainkohdan mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Lähtökohtana on, että muut viranomaiset voivat antaa oikeussääntöjä vain poikkeuksellisesti. Valtuus voi koskea vain "sääntelyn kokonaisuuden kannalta vähäisiä yksityiskohtia" (HE 1/1998 vp, s. 133). Asiantuntijoiden kannanottojen perusteella ei syntynyt kokonaiskuvaa siitä, mitä oikeussääntöjä milläkin säädöstasolla annettaisiin. Eri käsityksiä oli myös siitä, onko euromääräisesti vahvistettu enimmäishinta sellaista teknisluonteista ja vähäistä oikeussääntöjen antamista, joka voitaisiin antaa muulle viranomaiselle. Asia jäi eri kannanotoissa ainakin osittain avoimeksi. Osa asiantuntijoista piti hintakatosta päättämistä valtioneuvoston tai jopa lakitasoisena asiana, osa ei ottanut selvää kantaa siihen, millä tasolla hintasäätelyssä päätettäisiin.

Osassa asiantuntijalausuntoja hyväksyttiin lähtökohdaksi, että osa yleisen säännön sisällöstä voitaisiin antaa muun viranomaisen, käytännössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, antamalla oikeussäännöillä. Edellytyksenä on, että lakiin tehdään tarvittavat muutokset. Pidettiin mahdollisena myös moniportaista järjestelmää, jossa osa oikeussäännöistä annettaisiin asetuksella ja osa muun viranomaisen toimin. Tähänkin vaihtoehtoon liittyy lain muutostarve. Toisaalta tuotiin esille näkemys siitä, että lailla pitäisi säätää julkisen palvelun velvoitteiden perusteet (esimerkiksi perusteet sille, että lipun hinta ei saa ylittää kymmentä euroa), soveltamisalueet, korvausparametrien perusteet, yksinoikeuksien perusteet, kustannusten jakamista koskevat perusteet sekä tulojen jakamisen perusteet. Tämä tarkoittaisi käytännössä palvelusopimusasetuksen säännösten tarkentamista kansallisella lailla. Osa asiantuntijoista piti voimassa olevan lain mukaista ratkaisua (valtioneuvoston asetus) oikeana.

Asiantuntijat eivät käsitelleet toimivalta-asiaa yhteisöoikeuden näkökulmasta, ts. sitä, voidaanko yhteisön asetusta täydentää tai tarkentaa kansallisen lain säännöksin. Aiemmissa asiantuntijakannanotoissa on kuitenkin todettu seuraavaa: "Palvelusopimusasetuksen luonteesta 'sellaisenaan sovellettavana' oikeutena seuraa, että asetuksen soveltamisalalla on kiellettyä antaa kansallista sääntelyä paitsi siltä osin kuin palvelusopimusasetus sallii täydentävän tai täsmentävän kansallisen sääntelyn. Lisäksi unionin tuomioistuimien on sallinut sen, että kansallisessa säädöksessä toistetaan asetuksen tiettyjä kohtia, jos tämä on tarpeellista kansallisen lainsäädännön tekemiseksi johdonmukaiseksi ja ymmärrettäväksi niille, joita sääntely koskee."² Käytännössä samoin Lainlaatijan EU-oppaassa, jossa kuitenkin todetaan lisäksi tilanne, jossa tarve erilliselle täytäntöönpanolle on tulkinnanvarainen. Silloin ratkaisevaa arvioitaessa täydentävän sääntelyn tarpeellisuutta on se, voidaanko asetusta soveltaa tehokkaasti ilman täydentäviä kansallisia säännöksiä. Mahdollisten täytäntöönpanotoimien säädöstaso ratkaistaan Suomen lainsäädännön mukaan.³

Rahoituksen osalta asiantuntijat katsoivat, että korvausvelvollinen on se taho joka hintavelvoitteen asettaa. Budjetoitujen varojen riittävyyteen liittyen osa asiantuntijoista katsoi, että täysi kompensatio (ylikompensatio kielletty) menee valtion piikkiin, olipa rahaa tai ei. Toisaalta katsottiin, että rahojen riittämättömyys voi ohjata käyttämään muita keinoja (käyttöoikeussopimus tai hankintasopimus).

Hinnoista sopimisen osalta kannanottona oli, että jos yleinen sääntö tai mikä muu tahansa säädös jättää liikkumavaraa liikenteenharjoittajille, he eivät kilpailulainsäädännön mukaan saa sopia keskenään hinnoittelusta, vaan se katsotaan kilpailulain vastaiseksi horisontaaliseksi kilpailunrajoitukseksi. Tämä nyrkkisääntö koskee sääntelyä aina, vaikka liikkumavara olisi

² Tuomas Ojanen: lausunto 10.5.2011

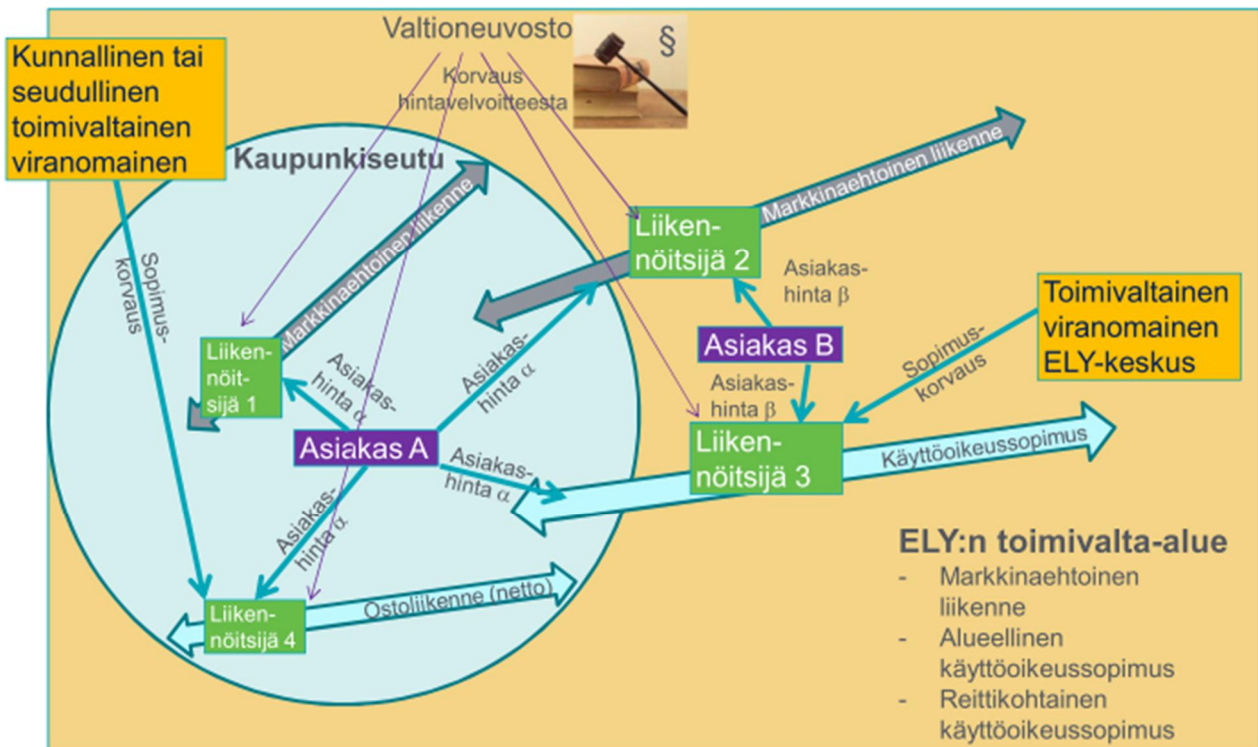
³ Oikeusministeriö: Selvityksiä ja ohjeita 11/2012, s. 27 ja 28

hyvinkin pieni. Jos sääntely ei tarjoa liikkumavaraa, kysymys on puhtaasti julkisesta kilpailunrajoituksesta, johon kilpailuviranomaiset eivät voi puuttua muutoin kuin tekemällä aloitteita tai antamalla lausuntoja sääntelyn muuttamiseksi.

Kaiken kaikkiaan yleisen säännön soveltamiseen liittyy edelleen useita avoimia kysymyksiä, joihin ei ole työryhmässä löydetty tyydyttävää vastausta. Näin ollen yleistä sääntöä ei tässä vaiheessa voida kuvata mallitasolla samalla tavoin kuin jo sovellettuja malleja, esimerkiksi bruttomallia ja reittikohtaista käyttöoikeussopimusta.

Taksa- ja lippujärjestelmä

Yleisellä säännöllä täydennetyssä mallissa valtioneuvosto asettaa hintavelvoitteen liikennöitsijöille. Valtioneuvosto on asettanut yleisen säännön ja maksaa liikennöitsijälle korvausta hintavelvoitteesta. Yleisen säännön soveltaminen edellyttää joukkoliikennelain muutosta ja moniportaista säännösmekanismia yleisen säännön käytöstä, hinnoista, alueellisesta soveltamisesta ja hintavelvoitteen korvaamisesta. Valtioneuvosto maksaa hintavelvoitteesta syntyvän korvauksen ja valvoo, ettei korvausta makseta liikaa. Kuvassa 3 on havainnollistettu yleisellä säännöllä ja ostoilla täydennetyt markkinaehtoiset mallin toimintaa sekä liikennöitsijän tulonmuodostusta.



Kuva 3. Markkinaehtoinen malli ostoilla ja yleisellä säännöllä täydennettynä

Liikennöitsijä 1 liikennöi kunnallisen toimivaltaisen viranomaisen toimivalta-alueella markkinaehtoista liikennettä. Liikennöitsijän tulot muodostuvat asiakkaan A maksamasta asiakashinnasta α ja valtioneuvoston korvauksesta.

Liikennöitsijä 2 liikennöi ELY:n toimivalta-alueelta keskuskuntaan markkinaehtoista liikennettä. Lipputulosten lisäksi liikennöitsijä 2 saa valtioneuvoston maksamaa korvausta hintavelvoitteesta.

ELY ostaa täydentävää liikennettä liikennöitsijältä 3. Liikenne voi olla järjestetty myös käyttöoikeussopimuksella. Liikennöitsijän tulot muodostuvat lipputulosta ja julkisesta

subventiosta. Tämän lisäksi liikennöitsijä saa valtioneuvoston maksaman korvauksen hintavelvoitteesta.

Kunnallinen toimivaltainen viranomaisen ostaa liikennöitsijältä 4 kaupunkiseudun markkinaehtoista liikennettä täydentävää liikennettä nettomallin mukaan. Asiakas A maksaa liikennöitsijälle 4 asiakashintaa α . Sopimuskorvauksen ja lipputulojen lisäksi liikennöitsijä 4 saa valtioneuvoston maksaman korvauksen hintavelvoitteesta.

Lippujärjestelmän kannalta yhtenäiset asiakashinnat helpottavat yhtenäisen taksa- ja lippujärjestelmän rakentamista, mutta eivät sido siihen eivätkä takaa yhteiskäyttöisen maksujärjestelmän toteutumista. Yhtenäinen lippujärjestelmä onkin kokonaan liikenteenharjoittajien yhteistyön varassa. Yhtenäisen lippujärjestelmän näkökulmasta markkinaehtoinen malli ostoilla ja yleisellä säännöllä täydennettynä edellyttääkin edellisen mallin tapaan laaja-alaista koordinoitua mahdollisesti kansallisella tasolla.

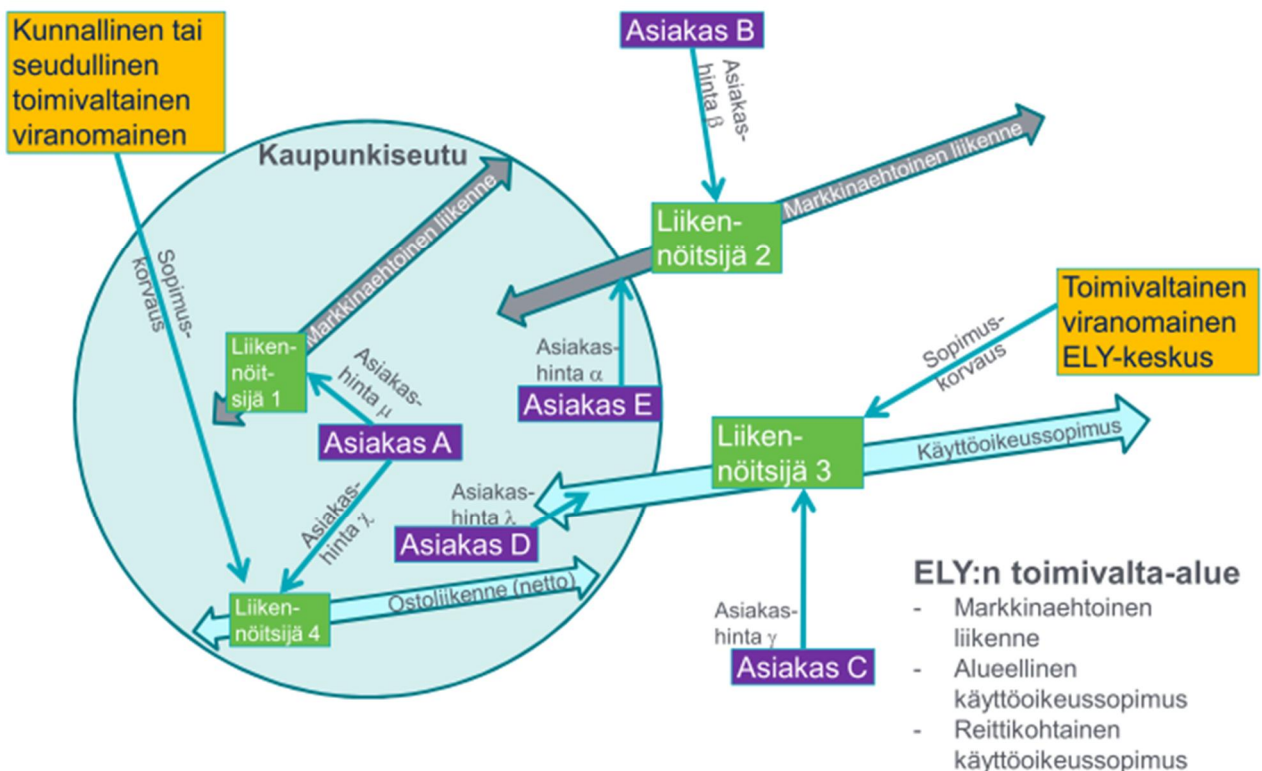
- + Yleinen sääntö mahdollistaa yhtenäiset asiakashinnat (enimmäishinnat) laissa/asetuksessa määriteltyjen lipputyyppien osalta koko liikenteessä (*matkustajan näkökulma*)
- + Parantaa markkinaehtoisen liikenteen asemaa järjestämisvaihtoehtona (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- + Liikenteenharjoittajilla on oikeus täyteen korvaukseen ja kohtuulliseen voittoon (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Yleisen säännön määrittelemä hintavelvoite sitoo kaikkia toimijoita, vaikka se ei soveltuisi toimivaltainen viranomaisen tai liikenteenharjoittajan tariffi- ja lippujärjestelmään (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma ja liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Yleistä sääntöä koskeva toimivalta soveltuu huonosti valtioneuvostolle (*hallinnon ja toimivaltaisten viranomaisten näkökulma*)
- Muun kuin nykyisen toimivallan jaon mahdollisuus edelleen epäselvä (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- Tarvittavan määrärahan suuruuden arviointi on hankalaa (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- Lähtökohtana on, että valtion piikki on auki (*valtionalouden näkökulma*)
- Yleinen sääntö määrää hintakaton, mutta ei velvoita yhteiskäyttöisen lippujärjestelmän käyttöön (*toimivaltaisen viranomaisen ja matkustajan näkökulma*)
- Kuntien mukaantulo rahoitukseen on hallinnollisesti raskas malli (*kuntien ja toimivaltaisten viranomaisten näkökulma*)
- Yleisen säännön rahoituksellinen etusija supistaa muuta joukkoliikenteen julkista rahoitusta (*matkustajan ja toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- Mallin soveltaminen on hallinnollisesti työläs (*hallinnon ja toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- Maksatusjärjestelmä ja erillinen kirjanpito vaativat raskasta byrokratiaa kaikilta osapuolilta, mikä lisää hallinnon ja toimivaltaisen viranomaisen kustannuksia (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma ja liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Lähinnä rasite sellaisille liikenteenharjoittajille, joiden liikenteen tarjonta tai yleisen säännön perusteella maksettavien korvausten osuus liikevaihdosta on vähäinen (*pienen liikenteenharjoittajien näkökulma*)
- Ei lisäarvoa verrattuna malliin, jossa seudullinen toimivaltainen viranomaisen määrittelee vastaavat lipunhinnat sopimuksissa. (*matkustajan ja toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)

5.2 Markkinaehtoinen malli ostoliikenteellä täydennettynä

Markkinaehtoista mallia voidaan täydentää hankkimalla liikennepalveluja täydentävää liikennettä vähäisessä määrin, mikäli esimerkiksi peruspalvelutaso ei kaikilta osin synny markkinaehtoisen liikenteen mallilla. Täydentävä liikenne voi olla toimivaltaisen viranomaisen hankkima liikennettä, yleisemmin nettomallilla (ks. 6.4.1) tai kunnan ostamaa liikennettä hankintalain perusteella.

Taksa- ja lippujärjestelmä

Toimivaltainen viranomaisen tai kunta omassa liikenteessään voi asettaa enimmäishinnat ostoliikenteessä käytettäville keskeisille lipputuotteille. Maksujärjestelmä voi olla liikenteenharjoittajan tai toimivaltaisen viranomaisen osoittama järjestelmästä. Kuvassa 4 on havainnollistettu ostoilla täydennetyn markkinaehtoisen mallin toimintaa sekä liikennöitsijän tulonmuodostusta.



Kuva 4. Markkinaehtoinen malli ostoilla täydennettynä

Liikennöitsijä 1 liikennöi kaupunkiseudun toimivaltaisen viranomaisen toimivalta-alueella markkinaehtoista liikennettä. Liikennöitsijän tulot muodostuvat asiakkaan A maksamasta asiakashinnasta μ .

Kaupunkiseudun toimivaltainen viranomaisen ostaa liikennöitsijältä 4 kaupunkiseudun markkinaehtoista liikennettä täydentävää liikennettä nettomallin mukaan. Asiakas A maksaa liikennöitsijälle 4 asiakashintaa χ , joka ei välttämättä ole sama kuin liikennöitsijälle 1 maksettava asiakashinta. Liikennöitsijän 4 tulot muodostuvat siis sopimuskorvauksesta ja lipputulosta.

Liikennöitsijä 2 liikennöi ELY:n toimivalta-alueelta kaupunkiseudulle markkinaehtoista liikennettä, jolloin liikennöitsijän tulot muodostuvat käytännössä lipputulosta.

ELY ostaa markkinaehtoista liikennettä täydentävää liikennettä liikennöitsijältä 3 nettomallilla. Liikenne voi olla järjestetty myös käyttöoikeussopimuksella. Asiakas C asuu ELY:n toimivalta-alueella ja maksaa liikennöitsijälle 3 asiakashinnan γ , jolle ELY voi asettaa enimmäishinnan.

Asiakkaan C maksama hinta ei ole sama kuin asiakkaan B maksama hinta, mutta todennäköisesti asiakashinnat asettuvat samalle tasolle.

Kaupunkiseudulla asuva asiakas D käyttää ELY:n ostoliikennettä kaupunkiseudun sisällä liikkumiseen. Tällöin asiakas D maksaa liikennöitsijälle 3 nousun hinnan.

Liikennöitsijän 3 tulot muodostuvat siis sopimuskorvauksesta, kaupunkiseudulla saaduista lipputuloista ja ELY:n toimivalta-alueella saaduista lipputuloista. ELY-alueen kunnat voivat neuvotella ELYn kanssa kunnan tukemien lippujen asiakashinnoista tiettyjen lipputuotteiden osalta ELYn hankkimassa liikenteessä.

Lippujärjestelmän kannalta yhteiskäyttöinen toimintamalli on liikenteenharjoittajien yhteistyön varassa. Kunnallisella toimivaltaisella viranomaisella eikä ELY:llä ole toimivaltaa markkinaehtoisen liikenteen lippujärjestelmää koskien. Yhtenäisen lippujärjestelmän näkökulmasta markkinaehtoinen malli ostoilla täydennettynä edellyttää laaja-alaista koordinoitua mahdollisesti kansallisella tasolla. Asiakashinnat voivat olla kaupunkiseudun sisällä erilaisia, toisin kuin muissa malleissa.

Malli soveltuu alueille, joissa markkinaehtoinen liikennetarjonta vastaa määräävään osaan liikennepalveluiden kysynnästä, mutta tietyt reuna-alueet tai liikennöintiajat tarvitsevat täydentävää julkisesti tuettua liikennettä.

- + Toimivaltaisen viranomaisen ei tarvitse järjestää lippu- ja maksujärjestelmää eikä suunnitella liikennettä (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- + Liikenteen suunnitteluun kohdistuu mahdollisimman vähän rajoitteita ja velvoitteita, mikä lisää yrittämisen vapautta (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Jos liikennekokonaisuus muodostuu useiden yrittäjien liikennepalveluista, palvelukokonaisuus ei välttämättä ole optimaalinen käyttäjän kannalta (*matkustajan näkökulma*)
- markkinaehtoisen liikenteen muutokset ovat huonosti ennakoitavissa, jolloin liikennetarjonnan kokonaispalvelujen hallittavuus on heikkoa ja palvelutasoon saattaa syntyä ennalta arvaamattomia puutteita, kunnes viranomainen saa hankittua tarvittavan täydentävän liikenteen määrärahojensa puitteissa (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma, matkustajan näkökulma*)
- Yhteiskäyttöinen lippujärjestelmä myös toimivaltaisen viranomaisen toimivalta-alueen sisällä on kokonaan liikenteenharjoittajien yhteistyön varassa, eikä siten muodostu välttämättä täysin kattavaksi. Malli edellyttää laaja-alaista koordinoitua ja liikenteenharjoittajien yhteistyötä lippu- ja maksujärjestelmän kehittämisestä (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma, matkustajan näkökulma, liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Asiakashinnat eivät välttämättä ole yhtenäiset kaupunkiseudun sisällä (*matkustajan näkökulma*)

6. Palvelusopimusasetuksen mukaisesti harjoitettu liikenne

6.1 Hankintaperiaatteet

Palvelusopimusasetuksen mukaisesti harjoitetulla liikenteellä (PSA-liikenne kuvattu luvussa 1 ja 3) tarkoitetaan liikennettä, jossa toimivaltainen viranomainen asettaa tai määrittelee liikenteenharjoittajalla julkisen palvelun velvoitteita, korvaa velvoitteista aiheutuvat kustannukset liikenteenharjoittajalle ja/tai myöntää sille yksinoikeuksia vastineena julkisen palvelun velvoitteiden hoitamisesta. Mallia soveltaessaan toimivaltaiset viranomaiset varmistavat sen, että liikennepalvelut ovat muun muassa monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia kuin palvelut, joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinaehtoisesti.

Kun liikenne järjestetään kilpailuttamalla, palvelusopimusasetuksen mukaista eriytettyä kirjanpitoa ei tarvita. Ajatuksena on, että kilpailuttaminen estää liian suuret tuet.

Jos liikenne järjestetään suorahankinnalla, palvelusopimusasetus edellyttää aina eriytettyä kirjanpitoa, jotta vältytään liian suuren tuen maksamiselta. Tarkastelu tulee tehdä sopimuskohtaisesti. Ajatuksena on ensinnäkin se, että julkisin varoin ei saa aiheuttaa markkinahäiriöitä. Toiseksi tarkoituksena on varmistaa veronmaksajien etu optimoimalla julkisten rahojen käyttöä.

Palvelusopimusasetuksella ei muuteta hankintadirektiivejä. Siten hankinnat on tehtävä direktiivien mukaisesti, käytännössä hankintalain ja erityisalojen hankintalain mukaisesti, ellei sitten kyseessä ole käyttöoikeussopimus. Hankintadirektiivejä ei sovelleta käyttöoikeussopimusten hankintamenettelyssä, vaan sovellettavaksi tulevat palvelusopimusasetuksen niukat menettelynormit sekä niitä täydentävä joukkoliikennelain 6 luku.

Suorahankinnan käyttömahdollisuudet ovat erilaiset riippuen siitä, onko kysymyksessä hankintalain mukainen hankintasopimus vai palvelusopimusasetuksen mukainen käyttöoikeussopimus. Erityisalojen suorahankintaan on olemassa omat säädökset.

Palvelusopimusasetuksen mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat päättää tehdä ilman tarjouskilpailua julkisia palveluhankintoja koskevia käyttöoikeussopimuksia, joiden keskimääräinen ennakoitu vuosittainen arvo on alle 1 000 000 euroa tai jotka koskevat julkisten henkilöliikennepalvelujen tarjoamista määrältään alle 300 000 kilometriä vuodessa mikäli se ei ole kielletty kansallisessa lainsäädännössä. Jos julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus on tehty ilman tarjouskilpailua pienen tai keskisuuren yrityksen kanssa, jolla on käytössään enintään 23 ajoneuvoa, edellä mainittuja enimmäismääriä voidaan korottaa joko alle 2 000 000 euroon keskimääräisen ennakoitun vuosittaisen arvon osalta tai alle 600 000 kilometriin vuodessa julkisten henkilöliikennepalvelujen osalta. Palvelusopimusasetuksessa mainittu ennakoitu vuosittainen kynnyсарvo lasketaan siten, että se vastaa julkisen liikenteen harjoittajan saamaa kokonaiskorvausta mukaan lukien kaikenlaiset viranomaisen korvaukset sekä matkalippujen myynnistä saamat tulot (PSA 2 artikla kohta k).

Kynnyсарvot alittavien hankintojen lisäksi palvelusopimusasetus mahdollistaa ilman tarjouskilpailua tehtävän sopimuksen kiiretoimena ja sisäiseltä liikenteenharjoittajalta.

Hankintalain mukainen kansallinen kynnyсарvo on 30 000 euroa sopimuskaudelta.

Suorahankintapäätöstä tehtäessä on otettava huomioon EU-oikeuden yleiset oikeudelliset periaatteet koskien avoimuutta, syrjimättömyyttä, tasapuolisuutta, suhteellisuutta ja hyviä hallintotapoja. Joukkoliikennepalveluja hankittaessa hankinnan arvo määritellään koko hankinnan arvon perusteella, vaikka hankinta jaettaisiin erillisiin osiin esimerkiksi liikenteellisiin perusteisiin. Hankinnan kohdetta ei ole oikeus jakaa osiin tarjouskilpailun välttämiseksi.

Suorahankintapäätös on perusteltava aina huomioiden myös hallintolain oikeusperiaatteet. Periaatteessa kaikilla joukkoliikenneluvan omaavilla liikenteenharjoittajilla on yhdenvertaiset oikeudet suorahankintasopimuksiin, jos suorahankinnan perusteet täyttyvät. Suorahankinta on poikkeus ja tulee kysymykseen silloin, kun normaalia kilpailuttamista ei ole mahdollista perustellusta syystä käyttää. Neuvottelumenettelyssä on selvitettävä mitkä yritykset ovat kiinnostuneita tarjoamaan liikennettä ja neuvoteltava kaikkien kiinnostuneiden kanssa.

Hankintalaissa on määritelty ne tapaukset, joissa hankintayksikkö voi valita suorahankinnan vaikka kynnsarvo ylittyisi. Joukkoliikenteeseen voivat soveltua seuraavat tilanteet:

- 1) avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu lainkaan osallistumishakemuksia tai tarjouksia taikka sopivia tarjouksia ja alkuperäisiä tarjouspyynnön ehtoja ei olennaisesti muuteta;
- 2) sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi; (vrt. PSA:n kiirehankinta)
- 3) kyseessä on palveluhankinta, joka tehdään suunnittelukilpailun perusteella ja joka on suunnittelukilpailun sääntöjen mukaan tehtävä kilpailun voittajan kanssa, tai jos voittajia on useita, näistä jonkun kanssa; tällöin kaikki voittajat on kutsuttava osallistumaan neuvotteluihin

Lisäksi hankintalain mukainen suorahankinta on sallittu silloin, kun kyseessä on alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä uusi palveluhankinta, joka vastaa aikaisemmin avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen tehtyä palveluhankintaa. Edellytyksenä on, että alkuperäistä hankintaa koskevassa hankintailmoituksessa on mainittu mahdollisesta myöhemmästä suorahankinnasta ja että lisäpalvelun ennakoitu arvo on otettu huomioon laskettaessa alkuperäisen sopimuksen kokonaisarvoa. Suorahankinta voidaan tehdä enintään kolmen vuoden kuluessa alkuperäisen sopimuksen tekemisestä (ns. optio).

Liikenteen järjestämisen tulee lähteä matkustajien tarpeista ja julkisten varojen mahdollisimman tehokkaasta käytöstä. Toiminnassa tulee tavoitella optimaalista vaikuttavuutta.

On huomattava, että toimivaltaisten viranomaisten ja liikenteenharjoittajien intressit saattavat poiketa toisistaan. Toimivaltainen viranomainen yrittää järjestää mahdollisimman hyvää liikennettä mahdollisimman pienin kustannuksin. Yrityksen tavoitteena on tuottaa liikennekokonaisuutta mahdollisimman pienin kustannuksin kannattavasti. Tuoton määrään vaikuttaa asiakasmäärän ja hinnan lisäksi julkisen tuen määrä.

Markkinaehtoista liikennettä täydentävien lisäostojen ongelmana julkisten varojen käytön kannalta voi olla, että liikenteenharjoittaja hoitaa omana tuotantonaan kannattavat vuorot samalla kun valtio ja kunnat kustantavat kannattamattomien vuorojen ajamisen. Sekä markkinaehtoinen että ostettu liikenne voivat olla sisäisesti tehokkaasti suunniteltuja, mutta koko tuotannon samanaikaisella suunnittelulla voitaisiin todennäköisesti päästä tehokkaampaan lopputulokseen.

Tässä luvussa on esitelty sopimusten päämalleja. Sopimusmalleja voidaan kehittää edelleen ja kehittämisessä huomioida käytännön realiteetit.

6.2 Hankintalain ja erityisalojen hankintalain mukaiset hankinnat

6.2.1 Bruttomalli

Bruttomallilla tarkoitetaan tässä hankintalain mukaista julkista palveluhankintasopimusta.

Bruttomalli on käytössä HSL:n, Turun ja Tampereen alueella.

Bruttomallissa toimivaltainen viranomaisella vastaa liikenteen suunnittelusta ja kantaa lipputuloriskin. Liikenteenharjoittajalta ostetaan tietyn reitin ajaminen tietyllä aikataululla ja tietyn laadulla (palvelu, kalusto). Liikenteenharjoittajan saama tulo ei ole riippuvainen matkustajamäärästä.

Bruttomallissa toimivaltainen viranomaisella saa lipputulot. Liikenteenharjoittaja saa hankintasopimuksen mukaisen liikennöintikorvauksen. Liikennöintikorvauksen suuruus perustuu yleensä autopäiviin, linjatunteihin ja linjakilometreihin. Hankintakorvauksen suuruus on yleensä sidottu indeksiin.

Bruttomallia on perinteisesti kutsuttu myös tilaaja–tuottaja-malliksi. Tämä nimitys on kuitenkin harhaan johtava, koska kyse on hankintatavasta ja hankinnoissa tarvitaan hankintatavasta riippumatta aina tilaaja ja tuottaja. Myös alueellisissa ja reittikohtaisissa käyttöoikeussopimuksissa tarvitaan tilaaja ja tuottaja.

Bruttomallissa liikenne on mahdollista suunnitella toimivaltaisen viranomaisen toimesta keskitetysti, vaikka alueella toimisikin useita liikenteenharjoittajia. Tavoitteena on saada aikaan integroitu joukkoliikennejärjestelmä, josta asiakkaat hyötyvät parantuneen palvelutason ansiosta. Eri liikenteenharjoittajien tuottamat palvelut eivät kilpaile asiakastuloista keskenään, koska toimivaltainen viranomaisella kantaa lipputuloriskin. Liikenteenharjoittajat kilpailevat keskenään palvelujen tuottamisesta mutta eivät asiakkaista. Paras palvelutaso ja suurin joukkoliikenteen kulkumuoto-osuus on saavutettu niillä alueilla, joissa bruttomalli on käytössä ja joilla on joukkoliikenteelle suurimmat markkinat.

Bruttomallia on kritisoitu siitä, että se ei kannusta yrityksiä parhaaseen mahdolliseen asiakaspalveluun. Liikennöintisopimuksissa tulisi riittävästi huomioida se, että taloudellisen ohjauksen keinoin (bonukset ja sopimussakot) saadaan liikenteenharjoittaja hoitamaan tehtävänsä hyvin. Esimerkiksi ajamattomista vuoroista johtuvan sanktion tulisi olla niin suuri, ettei yrityksen kannata jättää vuoroja ajamatta.

Bruttomallissa on mahdollista kilpailuttaa erikokoisia liikennekokonaisuuksia. Käytäntö on osoittanut, että yhden linjan kilpailutuksessa voi voittaa jopa yhden hengen yritys. Suurempien yritysten markkinoille saamiseksi voidaan kilpailuttaa suurempia kokonaisuuksia. Ideana on, että pienet kilpailutuskohteet mahdollistavat uusien yritysten synnyn ja markkinoillepääsyn, mutta myös pienten yritysten toimintamahdollisuuksia parannetaan. Pienet kohteet ovat tärkeitä, koska ne mahdollistavat myös pienten yrittäjien alalle tulon. Myös tarjousyhteistyöliittymien ja alihankinnan salliminen vaikuttavat positiivisesti pienten yritysten mahdollisuuksiin menestyä suurien yritysten joukossa.

Bruttomallissa yritykset ovat liiketoimintaansa vaikuttavien tietojen suhteen lähes samanarvoisessa asemassa riippumatta siitä, ovatko ne aiemmin toimineet kyseessä olevan reitin liikennöijinä. Tämä johtuu siitä, että matkustajatiedoilla ei ole liikenteenharjoittajan kannalta kilpailutuksessa merkitystä.

Toimivaltaisella viranomaisella ei välttämättä tarvitse olla omaa suunnitteluorganisaatiota, vaan liikenteen suunnittelu voidaan tilata erikseen. Bruttomallissa tehtäviä siirtyy liikenteenharjoittajilta toimivaltaiselle viranomaiselle. Pääkaupunkiseudun ostoliikennettä tuottavissa linja-autoyrityksissä toimihenkilöiden määrä väheni tuntuvasti 1990-luvulla. Siten liikenteenharjoittajien kustannukset pienenevät. Nykyään bruttomallilla kilpailutuksen hoitavilla

HSL:llä, Turulla ja Tampereella on oma suunnitteluorganisaationsa. Näiden toimivaltaisten viranomaisten joukkoliikenteen suunnittelu on tiiviissä yhteydessä maankäytön ja palvelujen suunnitteluun.

Bruttomallissa tarjouspyyntöjen ja tarjousten laatiminen ja niiden vertailu on todennäköisesti helpompaa kuin alueellisissa käyttöoikeussopimuksissa. Tarjousten vertailukriteerit on ennalta määriteltävissä ja vertailu on läpinäkyvää, kun tilaaja suunnittelee liikenteen. Yleensä bruttomallin kilpailutuksista tehdyt valitukset ovat kohdistuneet muotoseikkoihin eivätkä hankinnan sisältöön. Bruttomallissa tarjousta laadittaessa tarvitsee arvioida vain kustannusriski.

Bruttomalli mahdollistaa kustannusten tasaamisen viranomaisen järjestämän liikenteen sisällä. Lipputulosten jäädessä toimivaltaiselle viranomaiselle kannattavien vuorojen tuloja voidaan käyttää kannattamattomien vuorojen hankintaan. Bruttomallissa viranomaisen voi vastata järjestelmän rahoituksesta kokonaisuutena oman palvelutasomäärittelynsä perusteella.

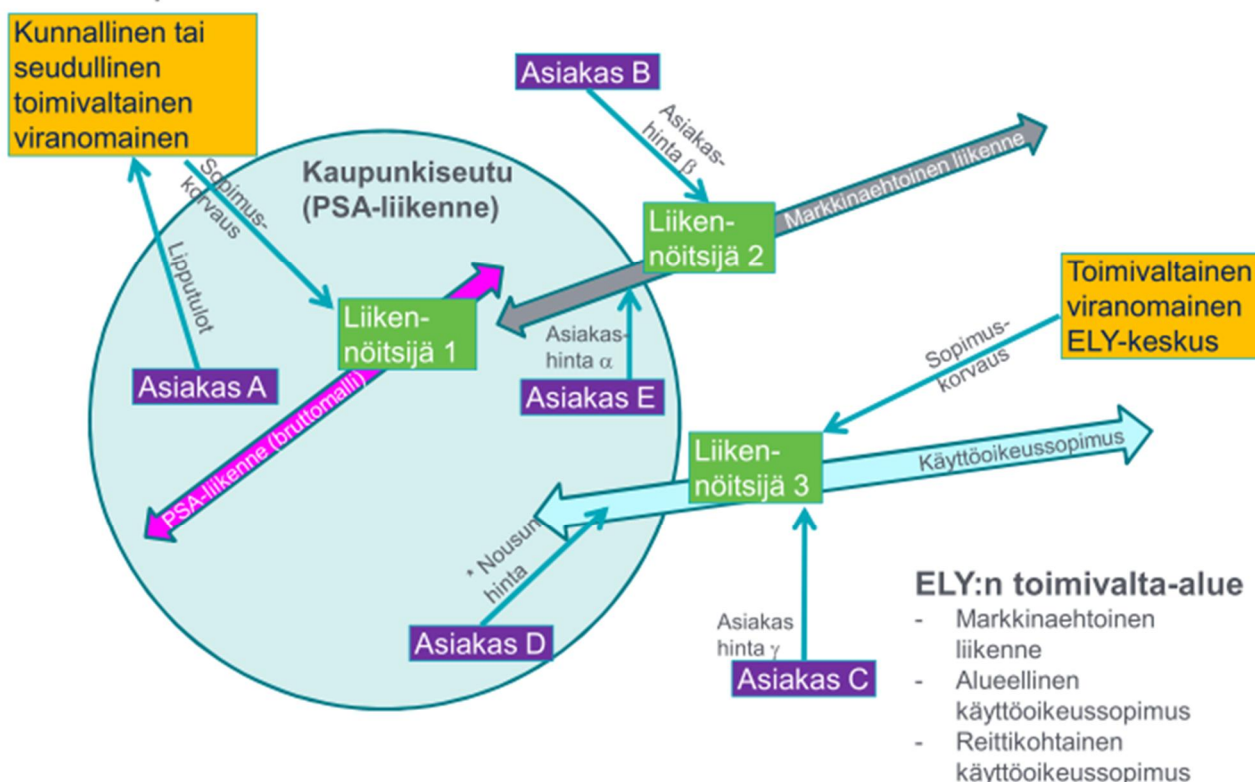
Liikenteen bruttomalli ei edellytä palvelusopimusasetuksen liitteen 1 mukaista eriytetyn kirjanpidon pitämistä, vaikka liikenne olisi hankittu suorahankintana. Hankintalain mukainen kansallinen kynnyksiarvo on 30 000 euroa ja erityisalajien hankintalain mukainen EU-kynnyksiarvo on 400 000 euroa. Erityisalajien hankintalakia sovelletaan HSL:n tekemissä hankinnoissa.

Myös sellaiset kunnat ja kuntayhtymät, jotka eivät ole toimivaltaisia viranomaisia voivat ostaa omalla alueellaan täydentävää joukkoliikennettä bruttomallilla. Muu kuin joukkoliikennelain 14 a §:ssä tarkoitettu kunta tai kuntayhtymä saa hankkia alueellaan palvelusopimusasetuksen mukaista liikennettä noudattaen julkisista hankinnoista annettua lakia täydentääkseen alueensa joukkoliikennepalveluja. Kunnan tai kuntayhtymän hankkima liikenne voi vähäisessä määrin ulottua sen varsinaisen toimivalta-alueen ulkopuolelle.

Taksa- ja lippujärjestelmä bruttomallissa

Bruttomalliin siirryttäessä on varmistettava taksa- ja lippujärjestelmän hallinnointitapa. On huomattava, että toimivaltainen viranomaisen voi myös ulkoistaa maksujärjestelmän tuottamisen.

Kuvassa 5 on havainnollistettu kaupunkiseudun bruttomallin toimintaa lippujärjestelmän sekä liikennöitsijän tulonmuodostuksen kannalta.



Kuva 5. Kaupunkiseudun bruttomalli

Kaupunkiseudun toimivaltainen viranomainen maksaa liikennöitsijälle 1 sopimuskorvauksen liikennöinnistä. Samalla toimivaltainen viranomainen kerää asiakkaalta A lipputulot. Liikennöitsijän 1 tulot muodostuvat siis sopimuskorvauksesta. Lippujärjestelmän kannalta lippu- ja maksujärjestelmä on kaupunkiseudun toimivaltaisen viranomaisen järjestettävissä ja maksatusprosessi on läpinäkyvä.

Liikennöitsijä 2 liikennöi ELY:n toimivalta-alueelta kaupunkiseudulle markkinaehtoista liikennettä, jolloin liikennöitsijän tulot muodostuvat käytännössä lipputulosta muissa malleissa jäljempänä kuvatulla tavalla.

Toimivaltainen viranomainen ja ELY voivat tehdä yhteistyötä, jotta alueella olisi laajempi yhtenäinen lippujärjestelmä.

Bruttomalli soveltuu hyvin runsasväkisille kaupunkiseuduille ja suuriin kaupunkeihin, joissa on suuret volyymit ja tiheet yhteydet. Bruttomalli soveltuu liikenteen järjestämiseen hyvin, jos liikenne halutaan järjestää tiiviissä yhteydessä maankäytön- ja liikennejärjestelmäsuunnittelun kanssa. Bruttomalli soveltuu hyvin tilanteisiin, joissa tavoitteena on yhtenäinen joukkoliikennejärjestelmä.

Lisäksi bruttomalli soveltuu hyvin esimerkiksi kuntien järjestämiin pääosin lakisääteisiä kuljetuksia hoitaviin vuoroihin, joissa ei ole mahdollisuuksia lisätä matkustajamäärää ja näin ollen yrittäjän saamaa lipputuloa. Se on ainut muiden kuntien kuin toimivaltaisten kaupunkien käytettävissä oleva hankintamuoto.

Bruttomalli soveltuu huonosti alueille, joissa liikenteenharjoittajien välistä kilpailua ei todennäköisesti saada syntymään esimerkiksi yritysten liian pienen määrän takia. Suomessa bruttomallia on sovellettu Helsingin seudulla sekä Turussa ja Tampereella. Mallin soveltamisesta muunlaisissa olosuhteissa ei siten ole kokemusta. Seuraavat plussat ja miinukset perustuvat suurista kaupungeista saatuihin kokemuksiin.

- + Malli mahdollistaa alueelle yhtenäisen lippujärjestelmän (toimivaltaisen viranomaisen näkökulma, *matkustajan näkökulma*)
- + Malli varmistaa toimivaltaisen viranomaisen päättämän ja tasapuolisen palvelutason toteutumisen (*toimivaltaisen viranomaisen ja matkustajan näkökulma*)
- + Lippu- ja maksujärjestelmä on toimivaltaisen viranomaisen järjestettävissä ja maksatusprosessi on läpinäkyvä (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- + Viranomaisella saa koko ajan suoraan tietoa matkustajamäärästä (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- + Alueen liikenteen suunnittelu kokonaisuutena ja liikennesuunnittelun yhteys maankäytön, palvelujen ja liikennejärjestelmäsuunnitteluun (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- + Suunnittelu voidaan optimoida matkustajan näkökulmasta (*toimivaltaisen viranomaisen ja matkustajan näkökulma*)
- + Tiedetään mitä tilataan ja mitä tarjotaan (toimivaltaisen viranomaisen ja liikenteenharjoittajan näkökulma)
- + Verrattuna käyttöoikeussomismalliin mallissa tarjousten laadinta yleensä melko yksinkertaista eikä sido kohtuuttomasti resursseja (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- + Koska yrityksellä ei ole lipputuloriskiä, tarjoukset voidaan laskea pienemmällä riskikatteella (*toimivaltaisen viranomaisen ja liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- + Tarjousten vertailu helpompaa kuin alueellisissa käyttöoikeussopimuksissa (toimivaltaisen viranomaisen ja liikenteenharjoittajan näkökulma)
- + Mahdollistaa uudet tilaajan palveluinnovaatiot (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- + Sopimuskohteet voidaan rajata niin, että saadaan tarjouksia sekä pieniltä että suurilta palveluntuottajilta. (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- + Tarjousten laatiminen ja vertailu helpompaa kuin muissa malleissa (*toimivaltaisen viranomaisen ja liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- + Joustavampi kuin muut mallit sopimusaikana tapahtuvien muutosten suhteen (*liikenteenharjoittajan ja toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- Malli ei kannusta hyödyntämään yritysten reitti- ja aikataulusuunnitteluosaamista (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Linjaston tuottavuutta ei yleensä optimoida työvuorosuunnittelun ja autokiertojen kannalta (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Ei kannusta yrityksiä kehittämään palveluinnovaatioita (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Yrityksen liikkumavara ja mahdollisuudet toiminnan kehittämiseen pieni (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Yritysten toiminta kapeutuu (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Liikenteen suunnittelu vaatii viranomaisen resursseja (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- Suuria hankintakohteita käytettäessä on vaarana monopolin syntyminen (*toimivaltaisen viranomaisen ja liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Edellyttää bonus- ja sanktiojärjestelmiä (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)

6.3 Palvelusopimusasetuksen ja joukkoliikennelain 6 luvun mukaiset hankinnat (käyttöoikeussopimukset)

6.3.1 Käyttöoikeussopimuksen määrittelyä

ELY-keskukset ja kuntien toimivaltaiset viranomaiset samoin kuin osittain muutkin kunnat ovat monien vuosien ajan ostaneet kannattamattomia vuoroja niin sanotulla nettomallilla. Mallille on ollut tyypillistä se, että toimivaltainen viranomaisella on vastannut liikenteen suunnittelusta,

kun taas liikenteenharjoittaja on kantanut lipputuloriskin. Liikenteenharjoittaja on saanut viranomaiselta korvauksen ja lisäksi perinyt matkustajilta lipputulot. Lisäksi liikenteenharjoittaja on useimmiten saanut lipputukea kunnalta ja valtiolta.

Valmistauduttaessa käyttöoikeussopimusten soveltamiseen on käyty kansallista keskustelua siitä, missä kulkee nettosopimuksen ja käyttöoikeussopimuksen välinen raja. Kummankin keskeisenä tunnusmerkkinä on todettu olevan se, että liikenteenharjoittaja saa viranomaiselta tulevan korvauksen lisäksi matkustajien maksamat lipputulot.

Epäselvyys nettosopimuksen ja käyttöoikeussopimuksen määrittelystä on sittemmin ratkennut unionin tuomioistuimen antaman tuomion perusteella. Unionin tuomioistuin on 10 päivänä marraskuuta 2011 asiassa C-348/10 antamassaan ennakkoratkaisussa muun muassa määritellyt käyttöoikeussopimuksen niin yksityiskohtaisesti, että tulkintaepäselvyyksien voi katsoa poistuneen. Asiassa oli kyse linja-autoliikenteen harjoittamisesta.

Tuomioistuin on lähtenyt hankintadirektiivien mukaisesta käyttöoikeussopimuksen määritelmästä ja omalla ratkaisullaan myös antanut käyttöoikeussopimukselle muita tunnusmerkkejä. Ainakin osittain näitä määrittelyjä on tosin sisällytynyt jo tuomioistuimen aikaisempiin ratkaisuihin.

Seuraavassa on selostettu ja osin siteerattu tuomioistuimen ratkaisun niitä osia, jotka liittyvät käyttöoikeussopimuksen (tuomiossa käytetään termiä palvelukonsessio) ja vastaavasti hankintadirektiivin mukaisten palveluja koskevien hankintasopimusten käsitteisiin ja niiden välisiin eroihin. Tuomiosta ilmeneviä viittauksia aikaisempiin tuomioistuimen ratkaisuihin ei ole toistettu:

Tuomioistuin toteaa ensinnäkin (kohta 40): ”Kysymystä siitä, onko sopimus luokiteltava palvelukonsessioksi vai julkisia palveluja koskevaksi hankintasopimukseksi, on arvioitava yksinomaan unionin oikeuden kannalta.” Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että kansallisesti – lainsäädännöllä tai tulkinnalla – ei voida muuttaa näiden käsitteiden sisältöä.

Tuomioistuimen mukaan (kohta 41) direktiivin 2004/17 1 artiklan 2 kohdan a ja d alakohdassa ja 3 kohdassa olevista julkisia palveluja koskevien hankintasopimusten ja palvelukonsession määritelmästä ilmenee, että ”palveluja koskevien hankintasopimusten ja palvelukonsessioiden välinen ero on palvelujen tarjoamisesta saatavassa vastikkeessa. Palveluja koskeva hankintasopimus sisältää vastikkeen, jonka hankintaviranomainen maksaa suoraan palvelujen tarjoajalle, kun taas palvelukonsessiossa palvelujen tarjoamisen vastikkeena on joko palvelun hyödyntämisoikeus yksinään tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.” Suomessa direktiiviä 2004/17 soveltaa HSL. Todettakoon, että laajemmin sovelletun direktiivin 2004/18 määritelmät ovat samat. ”Näin ollen liikennöitsijälle, joka tarjoaa julkisen liikenteen palveluja linja-autolla, myönnetään oikeus palvelujen hyödyntämiseen siten, että kyseisen palvelun loppukäyttäjät maksavat sille vastiketta vahvistetun maksutariffin mukaisesti.” (kohta 43) Loppukäyttäjillä tarkoitetaan matkustajia.

Tämän jälkeen tuomioistuimen päätöksessä seuraa kohtia, joissa määritellään käyttöoikeussopimukselle (palvelukonsessiolle) sellaisia tunnusmerkkejä, jotka eivät ilmene hankintadirektiiveistä.

Tuomion kohdassa 44 tuomioistuin toteaa: ”Vaikka korvaustapa onkin yksi ratkaisevista tekijöistä palvelukonsessioksi luokittelun näkökulmasta, oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että palvelukonsessio edellyttää sitä, että konsessionsaaja ottaa kantaakseen kyseisten palvelujen hyödyntämiseen liittyvän riskin. Jos palvelutoimintaan liittyvää riskiä ei siirretä palvelujen tarjoajalle, kyseinen toimenpide on julkisia palveluja koskeva hankintasopimus eikä palvelukonsessio.”

Tämän jälkeen tuomioistuin tarkastelee riskin ilmenemistä ja ominaisuuksia tarkemmin ja myös selvittää, millainen riski ei ole relevantti. Tuomioistuin toteaa myös seuraavaa

(kohdassa 45): "Vaikka riski voi tosin jo alun alkaen olla hyvin vähäinen, palvelukonsession olemassaolon toteamiseksi on tarpeen, että hankintaviranomainen siirtää tähän toimintaan liittyvän oman riskinsä täysimääräisesti tai ainakin pääosin konsessionsajalle."

Tuomioistuin jatkaa selostamalla riskin vähäisyyteen liittyviä seikkoja seuraavasti (kohta 46): "On nimittäin tavallista, että tietyt toiminta-alat, kuten erityisesti pääasiassa kyseessä olevan kaltaisiin peruspalveluihin liittyvä ala⁴, ovat sellaisen sääntelyn kohteena, jonka vuoksi niistä aiheutuvat taloudelliset riskit voivat olla vähäisiä. Yhtäältä julkisoikeudelliset yksityiskohtaiset säännöt, joita sovelletaan taloudellisen palvelun hyödyntämiseen, helpottavat palvelutoiminnan valvontaa ja vähentävät tekijöitä, jotka voivat haitata avoimuutta ja vääristää kilpailua. Täysin vilpittömässä mielessä toimivien hankintaviranomaisten on toisaalta voitava päättää hankkia palvelut konsessiosopimuksella, jos ne katsovat, että kyseessä on paras tapa varmistaa kyseinen julkinen palvelu, ja näin on, vaikka toimintaan liittyvä riski olisikin huomattavan vähäinen."

Tuomioistuin jaottelee riskin seuraavasti (kohta 48): "Hyödyntämiseen liittyvä riski on ymmärrettävä riskinä altistua markkinoiden epävarmuustekijöille, ja se voi ilmetä:⁵

- 1) muiden toimijoiden kilpailusta aiheutuvana riskinä,
- 2) riskinä, joka aiheutuu siitä, etteivät palvelujen kysyntä ja tarjonta vastaa toisiaan,
- 3) riskinä, joka aiheutuu siitä, että ne, joiden on maksettava hinta tarjotusta palveluista, ovat maksukyvyttömiä,
- 4) riskinä, joka aiheutuu siitä, ettei tuloilla saada kokonaan katetuksi toimintakustannuksia, tai
- 5) vielä palvelun puutteellisuudesta aiheutuvaan vahinkoon perustuvasta vastuusta aiheutuvana riskinä."

Vielä tuomioistuin mainitsee ne riskityypit, jotka eivät ole relevantteja tässä käsitteiden määrittelyssä. Tuomioistuimen mukaan (kohta 49): "Riskeillä, jotka aiheutuvat taloudellisen toimijan huonosta liikkeenhoidosta tai sen tekemistä arviointivirheistä, ei sitä vastoin ole merkitystä, kun sopimusta luokitellaan julkisia palveluja koskeväksi hankintasopimukseksi tai palvelukonsessioksi, koska nämä riskit liittyvät olennaisesti kaikkiin sopimuksiin, koskevatpa ne julkista palveluhankintaa tai palvelukonsessiota."

Edellä selostettu unionin tuomioistuimen tuomio ja myös sitä edeltävä oikeuskäytäntö huomioon ottaen Suomessa käytössä olevaa nettomallia tulee jatkossa käsitellä käyttöoikeussopimuksena. Suomen sovelletuissa nettosopimuksissa riski ilmenee esimerkiksi seuraavilla tavoilla: Kilpailijoiden toiminnasta voi aiheutua riskiä (kohta 1) silloin, kun reittiliikenne aiheuttaa ostoliikenteelle haittaa, mutta se ei täytä joukkoliikennelain 22 §:n 1 – 3 kohtien vaatimuksia, toisin sanoen haitta ilmenee, mutta se ei ole jatkuvaa tai sillä tavoin vakavaa kuin lainkohdissa tarkoitetaan. Riski, siitä että kysyntä ja tarjonta eivät vastaa toisiaan (kohta 2) voi ilmetä esimerkiksi siten, että kysyntä on vähentynyt ennakoimattomalla tavalla mutta ei kokonaisuuden kannalta niin paljon, että sopimusta voitaisiin muuttaa olosuhteiden muuttumisen takia. Maksajan (toimivaltaisen viranomaisen) maksukyvyttömyydestä (kohta 3) johtuva riski on käytännössä toteutunut niin, että sopimukseen sisältyvän liikenteen määrää on kesken sopimuskauden vähennetty ns. budjettiehdon nojalla käytettävissä olevien määrärahojen vähentyessä.

Edellisen perusteella näyttää siltä, että nykyisen tyyppinen nettomalli on yksi käyttöoikeussopimuksen alalaji, jonka rinnalla on käytössä muita käyttöoikeussopimuksen sovelluksia.

⁴ =linja-autoliikenne (kirjoittajan lisäys)

⁵ luettelomerkit lisätty, tuomioistuimen päätöksessä niitä ei ole

6.3.2 Alueellinen käyttöoikeussopimus

Joukkoliikennelain 6 luvun mukaisia hankintamenettelyjä sovelletaan tehtäessä maantieliikennettä koskevia käyttöoikeussopimuksia (36 §:n 1 momentti). Joukkoliikennelain 40 §:n mukaan toimivaltainen viranomaisena voi neuvotella tarjouksen tehneiden liikenteenharjoittajien kanssa tarjousten jättämisen jälkeen, jos tarjouspyyntöä ei ole voitu laatia niin tarkasti, että paras tarjous voitaisiin valita tai jos tarjoukset eivät sisällöltään vastaa tarjouspyyntöä. Edellytyksenä neuvotteluille on, että tarjouspyynnön mukaisia sopimusehtoja ei olennaisesti muuteta. Muihin sopimuksiin sovelletaan hankintalakeja (36 §:n 2 momentti).

Hankintalain (348/2007) 8 §:n 2 momentin mukaan hankintalakeja sovelletaan joukkoliikennelain 36 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin hankintasopimuksiin vain siltä osin kuin mainitussa laissa (=joukkoliikennelaissa) säädetään. Joukkoliikennelaissa säädetään hankintalain seuraavien pykälien soveltamisesta:

74 ja 75 § (hankintapäätöksen sisältö) 80-82, 86 §:n 1 ja 2 momentti, 87 §:n 1 ja 3 momentti, 88, 89, 91, 94 §:n 1 momentin johdantokappale ja 1-4 kohdat, 95, 99-102, 103 §:n 1 ja 2 momentti, 105, 107 (oikeusturvakeinot), 85 §:n 2 momentti (asian vireille saattaminen unionin valvontamenettelyssä).

Joukkoliikennelaissa ei säädetä hankintalain III osan säännöksiä soveltamisesta (mm. palveluja koskevien käyttöoikeussopimusten hankinta), joita ei siis sovelleta. Hankintalaissa säädettyä menettelyä ei saa soveltaa.

Käyttöoikeussopimuksella tarkoitetaan sopimusta, jossa palvelun tuottaja saa tarjoamiensa palveluiden vastikkeena joko palvelun hyödyntämisoikeuden ansaintamielessä tai tämän oikeuden sekä maksun yhdessä. Tilaaja voi asettaa palvelutasovaatimukset, myös hintavelvoitteen. Palveluita koskeva hankintasopimus poikkeaa käyttöoikeussopimuksesta siinä, että hankintasopimuksessa liikenteenharjoittaja saa korvauksen ainoastaan suoraan viranomaiselta. Lisäksi käyttöoikeussopimus eroaa hankintasopimuksesta myös siinä, että se sisältää aina kyseisen palvelun hyödyntämiseen liittyvän riskin. Palvelun tuottaja voi saada tulon suoraan tilaajalta tai asiakastulon suoraan asiakkaalta tai maksujen selvittäjän välityksellä. Asiakastulot voivat käyttöoikeussopimuksessa muodostua liikenteenharjoittajan omista lipputuotteista muodostuvista tuloista lisättyinä laskennallisella matkustajanousuihin perustuvalla korvauksella. Tämän tulon suuruutta voidaan varioida eri lipputyyppeihin mukaan.

Joukkoliikenteen käyttöoikeussopimuksessa liikenteenharjoittajalle myönnetään yksinoikeus jonkin maantieteellisen alueen liikenteeseen tai suppeassa tapauksessa reittiin (liittyä nettomalliin) Liikenteenharjoittaja vastaa liikenteen suunnittelusta ja kantaa tulo- ja riskin. Käyttöoikeussopimuksessa liikenteenharjoittaja saa lipputulot. Käyttöoikeussopimukseen liittyvän yksinoikeuden myöntäminen täydellisenä ei ole perusteltua, koska pitkän matkan liikennettä hyödynnetään osana paikallisliikennettä. Tällöin on tärkeää, että yritys tietää jo tarjousvaiheessa, millaista liikennettä alueella voi olla sen oman liikenteen lisäksi. Sopimusehtojen tarkkuudella liikenteenharjoittajan riskiä voidaan pienentää ja helpottaa useampien yritysten osallistumista tarjouskilpailuun.

Oikean markkinainformaation jakaminen tarjouspyyntövaiheessa on tärkeää. Viranomaisen tulee pystyä kuvaamaan riittävällä tarkkuudella käyttöoikeussopimuksen potentiaaliset käyttäjämäärät ja arvioidut lipputulot kaikille tarjoajille. Muutoin kilpailun kohteena olevan liikenteen vanhalla liikenteenharjoittajalla on huomattava kilpailuetu kilpailijoihinsa verrattuna.

Käyttöoikeussopimuksen ideana on se, että liikenteenharjoittajalla on motivaatio suunnitella liikenne hyvin, koska hän saa pitää asiakastulot. Käyttöoikeussopimukseen kuuluva liikenne voidaan suunnitella kokonaisuutena. Sopimusten keston tulee olla riittävän pitkä investointeihin ja liikenteenharjoittajan panostuksiin (esim. suunnittelussa) nähden. Toisaalta pitkä sopimus aiheuttaa tuottajasta ja tilaajasta riippumattomaa epävarmuutta olosuhteiden muuttuessa pitkällä aikavälillä. Tämä on omiaan nostamaan tarjouksen hintaa. Julkisen sektorin sitoutumista pitkiin sopimuksiin rajoittavat vuosittaiset budjettikäytännöt.

Tarjouspyynnössä ja sopimuksessa pitäisikin pystyä määrittelemään, miten erilaisiin olosuhteiden muutoksiin voidaan reagoida sopimuksen voimassaoloaikana.

Käyttöoikeussopimuksissa on huomioitava sopimuskohteen maantieteellisen alueen tai reitin mielekkyys. Joukkoliikennejärjestelmän ja lipputuloriskin kantavan liikenteenharjoittajan kannalta ei ole mielekasta, että viranomaisen järjestämät joukkoliikenneyhteydet kilpailevat keskenään. Hyvä käyttöoikeussopimuksen kohde sisältää alueensa pääasiallisen liiketaloudellisesti kiinnostavan liikennetarjonnan, jota liikennöitsijä voi kehittää ja vaikuttaa siten liikenteen talouteen. Näin voidaan aidosti saavuttaa hyötyä liikennöitsijän suunnitteluosaamisesta. Liikenteenharjoittaja pystyy suunnittelemaan liikenteen mahdollisimman taloudellisesti. Myös matkustajan kannalta joukkoliikenteen palvelut muodostavat tällöin integroidun kokonaisuuden.

Liikenteenharjoittaja pystyy aikatauluja ja reittejä suunnitellessaan huomioimaan muun muassa varikkonsa sijainnin, kuljettajien asuinpaikat ja yrityksen muun liikenteen sekä paikalliset erityisolosuhteet. Näin liikenteen tuotantokustannukset voidaan saada alhaisemmiksi kuin jos toimivaltainen viranomainen suunnittelisi reitit ja aikataulut valmiiksi huomioimatta liikenteenharjoittajakohtaisia kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä tai paikallisia erityistekijöitä.

Yhden sopimuksen metodissa ongelmaksi voi kuitenkin muodostua se, että alueella toimii vain yksi yritys eikä kilpailua käytännössä synny. Harvoin kilpailutettavat aluekokonaisuudet heikentävät markkinoiden toimivuutta, koska ne sulkevat markkinat muilta yrityksiltä sopimusajaksi. Riski voi kaatua tilaajalle ja heikentää neuvotteluasemia, jos ainut aluetta hoitava liikenteenharjoittaja on arvioinut tarjouksensa väärin eikä vaihtoehtoa palvelun säilyttämiseksi ole.

Liikenne on järkevää jakaa useampaan sopimukseen, jotta voitaisiin välttää alueellisen monopolin muodostuminen. Käytännössä sopimuskohteet on luontevaa jakaa kaupunkiseuduilla esimerkiksi tiesuunnittain. Tällöinkin syntyy helposti tilanteita, joissa eri linjat kilpailevat keskenään keskusta-alueella. Käyttöoikeussopimukset voidaan kuitenkin rajata myös niin, että mahdollistetaan heilurilinjat. Jakamista ei saa kuitenkaan tehdä kilpailun välttämiseksi esimerkiksi kynnysarvojen alittamiseksi. Eri viranomaiset voivat myös pyrkiä ajoittamaan tarjouskilpailunsa niin, että yhden viranomaisen tarjouskilpailussa hävinnyt liikenteenharjoittaja saa lähialueella uuden mahdollisuuden toisen viranomaisen tarjouskilpailussa. Tarjousyhteenliittymien ja alihankinnan salliminen vaikuttavat positiivisesti pienten yritysten mahdollisuuksiin menestyä suurien yritysten joukossa.

Poikittaisliikenteessä oman tulopohjan muodostuminen voi olla käyttöoikeussopimuksissa haasteellista, jos se tulee integroida yhteen muilla malleilla järjestetyn liikenteen kanssa. Myös eri toimivaltaisten viranomaisten alueelle ulottuva liikenne tai eri pituiset siirtymäajan sopimukset liikennekokonaisuudessa, kuten ELY-liikenteessä usein on, vaikeuttavat kohteen optimaalista määrittelyä ja liikenteenharjoittajan ansaintalogiikan ennakoimista.

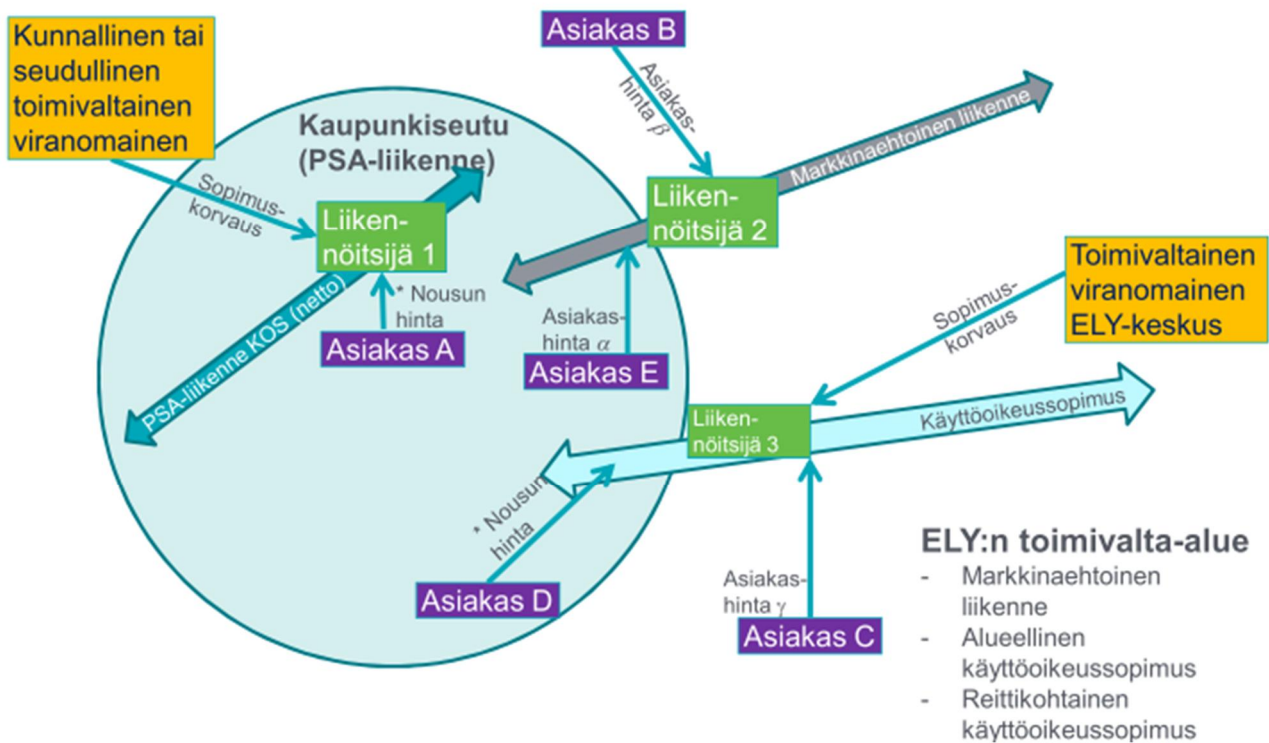
Käyttöoikeussopimusta käytettäessä toimivaltaisen viranomaisen ei tarvitse yksityiskohtaisesti suunnitella liikennettä, mutta sen täytyy pystyä asettamaan hankittavalle käyttöoikeuskokonaisuudelle riittävän tarkat palvelutasotavoitteet. Viranomaisen tulee myös pystyä arvioimaan objektiivisesti liikenteenharjoittajien tarjoamat liikennesuunnitelmat niiden kriteerien mukaisesti, jotka on asetettu hankinnan arviointiperusteiksi. Tältä osin malli vaatii esimerkiksi bruttomallia enemmän osaamista molemmilta osapuolilta, viranomaiselta ja tarjoajalta.

Sellaiset kunnat ja kuntayhtymät, jotka eivät ole toimivaltaisia viranomaisia, eivät voi ostaa liikennettä käyttöoikeussopimuksin vaan niiden on toimittava hankintalain puitteissa bruttomallilla.

Taksa- ja lippujärjestelmä

Lippujen hinnat määräytyvät PSA:n mukaisessa liikenteessä kaupunkiseudulla vyöhyketaksan perusteella. ELY:n toimivalta-alueella liikennöitsijä määrää lipun hinnan markkinaehtoisessa liikenteessä. ELY:n hankkimassa liikenteessä ELY voi asettaa enimmäishinnat tärkeimmille lipputuotteille. Yhteiskäyttöinen lippu- ja taksajärjestelmä edellyttää viranomaisten ja liikennöitsijöiden yhteistyötä. Toinen vaihtoehto on kansallinen toimielin, joka ohjaa koko maan kattavaa lippujärjestelmää.

Kuvassa 6 on havainnollistettu kaupunkiseudun käyttöoikeussopimusmallin toimintaa sekä liikennöitsijän tulonmuodostusta.



Kuva 6. Kaupunkiseudun käyttöoikeussopimusmalli

Kaupunkiseudun toimivaltainen viranomainen maksaa liikennöitsijälle 1 käyttöoikeussopimuksessa määritetyn sopimuskorvauksen. Kaupunkiseudulla asuvalta asiakkaalta A liikennöitsijä 1 saa nousun hinnan, joka muodostuu asiakashinnasta, jonka toimivaltainen viranomainen on määrittänyt ja sopimuskorvaukseen sisältyvästä nousun hinnasta. Liikennöitsijän 1 tulot muodostuvat siis sopimuskorvauksesta ja kaupunkiseudun sisäisistä lipputuloista.

Liikennöitsijä 2 liikennöi ELY:n toimivalta-alueelta kaupunkiseudulle markkinaehtoista liikennettä, jolloin liikennöitsijän tulot muodostuvat käytännössä lipputuloista markkinaehtoisessa malleissa aiemmin kuvatulla tavalla.

Lippujärjestelmän kannalta yhtenäisen toimintatavan löytäminen koko alueella on osin liikennöitsijöiden yhteistyön varassa. Toimivaltainen viranomainen voi määrittää lippujärjestelmän periaatteet kilpailutuksessa omalla toimivalta-alueellaan ja ELY omassa ostoliikenteessään. Toimivaltainen kunnallinen viranomainen ja ELY voivat tehdä yhteistyötä lippujärjestelmien osalta, jolloin yhtenäinen kattava lippujärjestelmä on mahdollinen toteuttaa.

Käyttöoikeussopimus sopii parhaiten laajoihin alueellisiin kohteisiin, joissa on kasvupotentiaalia. Se voisikin soveltua pienten ja keskisuurten kaupunkien koko

joukkoliikenteen järjestämiseen. Käyttöoikeussopimukset voivat myös soveltua keskuskaupungin ja kehyskuntien välisen liikenteen järjestämiseen.

Alueellisia käyttöoikeussopimuksia ei toistaiseksi ole kilpailutettu Suomessa. Siten seuraavat plussat ja miinukset ovat arvioita, jotka eivät perustu käytännön kokemukseen.

- + Liikenteenharjoittaja on motivoitunut hoitamaan liikenteen mahdollisimman hyvin (*liikenteenharjoittajan, toimivaltaisen viranomaisen ja asiakkaan näkökulma*)
- + Toimivaltainen viranomainen pystyy varmistamaan haluamansa palvelutason tarjouspyynnössä esitettävällä palvelutasomäärittelyllä tai arvioimaan liikenteen hinnan etukäteen riippuen valittavasta korvausmallista (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- + Malli mahdollistaa kaupunkiseudulla yhtenäisen lippujärjestelmän (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- + Mahdollistaa yritysten innovaatiot (liikenteenharjoittajan, asiakkaan ja toimialan näkökulma)
- + Ei edellytä yhtä laajaa viranomaisorganisaatiota kuin esim. bruttomalli (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- + Hyväksymällä pienten yritysten tarjousyhteenliittymät ja sallimalla/velvoittamalla alihankkijan käyttö voidaan ehkäistä monopolitilanteen syntymistä. Myös samalla maantieteellisellä alueella toimivien viranomaisten tarjouskilpailujen sopiva limittäminen voi parantaa kilpailutilanteen säilymistä
- Tarjousten vertailuperusteiden ja tarjousten liikennesuunnitelmien arviointi vaatii muita malleja enemmän ammattitaitoa, tarjouskilpailun objektiivinen ratkaiseminen on haasteellista ja valitusherkkää (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma, liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Kohteen rajauksen ja kuvauksen laatiminen sekä markkinainformaation jakaminen haasteellista etenkin ensimmäisellä kilpailuttamiskerralla ja siirtymäajan sopimusten eriaikaisten päättymisten takia (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- Kohteen laaja kattavuus ja pitkät sopimusajat riski monopolin syntymiselle ja sen vaikutuksille liikenteen hintaan ja laatuun (*toimivaltaisen viranomaisen, liikenteen harjoittajan näkökulma*)
- Sopimuskohteet helposti liian suuria pienille yrityksille (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Liikenteen integrointi muuhun liikenteeseen voi aiheuttaa epävarmuutta tulonmuodostuksessa (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Ennakoimattomat toimintaympäristön muutokset sopimusaikana vaikeuttavat tarjouspyynnön ja sopimusehtojen muutosmekanismin määrittelyä ja ovat tuloriski liikenteenharjoittajalle (*liikenteenharjoittajan ja toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- Lippu- ja maksujärjestelmä on monimutkaisempi toteuttaa kuin bruttomallissa (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)

6.3.3 Reittipohjainen käyttöoikeussopimusmalli (nettomalli)

Nettomalli on yksinkertainen muoto käyttöoikeussopimuksesta. Nettomallissa toimivaltainen viranomainen vastaa liikenteen suunnittelusta ja liikenteenharjoittaja lipputulo- tai matkustajariskistä. Nettomallissa liikenteenharjoittajalta ostetaan tietyn reitin ajaminen tietyllä aikataululla ja tietyllä laadulla (palvelu, kalusto). Liikenteenharjoittajan saama tulo on riippuvainen matkustajamäärästä. Nettomallin sopimusehdoilla voidaan vaikuttaa siihen, kuinka

paljon liikenteenharjoittajalla on vapauksia suunnittelun suhteen ja mikä on sen riskin suuruus. Tällä voidaan vaikuttaa mallin houkuttelevuuteen.

Nettomallissa liikenteenharjoittaja saa asiakastulot (lippu-, rahti- ja mainostulot). Nykyisin täydentävässä ostoliikenteessä käytetyssä nettomallissa liikenteenharjoittajan tulot koostuvat kolmesta osasta: hankintahinnasta, lipputuesta ja lipputuloista. Tulevaisuudessa nettomallin tulot sisältävät vain hankintahinnan ja asiakastulot. Hankintahinta sisältää siis kaikki liikenteenharjoittajalle maksettavat tukierät. (Nykyisen nettosopimuksen hankintahinta nousisi siis arvioidulla lipputuen määrällä, kun nykyiset julkisen rahan maksukanavat yhdistettäisiin yhdeksi hankintahinnaksi.) Asiakastulot voivat reittipohjaisessa käyttöoikeussopimuksessa muodostua osaksi myös liikenteenharjoittajan omista lipputuotteista syntyvistä tuloista lisätynä laskennallisella matkustajanousuihin perustuvalla korvauksella sekä muista tuloista (esim. rahti). Matkustajanousuihin perustuvan tulon suuruutta voidaan varioida eri lipputyypin mukaan.

Nettomallissa liikenne on mahdollista suunnitella toimivaltaisen viranomaisen toimesta keskitetysti, vaikka alueella toimisikin useita liikenteenharjoittajia. Näin syntyvällä integroidulla joukkoliikennejärjestelmällä saadaan hyötyä asiakkaille parantuneena palvelutasona. Toimivaltaisella viranomaisella ei välttämättä tarvitse olla omaa suunnitteluorganisaatiota, vaan liikenteen suunnittelu voidaan tilata erikseen konsulttityönä. Koska liikenteenharjoittaja kantaa matkustuksen määrään perustuvan tulo- ja riskin, eri liikenteenharjoittajien tuottamat palvelut kilpailevat keskenään. Toimivaltaisen viranomaisen tulisi pyrkiä kilpailutuskohteita suunnitellessaan luomaan ehjiä kilpailutuskokonaisuuksia.

Toimivaltainen viranomaisasema asettaa yleensä nettomallissa integroidun liikennejärjestelmän hyötyjen saavuttamiseksi hintavertailun, mutta liikenteenharjoittajalle voidaan jättää mahdollisuus myydä myös omia lipputuotteita. Omien lipputuotteiden sallimisella tai kieltämisellä vaikutetaan liikenteenharjoittajan mahdollisuuksiin vaikuttaa riskiinsä. Tämä vaikutusmahdollisuus on liikenteenharjoittajan kannalta tärkeää. Liikenteen harjoittajan tulot riippuvat siis matkustajien määrästä, vaikka liikenteenharjoittaja pystyy – suunnitteluvastuun kuuluessa toimivaltaiselle viranomaiselle – vaikuttamaan matkustajamääriin lähinnä markkinoinnin keinoin, laadulla sekä omilla lipputuotteillaan ja hinnoittelullaan. Tärkeä matkustajamäärään vaikuttava keino eli liikenteen suunnittelu on nettomallissa liikenteenharjoittajalla suppeammin käytettävissä. Liikenteenharjoittajan pyrkimässä pienentämään liiketaloudellista riskiään mallissa, jossa sen ei ole mahdollista vaikuttaa lipputuloriskin, on omiaan nostamaan tarjouksen hintaa. Korkea riski lisänee sopimusriitoja sopimuskauden aikana. Taitavalla sopimusten laadinnalla voidaan ehkäistä riitoja ennalta.. Paremmasta markkinainformaatiosta johtuen nykyisellä liikenteenharjoittajalla on kilpailutuksessa tyypillisesti etulyöntiasema, minkä vuoksi oikean markkinainformaation jakaminen tarjouspyyntövaiheessa kaikille tarjoajille on tärkeää.

Nettomallissa toimivaltainen viranomaisasema määrittelee mitä reittejä ja millaisella aikataululla se on tilaamassa. Viranomaisasema voi asettaa myös vaatimuksia kalustolle. Koska hankittava palvelu on määritelty tarkasti, tilaaja tietää jo tarjouspyyntöä tehdessään tarjottavan liikennöintikokonaisuuden. Toimivaltainen viranomaisasema voi vaikuttaa sopimuskohteiden suuruuteen joustavasti, koska kohteet voidaan rajata jopa vuorokohtaisesti. Kohteiden suuruudella voidaan yrittää vaikuttaa siihen, että saadaan sekä pieniä että suuria liikenteenharjoittajia palveluiden tarjoajiksi. Sillä vaikutetaan myös kilpailutilanteeseen sopimusaikana. Kohteiden ollessa ehyitä estetään epäterve kilpailu liikenteenharjoittajien välillä. Pienet kohteet ovat tärkeitä, koska ne mahdollistavat myös pienien yrittäjien alalle tulon. Myös tarjousyhteenliittymien ja alihankinnan salliminen vaikuttavat positiivisesti pienten yritysten mahdollisuuksiin menestyä suurien yritysten joukossa.

Nettomallin etuna on se, että toimivaltainen viranomaisasema tietää sopimuskauden alkaessa liikenteestä aiheutuvat kustannukset, kun viranomaisasema maksaa liikenteenharjoittajalle vain etukäteen sovitun hankintahinnan. Samoin myös liikenteenharjoittaja tietää etukäteen

saamansa korvauksen määrän. Sopimuksissa tulee ennalta sopia, miten mahdollinen hintavelvoitteen muutos vaikuttaa liikenteenharjoittajalle maksettavaan hankintahintaan.

Nettomalli kannustaa liikenteenharjoittajaa hyvään palveluun, koska matkustajamäärä vaikuttaa suoraan liikenteenharjoittajan tuloihin. Vaikutusmahdollisuus matkustajamäärään rajoittuu kuitenkin lähinnä asiakaspalveluun ja kaluston kuntoon.

Nettomalli soveltuu reittikohtaisiin hankintoihin, joissa halutaan liikenteenharjoittajan voivan vaikuttaa asiakasmääriin ja sitä kautta tuloihinsa. Nettomalli soveltuu parhaiten heikon kysynnän alueille, joissa liikenteen tarjonta ja kysyntä ovat vakiintuneet ja jossa ei ole käytössä bruttomallia tai laajempaa käyttöoikeussopimusta. Sopimuksen häiriöttömän soveltamisen kannalta nettomalli soveltuu huonosti kohteisiin, joissa on odotettavissa merkittäviä muutoksia. Nettomallin hyödyt verrattuna haittoihin ovat suurimmillaan lyhyissä sopimuksissa, koska silloin muutoksiin liittyvät mahdolliset riskit ovat helpommin hallittavissa. Toimivaltaisen viranomaisen resurssien tarve riippuu siitä, järjestetäänkö isomman alueen koko liikenne nettomallilla vai hankitaanko nettomallilla vain täydentävää liikennettä. Suomessa mallia on sovellettu ELYjen ja kuntien täydentävissä ostoissa.

- + Tilaaja voi suunnitella tarjonnan reittikohtaisesti palvelutasotavoitteen mukaisesti (*matkustajan ja toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- + Tiedetään mitä tilataan ja mitä tarjotaan (toimivaltaisen viranomaisen ja liikenteenharjoittajan näkökulma)
- + Sopimusosapuolet tietävät tai voivat arvioida toimivaltaisen viranomaisen maksaman korvauksen suuruuden koko sopimuskaudelle (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- + Tarjousten laadinta melko yksinkertaista eikä sido kohtuuttomasti resursseja (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- + Yrityksellä on taloudellinen kannuste hoitaa asiakaspalvelu ja liikenteen laatu mahdollisimman hyvin (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- + Tarjousten vertailu helpompaa kuin laajoissa käyttöoikeussopimuksissa (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- + Sopimuskohteet voidaan rajata niin, että saadaan tarjouksia sekä pieniltä että suuriltaa palveluntuottajia. (*toimivaltaisen viranomaisen ja liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- + Voidaan käyttää täydentävässä liikenteessä (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- Yritysten reitti- ja aikataulusuunnitteluosaamista ei sellaisenaan suoraan hyödynnetä (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Linjaston tuottavuutta ei välttämättä optimoida työvuorosuunnittelun ja autokiertojen kannalta (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Yrityksen lipputuloriski saattaa korottaa tarjoushintoja (*matkustajan ja toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- Lipputuloriski liikenteenharjoittajalla, mutta valta korjaaviin toimenpiteisiin lähinnä toimivaltaisella viranomaisella (*liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Sopimuksen aikana tapahtuvien palvelutasovaatimusten tai ulkoisten olosuhteiden aiheuttamien muutosten hallinta on hankalaa (*toimivaltaisen viranomaisen ja liikenteenharjoittajan näkökulma*)

6.3.4 Yritysaloitteinen PSA

Toimivaltainen viranomainen voi halutessaan soveltaa palvelusopimusasetusta yritysaloitteisesti. Jako yritysaloitteisuuteen ja viranomaisaloitteisuuteen ei perustu palvelusopimusasetukseen, vaan se on kansallinen ilmiö. Palvelusopimusasetus kuitenkin mahdollistaa molemmat toimintatavat. Asetuksen 2 artiklan e kohdan julkisen palvelun velvoitteen määritelmästä ero ilmenee seuraavasti: "...julkisen palvelun velvoitteella"

vaatimusta, jonka toimivaltainen viranomainen asettaa (eng. 'defined', viranomaisaloitteinen) tai määrittelee..." (eng. 'determined', yritysaloitteinen).

Vaikka erottelu on lähtökohdiltaan kansallinen ilmiö, sillä on kuitenkin merkitystä myös unionin oikeuden kannalta. Vallan ja vastuiden välinen tasapaino on erilainen riippuen siitä, kumpi toimintamalli valitaan. Asioiden käsittely eroaa sen mukaan, kumpaan toimintamallia sovelletaan.

Mallissa liikenteen järjestäminen perustuisi liikenteenharjoittajan aloitteeseen. Viranomainen tekisi liikenteenharjoittajan kanssa sopimuksen siten kuin hankintalaissa tai palvelusopimusasetuksessa säädetään. Menettelyssä on noudatettava oikeudenmukaisuuden, avoimuuden, syrjimättömyyden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita. Tämä merkitsee käytännössä tarjouskilpailun järjestämistä, ellei sitten kaikille halukkaille anneta heidän haluamiaan oikeuksia. Yritysaloitteinen toimintatapa soveltuu käytännössä silloin, kun liikenne voi toimia asiakastulojen varassa ilman julkista tukea. Tästä myös seuraa, että mahdollisen tarjouskilpailun ratkaisukriteerit liittyisivät tarjonnan määrään ja laatuun.

Joukkoliikennelaissa ei ole säännöksiä yritysaloitteisen PSA-mallin soveltamisesta (vrt. käyttöoikeussopimuksia koskeva lain 6 luku) eikä sen soveltamismahdollisuutta ole otettu huomioon muita järjestämistapoja koskevissa säännöksissä. Lakia säädettäessä malli jäi idea-asteella (lyhyt kuvaus lain perusteluissa), koska se ei silloin herättänyt kiinnostusta. Malli voisi olla vaihtoehtona markkinaehtoiselle toimintamallille, mutta sen käyttökelpoisuutta ei ole riittävästi selvitetty. Molempien mallien rinnakkainen soveltaminen tekee kokonaisuuden ja menettelytapojen hahmottamisen monimutkaiseksi. Myös yritysaloitteisen ja viranomaisaloitteisen PSA-mallin samanaikainen soveltaminen samalla alueella voi olla haasteellista.

Tämä malli voisi soveltua lähinnä pitkän matkan liikenteeseen. Mallin arviot ovat yhteneväiset aiemmin esitettyjen mallien kanssa riippuen siitä, millä mallilla toimivaltainen viranomainen päättää PSA-liikenteen järjestää.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> + Yritysten aktiivinen osallistuminen liikenteen järjestämiseen (<i>liikenteenharjoittajan ja asiakkaannäkökulma</i>) + Markkinoilta saatavan tiedon hyödyntämismahdollisuus (<i>Toimivaltaisen viranomaisen näkökulma</i>) – Soveltuu huonosti jos samanaikaisesti sovelletaan markkinaehtoista mallia tai viranomaisaloitteista PSA-mallia – Jos kynnyсарvo ylittyy, yrityksen idea ei saa suojaa, mikä voi vähentää kiinnostusta ideointiin |
|---|

6.4 Oma tuotanto ja sisäinen liikenteenharjoittaja

Toimivaltainen paikallinen viranomainen voi päättää tarjota itse julkisia henkilöliikennepalveluja. Se voi myös tehdä sopimuksia ilman tarjouskilpailua oikeudellisesti erillisen yksikkönsä (sisäinen liikenteenharjoittaja) kanssa. Palvelusopimusasetuksessa on käyttöoikeussopimuksia koskien yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, miten viranomaisen määräysvaltaa on arvioitava, alueellisista rajoituksista sekä tilanteesta jossa paikallista viranomaista ei jossakin jäsenvaltiossa ole. Vastaavia säännöksiä löytyy myös hankintalaista ja erityisalojen hankintalaista.

Oma tuotanto on kilpailun vaihtoehto. Se vaatii tuotantoresursseja, mistä johtuen malli ei käytännössä sovellu ELYille.

Oma tuotanto voi olla perusteltua ainakin kahdesta syystä:

- Omalla tuotannolla voidaan estää markkinoiden ylihinnointelu tilanteessa, jossa on vaarana monopolin syntyminen.
- Oman tuotannon käyttäminen voi olla joustavaa esimerkiksi kokeiltaessa uusia reittejä. Oma tuotantoa käytettäessä mahdollisten muutosten tekeminen on joustavampaa kuin sopimusliikenteessä.

Oman tuotannon haittapuolena on usein yksityisiä yrityksiä jonkin verran korkeampi hintataso johtuen muun muassa kunnallisista virka- ja työehtosopimuksista.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> + Markkinoiden ylihinnointelun hillitseminen (<i>toimivaltaisen viranomaisen ja matkustajan näkökulma</i>) + Joustavuus olosuhteiden muuttuessa (<i>toimivaltaisen viranomaisen ja matkustajan näkökulma</i>) - Usein yksityisiä yrityksiä korkeampi hintataso (<i>toimivaltaisen viranomaisen ja matkustajan näkökulma</i>) - Malli tulee todennäköisesti bruttomallia ja käyttöoikeussopimusta kalliimmaksi, jos mallia sovelletaan alueen kaikkeen tarjontaan tai sen pääosaan |
|--|

7. PSA-liikenne täydennettynä markkinaehtoisella liikenteellä

7.1 Tampereen malli

Tampereen kaupungin alueen ostoliikennettä täydentää ns. yhteistariffiliikenne. Yhteistariffiliikenteen muodostaa tällä hetkellä siirtymäajan liikennöintisopimukseen perustuva seudullinen liikenne, joka noudattaa Tampereen alueella Tampereen kaupungin tariffeja. Tampereen kaupunki hoitaa kyseisen liikenteen clearingin sopimukseen perustuen. Liikennöitsijä saa yhteistariffiliikenteessä asiakkaan maksaman hinnan vähennettynä clearingpalkkiolla. Asiakashinta ei sisällä julkista tukea.

Liikennöitsijät ilmoittavat Tampereen kaupungille yhteistariffiliikenteessä mukana olevat vuorot sekä huolehtivat siitä, että aikataulutiedot tulevat kaupunkiseudun aikataulukirjoihin sekä mahdollisiin muihin informaation jakelukanaviin erikseen sovittaessa. Kaupunki huolehtii alueensa joukkoliikenteen yleisestä markkinoinnista ja tiedotuksesta.

Liikennöitsijät hankkivat kustannuksellaan rahastuslaitteet, ohjelmistot ja tiedonsiirtomenetelmän, jotka mahdollistavat Tampereen kaupungin määrittelemän kortti- ja maksujärjestelmän ja taksojen soveltamisen.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> + Matkustajat voivat hyödyntää samalla subventoidulla lipulla myös markkinaehtoista liikennettä (<i>matkustajan näkökulma</i>) + Reittiliikenteenharjoittaja saa myös seudun sisäisiä lipputulaja (<i>liikenteenharjoittajan näkökulma</i>) + Ei tarvita erillistä kirjanpitoa (<i>liikenteenharjoittajan ja toimivaltaisen viranomaisen näkökulma</i>) + Kaupunki voi täydentää joukkoliikennepalveluja tehokkaalla tavalla (<i>toimivaltaisen viranomaisen näkökulma</i>) - Liikenteenharjoittajat eivät saa täyttä tuloa seudun sisäisistä matkoista (<i>liikenteenharjoittajan näkökulma</i>) |
|---|

7.2 Palvelutasoa täydentävän matkustusoikeuden hankinta

Pääkaupunkiseudun liikenteessä on hyödynnetty HSL-alueen ulkopuolelta alueelle liikennöivää liikennettä osana sisääntuloreittien joukkoliikennepalveluja. Mallia voisi kehittää jatkossa siten, että sitä voisi soveltaa myös muualla markkinaehtoisen tarjonnan hyödyntämisessä. Pääkaupunkiseudulla mallissa toimivaltainen viranomaisen (HSL) järjestää kaupunkiseudun kattavalla alueellaan liikenteen PSA:n mukaisesti. Alueella on käytössä integroitu lippujärjestelmä, jossa viranomaisen määrittelee asiakashinnat. Alueelle suuntautuu liikennekysyntää ja sitä palvelevaa tarjontaa myös viranomaisen toimialueen rajojen ulkopuolelta. Tämä liikenne on markkinaehtoista tai toisen viranomaisen järjestämää PSA-liikennettä. HSL- alueella tämä alueen ulkopuolelta tuleva liikenne paikkaa osittain toimivaltaisen viranomaisen määrittelemän palvelutason aukkoja, jolloin kokonaistaloudellisesti on edullista hyödyntää tämän liikenteen palveluja myös kaupunkiviranomaisen alueella hyödyntäen integroitua lippujärjestelmää. Merkittävä osa tästä toimivalta-alueen rajat ylittävän liikenteen matkustuksesta ja tuloista muodostuu alueen ulkopuolelta

Kaupunkiviranomainen (HSL) hankkii palvelutasonsa täydentämiseksi lippujärjestelmäänsä käyttäville matkustajille matkustusoikeuden tähän toimivalta-alueen ulkopuoliseen liikenteeseen, jota se ei ole itse järjestänyt osto- tai käyttöoikeussopimuksella. Matkustusoikeuden hankinta tehdään avoimesti ja korvaushinta määräytyy kilpailutilanteessa hankintalainsäädännön perusteella, jolloin PSA:n 5 artiklan 2-6 kohdan säännöksiä eikä siten PSA:n liitteen mukaisia säännöksiä tarvitse soveltaa.

Tarjoajilla voi olla reittiliikennelupiin tai siirtymäkauden sopimukseen perustuvaa liikennettä, tai ne voivat sitoutua hakemaan tarjouksen mukaista reittiliikennelupaa. Sopimuksen voimassaoloaika ei ylitä reittiliikenneluvan liikennöintivelvoitetta (2 vuotta). Liikennöintivelvoite ja -oikeus eivät perustu tähän hankintaan, vaan toisen viranomaisen myöntämään reittiliikennelupaan (tai siirtymäkauden sopimukseen). Viranomaiset tekevät keskenään yhteistyötä varmistaakseen palvelujen yhteensopivuuden ja reittiliikennelupien myöntämisedellytykset.

Sopimukseen kuuluu velvoitteita vain matkustusoikeuteen, lippujärjestelmään ja muihin seudun toimivaltaisen viranomaisen määrittelemiin palvelutasotekijöihin liittyen. Sopimus ei muodosta yksinoikeutta, ellei toisin sovita (oikeus tietyn alueen nousukorvauksiin).

Hankinta tehdään neuvottelumenettelyllä tai kilpailullisella neuvottelumenettelyllä, koska hankinnan kohde ei ole selkeä ja ennalta määriteltävä, vaan muodostuu tarjoajien ehdottamaa liikennettä hyödyntämällä ja esim. useampien tarjoajien liikennettä yhdistelemällä. Hankintailmoituksessa määritellään tavoiteltu palvelutaso (alueet, yhteydet, palveluajat) ja tarjoajien hyväksymisedellytykset sekä PSA-liikenteen muodostamat rajoitukset liikennetarjonnalle.

Hyväksymiskriteerit täyttävien tarjoajien kanssa edetään neuvottelumenettelyyn. Neuvotteluvaiheessa voidaan tarkentaa liikennetarjontaa palvelutason täyttämiseksi. Matkustusoikeudesta maksetaan nousuperusteinen korvaus (määriteltynä seudun järjestelmän mukaisesti eri lippulajeille tai asiakasryhmille). Tilaaja voi asettaa katon nousukorvauksille tai kokonaiskorvaukselle ennen hintatarjousten pyytämistä. Jos tarjoukset ovat liian kalliita, tilaaja voi järjestää palvelutasotavoitteen PSA:n mukaisilla malleilla. Hankinta ratkaistaan kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella. Tarjousten vertailussa voidaan käyttää korvaushintaa, palvelutasoa ja esim. kaluston ominaisuuksia.

Malli sopii käytettäväksi suurten kaupunkiseutujen alueille, joissa on riittävä aidon kilpailun edellytyksenä oleva markkinaehtoinen tarjonta.

- + Markkinaehtoista liikennetarjontaa voidaan hyödyntää kustannustehokkaasti (*liikenteenharjoittajan ja toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- + Seutuliput kelpaavat suuressa osassa soveltuvaa liikennettä (*matkustajan näkökulma*)
- + Toimivaltainen viranomainen voi päättää palvelutason, asiakashinnat ja laatuvaatimukset (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- + Lyhyiden sopimuskausien ansiosta joustava ja riskeiltään hallittu malli sekä tilaajalle että liikennöitsijöille (*liikenteenharjoittajan ja toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)
- Osa reittiliikenteestä voi jäädä lippuyhteistyön ulkopuolelle, jos liikennöitsijä ei halua osallistua, ei täytä seudullisen järjestelmän vähimmäisvaatimuksia tai tarjous on liian kallis (*matkustajan näkökulma, liikenteenharjoittajan näkökulma*)
- Osa palvelutasotavoitteesta voi jäädä täyttymättä, jolloin tarvitaan täydentävää ostoliikennettä (*toimivaltaisen viranomaisen näkökulma*)

8. Kilpailun edellytyksiä liikenteen järjestämisessä

8.1 Liikennetuotannon näkökohdat

8.1.1 Henkilöstön asema ja kustannusten muodostuminen

Kuljettajat ovat linja-autoliikenteen palvelun laatukokemuksessa avainasemassa, koska heillä on suora asiakaskontakti lipunmyynnissä ja -tarkastuksessa sekä informaation jakamisessa. Lisäksi kuljettajan ajotapa vaikuttaa palvelun laatuun. Linja-autoalalla henkilöstön palkka- ja sosiaalikulut ovat noin 50 % kokonaiskustannuksista. Seuraavaksi suurin kustannuserä on poltto- ja voiteluaineet, noin 15-20 %. Tilastokeskus julkaisee kuukausittain linja-autoliikenteen kustannusindeksin.

Liikenteen järjestämistapa vaikuttaa myös henkilöstön asemaan yrityksessä. Toimivaltaiset viranomaiset voivat PSA-liikenteessä vaatia valittua liikenteenharjoittajaa myöntämään palvelujen tarjoamiseen aikaisemmin osallistuneelle henkilöstölle samat oikeudet, jotka se olisi saanut, mikäli kyseessä olisi ollut liikkeenluovutus. Tämä ei kuitenkaan rajoita kansallisen tai yhteisöoikeuden soveltamista eikä työehtosopimuksen soveltamista. Tarjousasiakirjoissa ja sopimuksissa on ilmoitettava yksityiskohtaiset tiedot henkilöstön sopimusperusteisistä oikeuksista (PSA:n 4 artiklan 5 kohta).

Joukkoliikenneluvan myöntävän toimivaltaisen viranomaisen eli ELY-keskusten tehtävänä on valvoa vuosittain (jl-laki 30a §) myös, että markkinaehtoisessa liikenteessä noudatetaan joukkoliikennelain 19-21 §:n säädöksiä liikenneluvan ehtojen täyttymisestä, jotka koskevat myös yritysten taloudellista tilannetta.

Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto sekä Autoliikenteen työnantajaliitto ovat perustaneet työryhmän, joka selvittää ja seuraa linjaliikenteen kilpailutustilanteita koko maassa. Työryhmän tarkoituksena on määrittellä, millaisissa ja minkä kokoisissa joukkoliikennelain mukaisten viranomaistahojen toimittamissa ns. HSL-mallin mukaisissa linjaliikenteen kilpailutuksissa voitaisiin ottaa käyttöön ns. Lonka-sopimuksen menettelysäännöt. Työryhmän tulee saada työnsä valmiiksi 30.9.2012 mennessä, jotta sovittavat menettelysäännöt voitaisiin ottaa käyttöön vuonna 2013. Jos työryhmä ei muuta päätä, ns. Lonka-sopimusta sovelletaan sellaiseen joukkoliikennelain mukaisen viranomaistahon toimittamaan ns. HSL-mallin mukaiseen linjaliikenteen kilpailutukseen, joka johtaa yksinoikeuteen määrätyn liikennealueen linjaliikenteen hoitamisessa.

Myös Tampereen sisäisessä kilpailutetussa liikenteessä on tehty työntekijä- ja työnantajaliiton välillä sopimus henkilöstön asemasta. Sopimukseen on kirjattu henkilöstön asemasta seuraavaa:

"Jos linja-autoliikenteen tarjouskilpailussa hävinneen liikenteenharjoittajan on toiminnan supistumisen johdosta vähennettävä työntekijöitä, hänen on aloitettava yhteistoiminnasta yrityksissä annetussa laissa tarkoitetut neuvottelut viimeistään kahden viikon kuluttua tarjouskilpailun ratkaisemisesta. Käytävissä yhteistoimintaneuvotteluissa noudatetaan enintään kolmen viikon neuvottelu-aikaa.

Hävinnyt liikenteenharjoittaja ei saa irtisanoa kilpailuttamisen takia työntekijöitä ennen kuin yhteistoimintaneuvottelut on käyty. Joutuessaan kilpailuttamisen takia irtisanoamaan työntekijöitä hävinnyt liikenteenharjoittaja voi irtisanoa ko. työntekijät yhteistoimintaneuvotteluiden päätyttyä siten, että työsuhteet päättyvät viimeistään kilpailuttamisen kohteen siirtyessä voittaneen liikenteenharjoittajan hoidettavaksi.

Lisähenkilöstön palkkaaminen

Jos linja-autoliikenteen tarjouskilpailun voittanut liikenteenharjoittaja aikoo palkata uusia työntekijöitä sen vuoksi, että hän voitti tarjouskilpailun, osapuolet sitoutuvat huolehtimaan siitä,

- että tarjouskilpailun voittanut liikenteenharjoittaja palkkaa tarvitsemansa uudet työntekijät siten, että työtä tarjotaan kilpailussa hävinneen liikenteenharjoittajan kilpailun häviämisen vuoksi irtisanotuille työ- ja elinkeinotoimistossa työnhakijoina oleville työntekijöille, ja
- että voittanut liikenteenharjoittaja tarjoaa työtä kahden (2) kuukauden kuluessa kilpailun ratkaisemisen jälkeen. Työnhakijoina olevien työntekijöiden, joille voittanut liikenteenharjoittaja on tarjonnut työtä, on ilmoitettava halukkuutensa työhön kahden (2) viikon kuluessa työtarjouksen saatuaan. Tämän jälkeen voittaneen liikenteenharjoittajan on tehtävä työsuhteet kolmen (3) viikon kuluessa tarvitsemiensa hävinneen liikenteenharjoittajan työntekijöiden kanssa."

Markkinaehtoisessa mallissa yritystoiminnan vakaus ja tätä kautta henkilöstön asema riippuu siitä, kuinka hyvin yritys pärjää kilpailluilla markkinoilla. Palvelusopimusasetuksen mukaisissa malleissa henkilöstön asemaa voidaan vakauttaa sopimusten pituudella. Sopimuksen pituus ei kuitenkaan takaa yksittäisen henkilön työsuhteen pituutta. Liikenteen kilpailuttamisessa hintatasoon vaikuttavat sopimusajan pituus, kalustovaatimukset sekä tarjouspyynnön sisällön tarkkuus, minkä avulla tarjoaja voi arvioida tuotantokustannukset ja sille kuuluvat riskit koko sopimusajan pituudella. Kuljettajien palkkataso on HSL:n, Tampereen ja Turun sopimusliikenteessä korkeampi kuin muussa linja-autoliikenteessä.

Muussa kuin paikallisliikenteessä rahdin kuljettaminen saattaa muodostaa tärkeän osan liikenteen tuloista. Mahdollisuus kuljettaa rahtia tulee miettiä tarjouspyyntöä laadittaessa. Lopputuloksella on vaikutuksia myös kalustolle asetettaviin vaatimuksiin. Joukkoliikennelain 52 §:n mukaan reittiliikenteessä saa kuljettaa myös tavaraa muualla kuin matkustajajaloissa. PSA-liikenteessä tavarankuljettamisesta on sovittava toimivaltaisen viranomaisen kanssa.

8.1.2 Liikenneverkko, terminaalit ja varikkotoiminnot

Linja-autoliikenteen käytävissä oleva liikenneverkko pysäkkeineen ja terminaaleineen tulee olla sekä viranomaisen että liikenteenharjoittajien tiedossa ennen kuin liikenteen järjestämisestä ja kilpailuttamisesta päätetään. Toimivaltaisen viranomaisen on hyvä toimia yhteistyössä kuntien ja tienpitäjän kanssa, jotta joukkoliikenneverkko on liikennöitävässä kunnossa myös, kun liikenne aloittaa uusilla reitinosilla sekä koko sopimuskauden ajan. Markkinaehtoisessa liikenteessä luvanhakijan velvollisuutena on selvittää reitin liikennöitävyys

sekä pysäkkien ja terminaalien käytettävyyttä. Tien- ja kadunpitäjä määrittelee, mitkä reitit ja kadut on käytettävissä, kun reittiliikennelupa myönnetään. On varmistettava, että linja-autoasemien ja terminaalien laiturin ja matkustajainformaatiotila on kaikkien, myös uusien reittiliikenneluvalla liikennöivien, liikenteenharjoittajien käytettävissä. Liikenneverkossa tai pysäkkien käytössä tapahtuvat muutokset ja niistä tiedottaminen on hoidettava yhteistyössä toimivaltaisen viranomaisen, kadun ja tienpitäjän sekä reittiliikenneluvanhaltijan kanssa. Kilpailutettavassa liikenteessä toimivaltainen viranomainen voi yhdessä tien ja kadunpitäjän kanssa määrittellä käytettävissä olevan liikenneverkon tai rajata käytettävissä olevaa katu- ja pysäkkiverkkoa.

Ennen kilpailuttamisen aloittamista toimivaltaisen viranomaisen on syytä kartoittaa toimivalta-alueellaan ja sen lähistöllä sijaitsevat kuljettajille soveltuvat sosiaalityilat sekä potentiaaliset varikkoalueet ja niiden sopimuksellinen ja tekninen käytettävyyttä bussivarikkona. Kartoituksen avulla voidaan toisaalta arvioida, kuinka todennäköistä kilpailun syntyminen on ja onko kilpailun esteitä olemassa ja toisaalta informoida tarjousasiakirjoissa käytettävissä olevat varikkotilat.

Kilpailun onnistumisen kannalta olisi järkevää, jos tilaaja voisi tarjota liikenteenharjoittajille asianmukaiset varikkoalueet ja taukotilat. Tällä tavoin toimien voitaisiin alentaa liikenteenharjoittajien kynnystä tarjota palvelujaan myös uusille alueille. Yhteisillä tiloilla voitaisiin saada suurta tuottajaa vastaavat synergiaedut ilman, että kenelläkään tuottajalla on monopoliasemaa.

Varikkojen hallinta on tärkeä strateginen prosessi. Pienemmissä hankinnoissa resurssit ovat helpommin hallittavissa, mutta suuremmissa tarjouskilpailuissa tilaajalla olisi hyvä olla oma varikko.

8.1.3 Harmaa talous

Toimivaltaisen viranomaisen tai kunnan on järjestäessään liikennettä varmistettava, että liikenteenharjoittaja ja mahdolliset alihankkijat hoitavat lakisääteiset velvoitteensa. Myös sopimusten noudattamista on valvottava, jotta voidaan varmistaa liikenteenharjoittajien yhdenvertaisuus.

Tarjouskilpailussa tarjoajalle on asetettava vähimmäisvaatimukset. Nykyisin tarjoajalta vaaditaan ainakin kopio voimassa olevasta joukkoliikenneluvasta tai taksiluvasta, tilinpäätösasiakirjat kolmelta viimeiseltä tilikaudelta (ei koske uusia yrityksiä), verovelkatodistus sekä vakuutusyhtiön todistus työntekijöiden eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta. Samat tiedot vaaditaan myös alihankkijasta. Markkinaoikeuden kanta on ollut, että luvat on oltava voimassa viimeistään, kun liikenne alkaa, ei vielä tarjousvaiheessa.

Tilaajavastuulain (laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä, 1233/2006) mukaisia selvityksiä ovat 1) selvitys siitä, onko yritys merkitty ennakkoperintälain (1118/1996) mukaiseen ennakkoperintärekisteriin ja työnantajarekisteriin sekä arvonlisäverolain (1501/1993) mukaiseen arvonlisävelvollisten rekisteriin, 2) kaupparekisteriote, 3) todistus verojen maksamisesta tai verovelkatodistus taikka selvitys siitä, että verovelkaa koskeva maksusuunnitelma on tehty, 4) todistukset eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta tai selvitys siitä, että erääntyneitä eläkevakuutusmaksuja koskeva maksusopimus on tehty sekä 5) selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista. Estettä ei liene sille, että joukkoliikenteen hankinnoissa asetetaan tarjoajille vaatimuksia, jotka vastaavat tilaajavastuulaissa edellytettyä.

Toimivaltainen viranomainen voi hankintalain nojalla hylätä tarjouksen, joka on hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden hinnaltaan poikkeuksellisen alhainen. Ennen tarjouksen hylkäämistä viranomaisen on kuitenkin pyydettävä tarjoajalta selvitys tarjouksen perusteista. Pyyntö voi koskea muun muassa työsuojelua ja työoloja koskevien velvoitteiden noudattamista

tai tarjoajan saamaa valtiontukea. Viranomaisen on tarkistettava tarjouksen pääkohdat selvityksen perusteella.

8.2 Palvelutasonäkökohdat

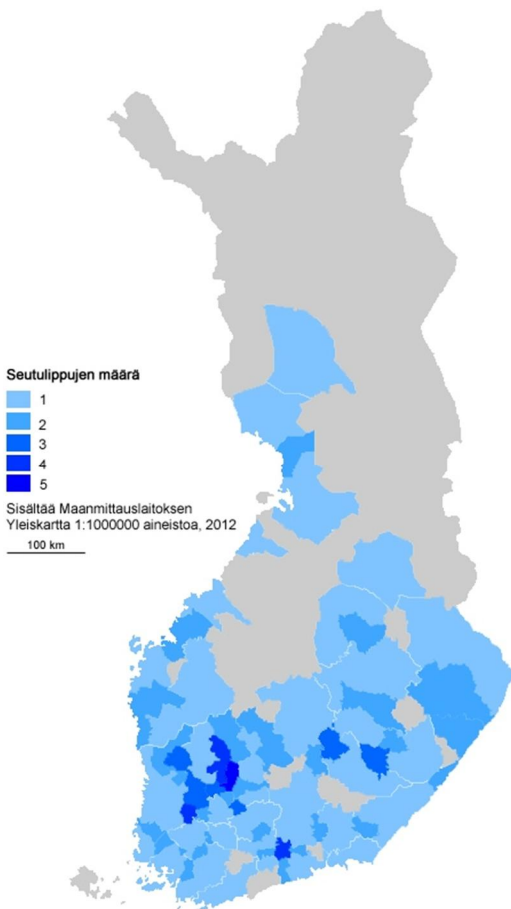
8.2.1 Nykyiset lippujärjestelmät

Alla on kuvattu Suomessa käytössä olevat lippujärjestelmät, jotka saavat julkista tukea. (LVM 53/2008). Lippujärjestelmiä voi olla useampia rinnakkain alueesta riippuen.

- HSL:n alueella, Tampereella ja Turussa on omat taksa- ja lippujärjestelmänsä sekä matkakortit, joilla kaikki alueella tehtävät matkat voidaan kaikissa liikennevälineissä maksaa edullisilla eri matkustajaryhmille suunnitelluilla lipputuotteilla.
- Kaupunkiliput ovat tietyn kunnan sisällä voimassa olevia henkilökohtaisia kausi- ja sarjalippuja (usein 30 päivää tai 44 matkaa / 92 päivää), jotka ovat myös kaupungin ja valtion subventoimia. Taulukossa 1 on esitetty kaupungit, joissa kaupunkilippu on käytössä
- Seutulippu on seutulippualueeseen kuuluvien kuntien ja valtion subventoima lipputuote, jonka Matkahuolto tuottaa ELYjen ja liikenteenharjoittajien välisten sopimusten mukaisesti. Seutulipun kelpoisuusalue muodostuu kaupungista tai kunnasta ja niitä ympäröivästä työssäkäyntialueesta. Seutulipulla voi matkustaa lipun voimassaoloaikana (30 päivää) rajattomasti kaikissa seutulippualueella liikennöivissä siirtymäajan tai ostoliikenteen tai yksinoikeus- tai käyttöoikeussopimuksin liikennöitävillä linja-autovuoroilla sekä vaihtaa bussista toiseen ilman lisämaksua. Seutulipun käyttäjältä voidaan periä erillisiä liikennöitsijäkohtaisia maksuja, kuten pikavuoro- tai yölisä tai maksu lastenvaunujen kuljettamisesta. Suomessa on noin 40 seutulippualueutta (kuva 7).
- Työmatkaliikenteen lippuja on käytössä esimerkiksi pääkaupunkiseudun ja sen ympäryskuntien välisessä bussiliikenteessä sekä Turun ja Tampereen työssäkäyntialueilla. Työmatkaliput on toteutettu Matkahuollon matkakorteilla joko 44 matkan sarjalippuna, joka on voimassa 60 päivää, 60 päivän ja 22 matkan sarjalippuna tai 30 päivä kausilippuna. Työmatkalippu kelpaa kahdella matkalla työpäivää kohden lipunhaltijan ja asunnon välisellä matkalla. Peruslippuun on tapauskohtaisesti mahdollista kytkeä kunnan tai kuntaryhmän sisäiseen liikenteeseen oikeuttava liityntälippu. Joukkoliikenteen valtionavustusasetuksessa mainitaan pääkaupunkiseudun liityntäliput. Niitä ei enää yhdistetä työmatkalippuihin (kytkentä poistui 1.1.2011 alaken). HSL:n PKS- alueen (helsinki, Espoo, Kauniainen, Vantaa) kausilippuja myydään subventoituun hintaan kehyskuntien asukkaille, jos kunnalla on sopimus lippuyhteistyöstä HSL:n kanssa.

Taulukko 1. Kaupunkilippualueet

HATTULA	JÄRVENPÄÄ	KEMIJÄRVI	OULU	SALO
HEINOLA	KAJAANI	LAHTI	PIEKSÄMÄKI	SAVONLINNA
HUITTINEN	KEMI	LAPPEENRANTA	PORI	SEINÄJOKI
HÄMEENLINNA	KEMINMAA	LOHJA	PORVOO	SIILINJÄRVI
IISALMI	KOKKOLA	LOVIISA	RAAHE	TORNIO
IMATRA	KOTKA	MIKKELI	RAUMA	VALKEAKOSKI
JOENSUU	KOUVOLA	MÄNTSÄLÄ	RIIHIMÄKI	VARKAUS
JYVÄSKYLÄ	KUOPIO	NURMO	ROVANIEMI	

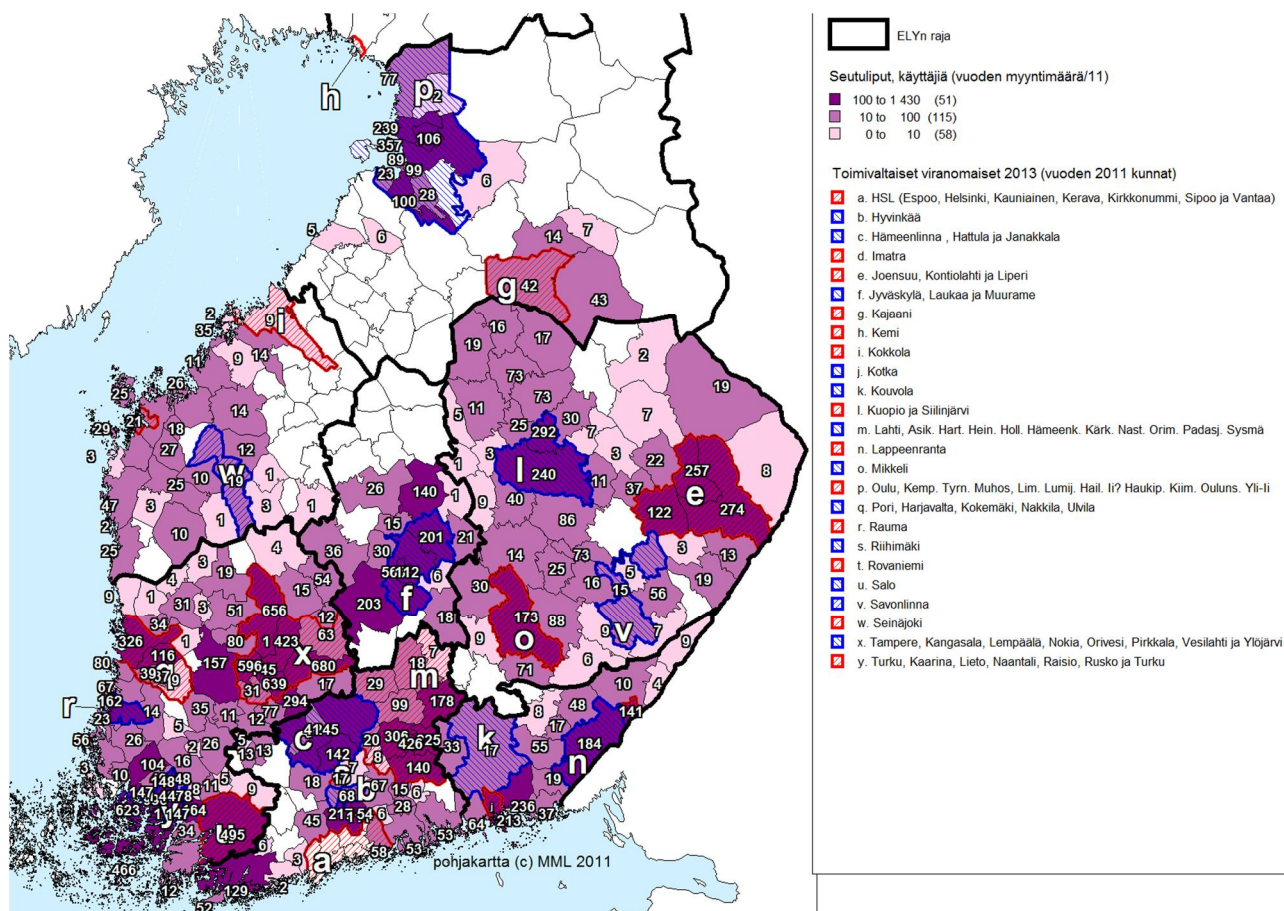


Kuva 7. Seutulippualueet (Lähde: Matkahuolto)

Nykyisten seutulippujen käyttö maantieteellisesti

Taustaselvityksessä kartoitettiin nykyisten tuettujen lippujen käyttöä ELY-keskusten kunnista kerääminen tilastotietojen pohjalta. Tiedot perustuvat ns. Seitti-aineistoon, johon kunnat raportoivat vuosittain julkista tukea saavien lippujen myynti- ja matkamäärät sekä käytettävän tuen määrän. Tiedoissa näkyy myös valtion rahoitusosuus. Tuettujen seutu- ja kaupunkilippujen (30 päivän kausiliput) käyttäjämäärät on laskettu jakamalla vuosittainen myynti 11 kuukaudella.

Alla on esitetty seutulippujen käyttäjät maantieteellisesti vuoden 2010 aineistosta. Kaupunkiseutujen toimivaltaisten viranomaisten rajat ovat vuoden 2013 tiedossa olevien kuntaliitosten mukaisia, mutta kantarajat on esitetty vuoden 2011 tilanteen mukaan. Kuvasta nähdään, että eniten seutulipun käyttäjiä on kaupunkiseutujen toimivaltaisten viranomaisten alueilla. Seutulipun käyttäjien määrä vähenee, kun mennään kauemmas keskuskunnasta.



Kuva 8. Nykyisten seutulippujen käyttö kunnittain vuonna 2010

Suurten kaupunkien, HSL-alue, Turku ja Tampere, alueilla joukkoliikenteen tunnuslukuja vuodelta 2010 on koottu taulukkoon 2. HSL:n matkamäärät sisältävät kaikilla HSL-alueen joukkoliikennevälineillä tehdyt matkat. Suurten kaupunkien joukkoliikenteen tuki on laskettu vuosikertomuksissa esitettyjen palveluiden ostokulujen ja lipunmyyntituottojen erotuksena.

Taulukko 2. Suurten kaupunkien joukkoliikenteen tunnuslukuja 2010. (Lähteet: Tampereen joukkoliikenne vuosikertomus 2010, HSL vuosikertomus 2010, Turun joukkoliikenteen toimintakertomus 2010)

Suurten kaupunkien joukkoliikenne 2010	HSL-alue	Turku	Tampere
Matkaa yhteensä kpl	326 900 000	19 861 000	30 587 000
Lipunmyynti €	239 729 000	19 018 000	29 970 000
Tuki yhteensä €	218 762 000	13 160 000	10 627 000
Tuki/€ matka	0,67	0,66	0,41

Seuraavassa taulukossa 3 on esitetty kaupunkilippujen käyttöön liittyviä tunnuslukuja muualta kuin suurten kaupunkien osalta vuodelta 2010. Lahden ja Heinolan osalta on käytetty vuoden 2009 matkustajamääriä. Kaupunkilippuja käytetään lähinnä kaupunkiseutujen toimivaltaisten viranomaisten toimivalta-alueilla (30 273 käyttäjää). ELY:en toimivalta-alueilla kaupunkilippujen käyttäjiä on yhteensä 1 787, joista suurin osa Porvoossa.

Taulukko 3. Kaupunkilippujen käyttö ja tunnuslukuja 2010

Kaupunkiliput muualla Suomessa 2010	Koko maa	Kaupunki-seutujen toimivalta-alueet	%-osuus kaikista	ELY:en toimivalta-alueet	%-osuus kaikista
Matkaa yhteensä kpl (tilastoidut)	16 498 064	15 846 648	96,1	651 416	3,9
Myydyt liput kpl (tilastoidut)	394 623	374 967	95	19 656	5
Tuki yhteensä € (tilastoidut)	17 623 986	16 979 460	96	644 526	4
Matkaa/lippu keskiarvo	41,8	42,3		33,1	
Tuki €/matka	1,07	1,07		0,99	

Taulukossa 4 on tarkasteltu seutulipun matkojen määrää, myytyjen lippujen määrää sekä seutulipun subventiota koko maassa, kaupunkiseutujen toimivaltaisten viranomaisten toimivalta-alueilla sekä näiden ulkopuolelle jäävillä alueilla. Kaupunkiseutujen toimivaltaisten viranomaisten ulkopuolella tehdään lähes 20 % kaikista seutulippumatkoista ja lippuja myydään noin neljännes. Seutulippujen tuki kaupunkiseutujen toimivaltaisten viranomaisten toimivalta-alueen ulkopuolella on yli 27 % koko seutulipuille maksetusta tuesta.

Seutulippujen käyttö on kaupunkiseuduilla (44,1 matkaa/lippu) huomattavasti runsaampaa kuin toimivaltaisten viranomaisten ulkopuolisilla alueilla (32,7 matkaa/lippu). Haja-asutusalueiden alhainen käyttö viittaa siihen, että lippua käyttävät muutkin kuin säännöllisesti työssä käyvät, sillä täysiaikaista työtä kodin ulkopuolella tekevien työmatkojen matkatuotos on noin 40-42 matkaa/kk. Kaupunkiseutujen runsasta käyttöä selittävät toisaalta vaihdot kaupunkien paikallisliikenteeseen sekä toisaalta muut kuin työmatkat.

Taulukko 4. Seutulippujen käyttö koko maassa ja erityyppisillä alueilla

Seutuliput 2010	Koko maa	Kaupunkiseutujen toimivalta-alueet	%-osuus kaikista	ELY:en toimivalta-alueet	%-osuus kaikista
Matkaa yhteensä kpl (tilastoidut)	10 202 049	8 189 304	80,3	2 012 745	19,7
Myydyt liput kpl (tilastoidut)	247 437	185 824	75,1	61 613	24,9
Tuki yhteensä € (tilastoidut)	13 383 570	9 818 493	73,4	3 585 077	26,6
Matkaa/lippu keskiarvo	41,2	44,1		32,7	
Tuki €/matka	1,31	1,20		1,78	

Seutulipun käyttäjiä arvioidaan olevan koko maassa 22 500. Taulukossa 5 on tarkasteltu kaupunkiseutujen toimivaltaisten viranomaisten toimivalta-alueen ulkopuolelle jääviä seutulipun matkustajamääriä sekä matkojen määrää lippua kohden ja tukea nousua kohden vuodelta 2010. Tarkastelun perusteella kaupunkiseutujen toimivaltaisten viranomaisten ulkopuolelle jää vain 5 650 seutulipun käyttäjää. Matkoja lippua kohden tehdään keskimääräisesti selvästi vähemmän kuin koko maassa ja subventio nousua kohden on merkittävästi korkeampi johtuen pidemmistä matkoista.

Taulukko 5. Nykyisten kaupunkiseutujen toimivaltaisten viranomaisten toimivalta-alueen ulkopuolelle jäävät seutulipun käyttäjät ELY-keskusten mukaan jaoteltuna

Jaoteltuna nykyisten ELY-keskusten mukaan		Tiedot vuoden 2010 aineistosta			
ELY-keskus	ulkopuolelle jäävät seutulippu-matkustajat	asiakastulo yht	subventio yht	Matkaa/lippu	Tuki/nousu
Uudenmaan ELY	903	579 444 €	556 564 €	32,136	1,822
Pirkanmaan ELY	803	755 677 €	233 725 €	31,347	1,536
Kaakkois-Suomen ELY	540	346 998 €	157 800 €	29,876	2,582
Pohjois-Savon ELY	968	890 746 €	855 780 €	32,78	1,698
Pohjois-Pohjanmaan ELY	81	70 455 €	533 318 €	34,668	1,919
Keski-Suomen ELY	496	452 009 €	132 821 €	30,961	2,077
Etelä-Pohjanmaan ELY	353	281 918 €	321 904 €	30,897	2,730
Varsinais-Suomen ELY	1506	1 127 388 €	702 008 €	32,742	1,793
Yhteensä / KA	5650	4 500 771 €	3 643 545 €	31,93	2,02

Työmatkalippua käytetään pääosin Uudenmaan ELY:n alueella. Kaupunkiseutujen toimivaltaisten viranomaisten ulkopuolella on vuoden 2010 aineiston mukaan vain 230 työmatkalipun käyttäjää, joista Raaseporissa 3, Inkoossa 25, Vihdissä 200 ja Raahessa 2. Yhteensä koko maassa työmatkalipun käyttäjiä on vuoden 2010 aineiston perusteella 4 194.

Taulukko 6. Työmatkalippujen käyttö ja tunnuslukuja 2010

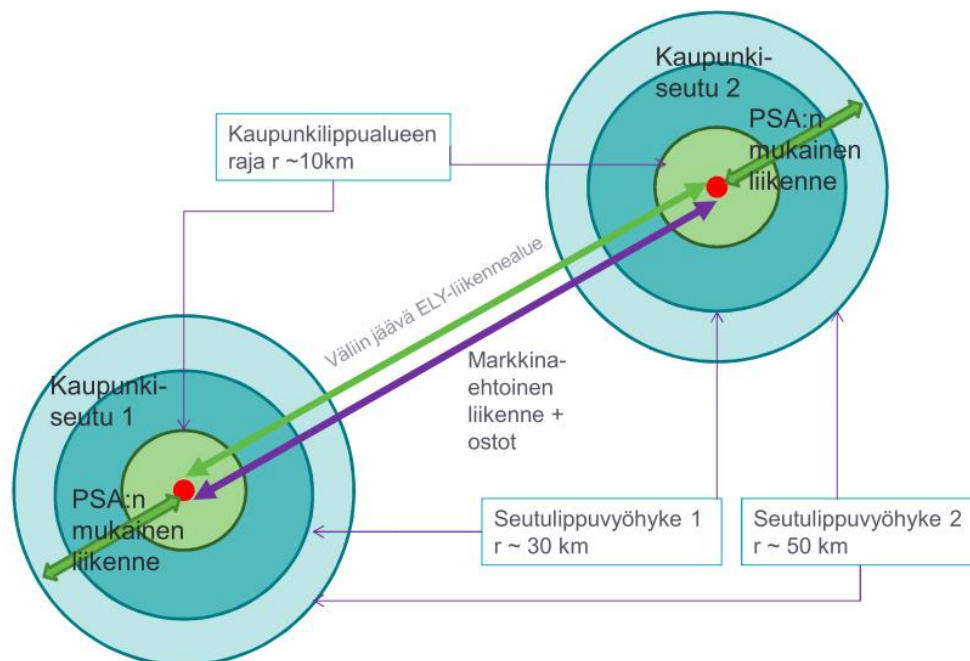
Työmatkaliput 2010	Koko maa	ELY:en toimivalta-alueet	HSL:n kehyskunnat
Matkaa yhteensä kpl (tilastoidut)	952269	762450	675262
Myydyt liput kpl (tilastoidut)	25954	20995	18645
Tuki yhteensä € (tilastoidut)	1332469	987207	903923
Matkaa/lippu keskiarvo	38,81	38,94	38,18
Tuki €/matka	1,23	1,09	1,16

8.2.2 Uuden lippu- ja maksujärjestelmän kehittämismuutokset

Joukkoliikennelaista seuranneet muutokset liikenteen järjestämisessä heijastuvat myös tarpeeseen uudistaa joukkoliikenteen rahoitusta. Julkisen liikenteen rahoitus on kohdistunut aiemmin lipputukiin ja liikenteen ostoihin, kun se jatkossa kohdentuu liikenteen hankintaan pitäen sisällään lipputuen. Tästä syystä toimivaltaiset viranomaiset ovat ryhtyneet selvittämään mikä olisi joukkoliikenteen kilpailukykyä nostava ja taloudellisesti kestävä lippujärjestelmä siirtymäkauden jälkeisessä liikenteessä. Lippujärjestelmiä selvitetään 11 kaupungin yhteisessä hankkeessa, jonka tuloksia on käytettävissä kesällä 2012. Uusia ratkaisuja selvitettäessä tavoitteena on yhteiskäyttöinen maksujärjestelmä, jossa samalla maksuvälillä voi maksaa ja samalla matkalipulla voi tehdä kaikki matkaketjun matkat joukkoliikenteessä.

Lipputuki on tehokas väline joukkoliikenteen suosimiseen taajaan asutuilla alueilla, joissa kysyntä on lähtökohtaisesti riittävää hyvän joukkoliikenteen palvelutason varmistamiseen. Haja-asutusalueilla joukkoliikenteen tukeminen on vaikuttavuuden kannalta paras suunnata liikenteen ostoihin, joilla varmistetaan joukkoliikenteen peruspalvelut.

Aiemmin tässä raportissa kuvatuissa järjestämistapamalleissa (luvut 4-7) on esitetty yksi vaihtoehto toteuttaa taksa- ja lippujärjestelmä kaupunki- tai kaupunkiseutuviranomaisen näkökulmasta. Seuraavassa kuvataan kaupunkiseutujen ulkopuolisessa liikenteessä ELY:n roolia lippujärjestelmän kannalta sekä lippuihin liittyvää päätöksentekoa.



Kuva 9. Lippujärjestelmän kehittäminen

ELY:n rooli on aiemmin kuvatuissa malleissa esitetty samalla tavoin. Lähtökohtana on ollut markkinaehtoinen malli tai ELY:n liikenteen hankinta käyttöoikeussopimusmallilla. Tavoitteena on turvata palvelutasomäärittelyn mukaiset seudulliset joukkoliikenneyhteydet. Toimintamalli on periaatteessa sama kuin kohdassa 5.2 "Markkinaehtoinen malli ostoilla täydennettynä" mutta ELY:n näkökulma on seudullinen, mikä usein merkitsee harvaan asutuille alueille määritellyn peruspalvelutason turvaamista.

Jos muuta liikennettä on markkinaehtoiseen liikenteeseen nähden merkittävä määrä, nousee ELY:n merkitys seudullisen liikenteen hinnoittelijana. Hankkiessaan liikennettä, ELY joutuu asettamaan ainakin keskeisimmille käytettäville lipputuotteille enimmäishinnat, jolloin muodostuva hintataso vaikuttaa todennäköisesti myös markkinaehtoisen liikenteen lippujen hintoihin. Toisin kuin kaupunkiseutujen alueella ELY:n toimivalta-alueella hinnoittelu perustuu todennäköisesti etäisyyspohjaiseen kilometritariffiin, jota todennäköisesti täydentävät kausilipputuotteet, joiden hinnoittelu voi olla etäisyys- tai vyöhykepohjainen.

Taksa- ja lippujärjestelmästä ja lippujen hinnoista päättäminen

Joukkoliikennelaki ei ota kantaa siihen, miten toimivaltaisen viranomaisen toiminta organisoidaan. Kaupunkiseutujen toimivaltaisina viranomaisina toimivat seudulliset joukkoliikennelautakunnat tai -jaostot, joihin jäsenkunnat nimeävät luottamushenkilöjäsenet poliittiset voimasuhteet huomioon ottaen. Lautakuntien alaisuudessa joukkoliikenneasioita valmistelevat yleensä keskuskaupungin teknisen toimen viranomaiset vastuukuntamallin mukaisesti. Joukkoliikennelautakunta tekee tariffin rakennetta, taksa- ja lippujärjestelmää sekä lippujen hintoja koskevat päätöksensä kuultuaan ensin jäsenkuntiansa kannat asiaan. Lippujen hintoja koskevat päätökset on luontevaa tehdä kalenterivuodeksi kerrallaan ja tehdä päätökset samassa yhteydessä budjetin kanssa. Kaupunkien toimivaltaisen viranomaisen

päätöksenteko tapahtuu vastaavasti esim. teknisessä lautakunnassa, joukkoliikennelautakuntia ei kaikissa toimivaltakaupungeissa ole.

ELY:t ovat valtion toimielimiä, jotka toimivat päällikkövirastoina. ELY:t tekevät päätöksiä hankkimassaan liikenteessä noudatettavista taksa- ja lippujärjestelmästä sekä lippujen enimmäishinnoista. Jos ELY:n toimivalta-alueen kunnat haluavat tukea asukkaidensa matkustamista alennetuin lippujen hinnoin, ELY ja kunnat tekevät molemmat päätöksen hankinnassa käytettävästä hinnoittelusta sekä taksa- ja lippujärjestelmästä. ELY:issä päätöksen tekee se viranhaltija, jolle päätösvalta asiassa on johtosäännöllä annettu.

Tämä asiakashinta pitää määritellä etukäteen esimerkiksi kausilippujen osalta. Lipun hinnasta vähennetään lipulle maksettu tuki ja näin saatu tukea sisältämätön asiakashinta jaetaan lipputuotteella tehtävällä keskimääräisellä nousujen määrällä. Seudullisessa liikenteessä tämän lipputyypikohtaisen asiakashinnan määrittelyä koskevan päätöksen tekee ELY ja kaupunkiseuduilla vastaavasti toimivaltainen viranomais.

Tuettujen lippujen käytöstä markkinaehtoisessa liikenteessä on syytä laatia Liikenneviraston ohjeistukseen perustuen seudullinen sopimus, jonka allekirjoittavat ELY:n ja liikenteenharjoittajien ohella ELY:n alueella toimivat kaupunkiseutujen toimivaltaiset viranomaiset sekä alennettua lippua käyttävät kunnat.

8.2.3 Maksujärjestelmien yhteiskäyttöisyys

Taksa- ja lippujärjestelmä sisältää lipputuotteet, lippujen myöntämisperusteet ja maksutavat. Taksa- ja lippujärjestelmät toteutetaan matkakortti- ym. maksujärjestelmillä. Tariffien määrittelyssä kaupunkiliikenteessä käytetään yleisesti joko tasa- tai vyöhyketaksaa. Lähi- ja kaukoliikenteessä käytetään kilometritaksaa. Lipputuotteet on määritelty asiakastarpeiden mukaisesti ja ne ovat pääsääntöisesti kerta-, päivä-, arvo-, kausi- ja sarjalippuja. Muita lipputuotteita ovat lasten-, nuoriso-, opiskelija-, ryhmä-, eläkeläisliput jne. Taksa- ja lippujärjestelmän medioina käytetään yleisesti pahvi- ja paperilippuja sekä matkakortteja. Tulevaisuuden medioina voidaan käyttää myös kännyköiden NFC – tekniikkaa tai muita vastaavia tunnisteita. Esimerkiksi Porin Linjoilla ja Paunu Oy:llä lippu voidaan ladata yritysten avaimenperään. Maksutapana lipputuotteiden ostamisessa käytetään yleisesti käteistä rahaa, pankkikortteja, luottokortteja, suoraveloitusta, laskutusta tai internetin maksusovelluksia.

Lippu- ja maksujärjestelmä voidaan jakaa myös hallinnointiin ja tuotantoon. Taksa- ja lippujärjestelmän hallinnoinnissa päätetään taksa- ja lippujärjestelmän tariffeista ja lipputuotteista sekä tuotantotavasta. Tuotantoa suunniteltaessa otetaan huomioon taksa- ja lippujärjestelmässä käytettävät mediat sekä niiden hankinta, ylläpito, varastointi ja jakelu. Tuotannon suunnittelun osana suunnitellaan myyntijärjestelmät ja myyntikanavat. Tuotannon taustatöihin kuuluvat matkojen ja myyntien selvittäminen sekä laskutus ja tilastointi.

Linja-autoliikenteessä on tällä hetkellä käytössä varsin kattava Matkahuollon tuottama taksa- ja lippujärjestelmä, jonka avulla hoidetaan lipputulosten jako järjestelmään kuuluvien liikenteenharjoittajien välillä sekä hoidetaan nykyisten lipputukien maksatus kunnilta liikenteenharjoittajille. Esimerkiksi Matkahuollon matkakortilla voi matkustaa kaikkien Suomen kuntien alueella. Matkahuollon taksa- ja lippujärjestelmän matkustuksen arvo on n. 150 miljoonaa euroa, josta n. 50 miljoonaa euroa on seutu-, kaupunki ja työmatkalippujen matkustusta. Matkahuollon taksa- ja lippujärjestelmän osuus vakio-, kaupunki- ja pikavuoroliikenteen 600 miljoonan euron kokonaisliikemaidosta on n. 25 %. Matkahuollon tuottamien tuettujen lippujen osuus on n. 9 % kokonaisliikemaidosta. HSL:llä, Tampereella ja Turussa on omat taksa- ja lippujärjestelmät sekä keskisuurissa kaupungeissa liikenteenharjoittajan taksa- ja lippujärjestelmä tai Matkahuollon lippujärjestelmä, Vaasassa esimerkiksi on oma rahastusjärjestelmä, jonka sisällä toimii Matkahuollon taksa- ja lippujärjestelmä.

Raideliikenne on integroitu taksa- ja lippujärjestelmään vain HSL-alueella. Tampereen seudulla neuvotellaan nykyisen seutulippujärjestelmän ulottamisesta VR:n taajamajunaliikenteeseen. Muuten junaliikenteessä on oma VR:n taksa- ja lippujärjestelmänsä, jonka yhteensopivuudesta neuvotellaan HSL:n taksa- ja lippujärjestelmän kanssa.

Yhteiskäyttöinen joukkoliikenteen maksujärjestelmä antaa matkustajalle mahdollisuuden maksaa kaikki matkaketjuun kuuluvat matkat yhdellä yhteiskäyttöisellä matkakortilla tai muulla yhteiskäyttöisellä maksumenetelmällä (matkustusoikeuden hankkiminen ja toteaminen). Maksujärjestelmän kehittämistavoite kulminoituu "yhden maksutavan ja yhden luukun" -periaatteeseen. Yhteiskäyttöisen maksujärjestelmän tavoitteena on työssäkäyntialueen kattava yhteiskäyttöinen taksa- ja lippujärjestelmä, joka kattaa sekä busseja että junaliikenteen.

Kaikki joukkoliikennetoimijat ovat varsin yksimielisiä siitä, että matkustusoikeuden hankkiminen ja oikeuden osoittaminen koko matkalle tulee olla mahdollisimman helppoa ja edullista. Tavoitteena on matkaketjuun liittyvien matkustusoikeuksien hankkiminen yhdeltä toimijalta, niiden maksaminen yhdellä kertaa sekä matkustusoikeuden osoittaminen yhdellä medialla. Lisäksi maksujärjestelmän yhteentoimivuuden tulee mahdollistaa sekä kannustava hintajousto joukkoliikenteen käytön lisääntyessä että toimijoiden välinen hintakilpailu.

Yhteiskäyttöisen maksujärjestelmän toteuttamisessa VR, Matkahuolto ja HSL sekä muut suuret kaupunkiseudut ovat avainasemassa. Valtio osallistuu matkakorttien liikkeellelaskijoiden yhteistoimintaan siten, että otetaan huomioon liikenteen hankinnoissa ja sopimuksissa yhteiskäyttöisten maksujärjestelmien vaatimukset ja käyttöön otettavien järjestelmien laajennettavuus valtakunnallisesti toimivaksi järjestelmäksi.

Tulevaisuudessa maksujärjestelmien yhteiskäyttöisyys voidaan ulottaa myös liityntäpysäköintiin, takseihin ja muihin joukkoliikenteeseen liittyviin palveluihin. PSA liikenteeseen yhteiskäyttöisyys otetaan mukaan uusien maksuteknologioiden, kuten pääasiassa älypuhelimissa käytettävän NFC -teknologian ja etäluettavien luottokorttien yleistyessä. Markkinaehtoisessa liikenteessä liikenteenharjoittaja päättää mitä maksujärjestelmiä liikenteessään käyttää, jolloin täysin kattavaa yhteiskäyttöisyyttä ei voida taata.

Tavoitteeseen pääsyn perusedellytyksenä on, että kaikki toimivaltaiset viranomaiset yhdessä sopivat menettelystä, jonka avulla ne yhdessä vastaavat info-, taksa- ja lippu-, clearing- sekä maksujärjestelmien tuottamisesta, hallinnoinnista ja ylläpidosta joko omana tuotantona tai ostettuna palveluna. Nykyinen malli, jossa yhteistyö on projektiluonteista ja päätöksenteko hajautettua, ei käytännössä mahdollista valtakunnallisesti kaikki liikennemuodot kattavien yhteiskäyttöisten järjestelmien aikaansaamista ja ylläpitoa pitkällä tähtäimellä. Tulevaisuudessa tarvitaan viranomaisten yhteistä organisaatiota vastaamaan maksujärjestelmästä, joka otetaan PSA-liikenteessä valtakunnallisesti käyttöön ja johon myös markkinaehtoinen liikenne voi liittyä. Kehittämisselvitykset ja keskustelut ovat pitkälti keskittyneet käytettäviin teknologioihin, vaikka lippu- ja maksujärjestelmien järjestämistavat ja organisoituminen on ratkaistava ensin. Markkinoilta löytyy jo nyt hyviä toimivia ratkaisuja maksujärjestelmiksi, ja mahdollisuudet lisääntyvät jatkuvasti. Tosiasia kuitenkin on, että parhaatkään tekniset ratkaisut eivät toteuta asetettuja tavoitteita, mikäli niitä ei toteuteta tai kilpailuteta koordinoitusti, yhdessä sovittujen pelisääntöjen mukaisesti. Useilla kaupunkiseuduilla on parhaillaan käynnissä omia ja yhteisiä selvityksiä taksa- ja lippujärjestelmien kehittämisestä edellä kuvatun tavoitteen osoittamaan suuntaan. Niiden tulokset osoittavat kesään 2012 mennessä mitä toimenpiteitä ja sopimuksia toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä, jotta uusiin järjestämistapamalleihin voidaan sisällyttää maksujärjestelmä, joka toteuttaa alueelle valittua taksa- ja lippujärjestelmää eikä estä tulevaisuudessa yhteiskäyttöisen maksujärjestelmän laajentamista alueen ulkopuolelle ja valtakunnalliseen liikenteeseen.

8.2.4 Infojärjestelmät ja joukkoliikenteen brändäys

Linja-autoliikenteessä on käytössä Matkahuollon aikataulu- ja informaatiopalvelut, jotka sisältävät aikatauluhaun netissä, reittioppaat kaupunkien liikenteeseen (22 kpl keväällä 2012) sekä terminaalien lähtö- ja saapumisaikataulut. Suurilla kaupungeilla ja HSL:llä on omat matkustajan informaatiopalvelut tai täydentäviä infopalveluja. Suurilla kaupunkiseuduilla ja junaliikenteessä on lisäksi ajantasaista matkustajainformaatiota. Liikennevirasto ylläpitää matka.fi- palvelua, johon on yhdistetty linja-autoliikenteen sekä junien reitti- ja aikatauluhaku. Myös VR:llä ja linja-autoyrityksillä on omia infopalveluita mm. nettisivuillaan. Palvelua kehitetään jatkuvasti mm. kutsujoukkoliikenteen ja lentoliikenteen lisäämisellä palveluun. Ongelmana on kattavien linja-autoliikenteen aikataulujen saaminen palveluun, koska lakisääteistä velvoitetta tiedon luovuttamiseen ei ole.

Valtakunnallinen reitti- ja aikatauluinformaatio

Yhtenäinen joukkoliikennejärjestelmä sisältää joukkoliikennemyönteisen infrastruktuurin, riittävän vuorotarjonnan, edullisten lipputuotteiden, yhteiskäyttöisen lippu- ja maksujärjestelmän lisäksi yhteiskäyttöisen aikataulu- ja reitti-informaation sekä brändäyksen. Lisäksi yhtenäiseen joukkoliikennejärjestelmään kuuluu laajemmin liityntäliikenteen kytkeminen saumattomaksi osaksi joukkoliikennettä, hyödyntäen sekä liityntäpysäköinnin älykkäät sovellukset että taksi- ja kutsujoukkoliikenteen mahdollisuudet. Yhtenäinen joukkoliikennejärjestelmä on kokonaisuus, jonka vaikuttavuus syntyy kaikkien osakokonaisuuksien integroidulla toteuttamisella. Todellisten vaikutusten aikaansaamiseksi osatoptimointi ei riitä.

Tavoitteena on, että matkustajan käytössä on lähivuosina valtakunnallinen kaikki liikennemuodot kattava reittiopas, jossa on tiedot joukkoliikenteen reiteistä, aikatauluista, hinnoista ja mahdollisista oheispalveluista. Tiedot ovat saatavilla mobiilisti aikaan ja paikkaan yhdistettyinä, jolloin paikantavan älypuhelimien tai muun älykkään päätelaitteen avulla käyttäjä saa kaikki tarvitsemansa tiedot kulloiseenkin sijaintiinsa liittyen, sekä älykkään opastuksen itselleen sopivimman vaihtoehdon pysäkillä. Reitti- ja aikataulutietojen ylläpito standardissa muodossa mahdollistaa reitittämisen lähtöpaikasta määränpään eri liikennemuotoja yhdistäen.

Tavoitteena on, että joukkoliikenteen matkustajalla on käytössään luotettavia, helppokäyttöisiä ja ajantasaisia, läpi matkaketjun toimivia matkustajan informaatiopalveluja. Tämä on varmistettava kaikissa liikenteen järjestämistapamalleissa viranomaisohjeistuksella ja tarvittaessa lainsäädännöllä. Tiedon tuottajana bruttomallissa on liikenteen tilaaja ja muissa liikenteenharjoittaja.

Lisäpalvelujen tarjoaminen matkustajille mahdollistetaan tarjoamalla yksityisille toimijoille mahdollisuus liittyä järjestelmään ja hyödyntää matkustajainformaatiota omissa mobiili- ja verkkopalveluissaan sekä tuotteistaa uusia infopalveluja avoimen datan ideologian mukaisesti. Luovuttamalla koontitietokannan tietoa informaatiopalveluiden tarjoajille avoimen datan ideologian mukaisesti mahdollistetaan uusien ja entistä monipuolisten palveluiden kaupallinen kehittäminen.

Matkaketjussa sujuva siirtyminen liikennevälineestä toiseen ja kulkumuodosta toiseen tulee varmistaa liikenteen solmukohdissa, liityntäpysäkeillä, terminaaleissa ja pysäkeillä. Liikenneväylillä ja pysäkeillä sijaitseva informaatio on bruttomallissa pääosin tilaajan vastuulla. Käyttöoikeus- ja nettosopimusmalleissa osa informaation tarjoamisesta voidaan vastuuttaa myös liikenteenharjoittajalle. Markkinaehtoisessa liikenteessä vastuu pysäkki- ja muusta informaatiosta on liikenteenharjoittajalla. Solmukohdissa matkustajainformaation tuottaminen on tehtävissä toimijoiden yhteistyöllä. Asemilla tulee järjestää paikat, josta matkustaja voi löytää kaikkien linjojen aikataulu- ja muun informaation.

Joukkoliikenteen brändäys

Nykypäivän kuluttaja on tottunut hyvään palveluun, yksilölliseen kohteluun, helppokäyttöisyyteen ja valintojen tekemiseen omien mieltymystensä perusteella. Myös joukkoliikenteen palveluita on kehitettävä vastaamaan näitä tottumuksia.

Integroiduilla joukkoliikennepalveluilla vastataan kuluttajien odotuksiin. Näitä ovat yhteen sovitetut solmupisteet ja aikataulut, yhtenäinen informaatiopalvelu ja maksujärjestelmä sekä yhtenäisen ilmeen luominen kokonaispalveluille. Myös kaupunkiseutujen omien liikennekokonaisuuksien ilmeiden tulisi olla yhtenäisiä. Osa joukkoliikenteen palveluista ei tällä hetkellä näydy matkustajille ja sidosryhmille yhtenäisenä järjestelmänä. Yhtenäisyyteen voidaan pyrkiä liikenteen järjestämisessä kilpailulainsäädännön sallimissa rajoissa (ks. kohta 4.1). Toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuudet vaikuttaa alueelliseen brändäyksen yhtenäisyyteen ovat suurimmat bruttomallissa ja heikoimmat markkinaehtoisessa liikenteessä, jossa brändäys on osa kunkin yrittäjän omaa yrityskuvaa ja liiketoimintaa.

Valtakunnallisena tavoitteena on saada aikaan joukkoliikenteelle brändäys, yhtenäinen ilme, joka ilmenee myös kalustosta, infopalveluista, lippujen myyntipaikoista, markkinoinnissa, pysäkeillä ja terminaaleissa sekä joukkoliikenteeseen liittyvillä matkaketjuilla. Kaupunkiseutujen ja yritysten omat markkinointitoimenpiteet lisäävät joukkoliikenteen näkyvyyttä.

8.2.5 Muut palvelun laatutekijät

Matkustajan kokeman palvelun laatu muodostuu edellä mainittujen kuljettajapalvelun, sekä lippu- ja informaatiojärjestelmien lisäksi mm. kaluston laadusta, tiheästä vuorotarjonnasta, edullisista yhtenäisistä lipputuotteista sekä matkaketjujen toimivuudesta. Joukkoliikenneluvan haltijan on määriteltävä tarjoamiensa liikennepalvelujen laatu laatulupauksessa, joka on julkaistava luvanhaltijan internetsivuilla. PSA-liikenteessä toimivaltainen viranomainen voi vastata liikennepalveluja koskevan laatulupauksen tekemisestä, julkaisemisesta ja toteuttamisen valvonnasta sopimuksen mukaisen liikenteen osalta. (Joukkoliikennelaki 48 §). Laatulupauksen sisältövaatimukset on kirjattu joukkoliikennelakiin.

Palvelutasonäkökulmia määriteltäessä tulee ymmärtää niiden vaikutukset tuotanto- ja pääomakustannuksiin. Totuttua korkeammat palvelutasovaatimukset voivat heijastua tarjouksissa korkeina hintoina tai tarjousten vähäisenä määränä.

Kalusto

Liikennettä järjestettäessä PSAn mukaisesti toimivaltaisen viranomaisen on päätettävä millaisia kalustovaatimuksia liikenteelle asetetaan. Esimerkiksi matalalattiabussit mahdollistavat julkisen liikenteen käytön useammalle matkustajaryhmälle sekä nopeuttavat pysäkkitahtumaa erityisesti kaupunkiliikenteessä. Samalla ne helpottavat iäkkäiden henkilöiden ja muun muassa lastenvaunujen kanssa matkustavien itsenäistä liikkumista. Kalustovaatimukset on nekin syytä yhdenmukaistaa samantyyppisessä liikenteessä, millä turvataan bussikaluston jälkimarkkinat. Markkinaehtoisessa liikenteessä liikenteenharjoittaja valitsee kaluston oman liiketoimintansa lähtökohdista.

Direktiivin 2009/33 ja valmisteltavan kansallisen lain mukaan julkisen liikenteen palveluhankinnoissa on otettava huomioon ajoneuvojen ympäristöystävällisyys ja asetettava sille vähimmäisvaatimukset. Toimivaltainen viranomainen voi ostoliikenteessä ja käyttöoikeussopimuksissa edistää esteettömyyttä ja päästöjen vähentämistä kalustovaatimuksilla ja tarjousvertailun pisteytyksellä. Markkinaehtoisessa liikenteessä viranomainen ei voi lainkaan vaikuttaa kaluston ikään ja ominaisuuksiin.

Matkaketjut ja aikataulut

Joukkoliikenteen käyttöä helpottaa, jos aikataulut on laadittu niin sanotun vakiominuuttiaikataulun mukaan ja matkaketjut toimivat operaattorista riippumatta. Bruttomallissa toimivaltainen viranomainen voi huolehtia, että matkaketjut toimivat eri operaattoreista huolimatta ja että aikataulut ovat helposti muistettavia ja tasavälisiä. Vaikka aikataulusuunnittelu voi olla käyttöoikeussopimuksissa liikenteenharjoittajalle, toimivaltainen viranomainen voi tarjousasiakirjoissa määritellä tiettyjä reunaehtoja aikataulurakenteelle tai aikatauluille esimerkiksi vaihtojen kannalta merkittävillä pysäkeillä. Markkinaehtoisessa liikenteessä liikenteenharjoittaja määrittelee aikataulut oman liiketoimintansa näkökulmasta.

8.3 Viranomaistoiminnan näkökohdat

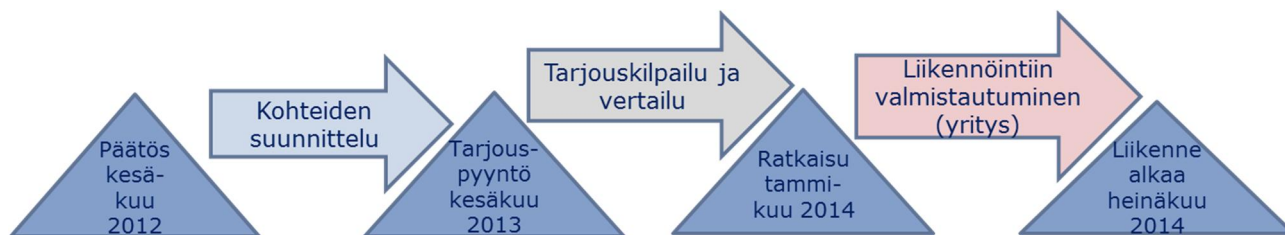
8.3.1 Palvelutasomäärittelyt ja päätös liikenteenjärjestämistavasta

Määriteltyään palvelutason toimivaltainen viranomainen ratkaisee soveltaako se alueellaan PSA-mallia vai markkinaehtoista mallia. Liikenteen järjestämisestä palvelusopimusasetuksen mukaisesti on tehtävä joukkoliikennelain 14 §:n 4 momentin mukainen päätös. Toimivaltainen viranomainen on velvollinen määrittelemään toimivalta-alueellaan joukkoliikenteen palvelutason (Joukkoliikennelaki 4 §) yhteistyössä muiden viranomaisten, kuntien ja maakuntaliittojen kanssa. Palvelutasopäätökset ohjaavat liikenteen järjestämistä siitä näkökulmasta millaista palvelutasoa halutaan asukkaille ja muille liikkujille tarjota suhteessa kysyntäpotentiaaliin. Liikenteen järjestämistapapäätöstä varten viranomaisen on arvioitava myös linja-autoalan markkinoita ja palvelujen tarjontaa sekä julkisen liikenteen rahoitusnäkyviä. Markkinoiden arviointi pitää sisällään esimerkiksi varikkotilanteen ja alueen liikennöinnistä kiinnostuneiden yritysten liiketoiminnan kartoituksen.

Mikäli toimivaltainen viranomainen päättää järjestää liikenteen PSA:n mukaisesti, sen on tehtävä ilmoitus Euroopan unionin virallisessa lehdessä viimeistään vuotta ennen tarjouskilpailumenettelyn aloittamista tai vuosi ennen sopimuksen tekemistä ilman tarjouskilpailua. Liikenteenjärjestämistapapäätös on siten tehtävä hyvissä ajoin ennen siirtymäajan sopimusten päättymistä, jotta myös tarjouskilpailun valmistelulle ja sen järjestämiselle jää riittävä aika ja että tarjouskilpailun ratkaisun jälkeen voittaneelle liikenteenharjoittajalle jää riittävä aika valmistautua liikenteen aloittamiseen. Kuvassa 10 on esimerkki hankintaprosessin aikataulusta tilanteessa, jossa siirtymäajan sopimukset päättyvät kesällä 2014.

Siirtymäajansopimukset päättyvät jaksoittain eri alueilla siten, että viimeiset ovat voimassa vuoden 2019 lopulle. Ne rinnastetaan PSA-sopimukseen, joilla on vahva oikeudellinen suoja. Sopimusten perusteena ovat vanhat linjaliikenneluvat, joiden liikennöintioikeudet ja –velvollisuudet on pidetty sopimuksilla voimassa. Siirtymäajan sopimukset ovat yritysaloitteisia, jolloin liikenteenharjoittaja suunnittelee liikenteen, pitää lipputulot, vastaa liikennöinnin kustannuksista ja saa korvauksia seutu-, kaupunki- ja työmatkalipuista. Siirtymäajan sopimusten lisäasiakirjoilla on sovittu seutu-, kaupunki- ja työmatkalippujen jatkuvuudesta (mm. hintavelvoitteet, korvauserusteet ja jälkilaskelmat).

Siirtymäajan sopimusten liikenne jää useilla toimivalta-alueilla rinnakkaiseksi muiden järjestämistapavaihtoehtojen sekaan, kunnes siirtymäkausi päättyy vaiheittain 30.6.2014-2.12.2019. Siirtymäajan sopimusten päättymisten vaikutusta järjestämistapoihin ei voida yleisellä tasolla arvioida, sillä siihen vaikuttaa alueiden tilanne ja nykyiset sekä uudet valittavat hankintasopimusmallit. Siirtymäaika on sopeutumista joukkoliikennelain tuomiin muutoksiin, joten niiden voimassaolon loppuessa vaiheittain on tarkoitus siirtyä kohti uusia järjestämistapamalleja.



Kuva 10. PSA-liikenteen hankintaprosessin aikatauluesimerkki.

8.3.2 Henkilöresurssit (viranomaiset/rittäjät)

Liikenteen järjestämistapa vaikuttaa myös toimivaltaisen viranomaisen henkilöresursseihin. Seuraavassa on kuvattu nykyisin bruttomallilla toimivien HSL:n, Tampereen ja Turun henkilöstö- ja muita tunnuslukuja vuoden 2011 tilanteessa:

HSL tilaa liikennettä yli 400 miljoonalla eurolla vuodessa. Tilattava liikenne sisältää viittä eri liikennemuotoa (juna-, linja-auto-, metro-, raitiovaunu- ja lauttaliikenne). Kaikkien kulkumuotojen joukkoliikenteen järjestämisen substanssia hoitaa yhteensä 40 henkeä: Operatiivisen joukkoliikenteen suunnittelijoita on 19 ja heitä avustavaa henkilökuntaa 5 ja joukkoliikenteen hankintoja, sopimuksia, maksuliikennettä ja laadunvalvontaa hoitaa 16 henkilöä. Lippujärjestelmän suunnittelu, hallinto ja tekniikka, myynti ja asiakaspalvelu sekä tieto-, informaatio- ja telematiikkajärjestelmät työllistävät yhteensä 71 henkilöä. HSL:n alueella on avoin rahastusjärjestelmä eli asiakkaan lippua ei tarkisteta kaikissa liikennemuodoissa asiakkaan noustessa liikennevälineeseen. HSL hoitaa myös valtakunnallisen rautatieliikenteen lipuntarkastuksen. Lipuntarkastajia HSL:ssä on 127. HSL:n johto- ja yleishallinto työllistää 30 henkeä, liikennejärjestelmän ja infran suunnittelu ja kehittäminen 20 henkilöä, tutkimukset ja tilastot 16 henkilöä, viestintä ja markkinointi 25 henkilöä. Vuoden 2011 lopussa HSL:ssä työskentelei yhteensä 340 henkilöä. HSL-alueella tehdään noin 336 miljoonaa matkaa vuodessa, mikä sisältää linja-autoliikenteen ohella myös raideliikenteessä tehdyt joukkoliikennematkat seudun sisällä (juna, ratikka ja metro).

Turun kaupungin joukkoliikennetoimisto tilaa Turun kaupungin sisäistä linja-autoliikennettä noin 37 miljoonalla eurolla. Joukkoliikennetoimiston henkilömäärä on vuonna 2011 ollut 24 henkilöä. Joukkoliikenteen substanssia hoitaa 5 henkilöä. Lisäksi joukkoliikennetoimistossa on 9 palveluneuvojaa, 6 toimistohenkilöä, 3 tarkastajaa ja 1 korjausmies. Turun kaupungin toimivalta-alueen laajennuttua 1.1.2012 seudulliseksi henkilökuntamäärä tulee lisääntymään kahdella henkilöllä, tiedottajalla ja suunnittelijalla. Turun kaupunkiseudulla tehdään noin 26 miljoonaa matkaa vuodessa. Näistä Turussa tehdään 80 %.

Tampereen kaupungin joukkoliikenneyksikkö järjestää joukkoliikennettä 35 miljoonalla eurolla. Joukkoliikenneyksikön henkilömäärä on 21 henkilöä. Joukkoliikenteen substanssia hoitaa 4 henkilöä. Lippujärjestelmä ja tekniikka työllistää 4 henkilöä, markkinointi yhden henkilön, infran suunnittelu yhden henkilön ja asiakaspalvelu 9 henkilöä. Ennen tilaaja-tuottaja-mallin siirtymistä TKL:ssä oli 2 suunnittelijaa. Nyt suunnittelijoita on 3. Kasvu (1 suunnittelija) johtuu Tampereen kaupungin toimivalta-alueen laajenemisesta seudulliseksi. Tampereen seudulla tehdään noin 40 miljoonaa matkaa vuodessa.

Yhteensä suurissa kaupungeissa tehtiin vuoden 2009 tilaston mukaan noin 204 miljoonaa matkaa linja-autoissa ja muussa kaupunkiliikenteessä noin 56 miljoonaa matkaa, kun koko Suomessa linja-automatkojen määrä joukkoliikenteessä (pl tilausliikenne) oli 310 miljoonaa matkaa. Kaukoliikenteen ja muun kuin kaupunkiliikenteen matkustajamäärien osuus oli siten noin 16 %.

Liikenteenharjoittajien suunnittelu- ja kehittämisorganisaatiot ovat bruttomallissa minimissään, koska toiminta on tuotantolähtöistä. Eriytettyä kirjanpitoa ei bruttomallissa tarvita, mikä

säästää sekä tilaajan että tuottajan hallintokuluja. Liikenteen seurantaraportointi vaatii jonkin verran resursseja.

ELY-keskuksilla on vuonna 2011 yhteensä 35 henkilö joukkoliikennetehtävissä, mutta osa hoitaa samalla myös taksi- ja tavaraliikenteen lupa-asioita. Henkilöresursseiksi muutettuna kokonaisresurssi on noin 26 henkilötyövuotta eli 1-6 henkilöä/ ELY-keskus. ELY-keskukset käyttävät vuositasolla noin 30M€ alueellisen ja paikallisen liikenteen ostoihin sekä hintavelvoitteiden korvaamiseen. Tässä liikenteessä tehdään vuositasolla noin 24 miljoonaa tuettua joukkoliikennematkaa.

Toimivaltaisilla kaupunki- tai seutuviranomaisilla joukkoliikenteen tehtäviä hoitaa vuoden 2011 tilanteessa noin 1-3 henkilöä, jotka osittain hoitavat myös muita kaupungin liikennealan tehtäviä. Joukkoliikennelogistikkoja on muutamilla seuduilla ja joillakin kaupungeilla tai kunnilla on henkilöliikennelogistikkoja, jotka järjestävät myös lakisääteisiä henkilökuljetuksia. Muutamalla kaupunkiseudulla on arvioita miten liikenteen järjestäminen uuden lainsäädännön mukaan vaikuttaa henkilöresurssitarpeeseen. Joensuussa resurssitarpeeksi on ensivaiheessa arvioitu 2,5 henkilötyövuotta niin, että joukkoliikenneasioita hoitaisivat suunnitteluinsinööri tai vastaava noin 50 % työpanoksella ja lisäksi kaksi logistikkoa, jotka yhdessä vastaisivat Joensuun, Liperin ja Kontiolahden avoimesta joukkoliikenteestä ja Joensuun sosiaali- ja koulutoimen kuljetusten suunnittelusta ko. hallintokuntien kanssa sovittavassa laajuudessa. Jatkossa organisaatiota ja tehtävänkuvaava voisi tarpeen mukaan laajentaa koskemaan myös Liperin ja Kontiolahden koulu- ja sosiaalitoimen kuljetuksia sekä mahdollisesti koko kaupunkiseudun asiointiliikenteitä. Jyväskylässä on arvioitu tarvittavan vähintään 4-5 joukkoliikenteestä ja henkilökuljetuksista vastaavan henkilön tiimi.

Alueellinen käyttöoikeussopimusmalli

Alueellista käyttöoikeussopimusmallia ei ole toistaiseksi käytössä siinä laajuudessa, että sen hallinnon resursseista olisi vastaavia esimerkkejä kuin bruttomallissa. Alueellisista käyttöoikeussopimuksista laadittujen selvitysten perusteella toimivaltaiten viranomaisten tehtävät keskittyvät palvelutason määrittelyyn, liikenteen kilpailuttamisen järjestämiseen sekä sopimusliikenteen maksatukseen ja seurantaan. Liikenteen suunnittelu ja markkinointi on mallin ominaisuuksien mukaan suuremmissa määrin liikenteenharjoittajan tehtävä, mutta kohteesta riippuen myös tilaajan on panostettava suunnitteluun riittävästi, jotta kilpailuasiakirjoissa liikenteen palvelutaso ja liikennöintisuunnitelmien vertailukriteerit on esitettävissä ymmärrettävästi sekä läpinäkyvästi. Lisäksi sopimusten voimassaoloaikana tehtäviin muutoksiin varautuminen vaatii myös tilaajalta suunnittelu-yhteistyötä maankäytön, liikenteen sekä kuntalaisten palveluja järjestävien tahojen kanssa. Kilpailuttamisen ensimmäisellä kierroksella tilaajan resursseja vaaditaan myös nykyisen matkustajakysynnän kuvaukseen, mikä voi tarkoittaa matkustajalaskentoja tai muita selvityksiä. Tämä työ määrä vähenee, kun uusien sopimusten kautta matkustajamäärästä saadaan paremmin tietoa.

Liikenteenharjoittajalta vaaditaan enemmän suunnitteluresursseja kuin bruttomallissa. Eriytettyä kirjanpitoa ei tarvita kilpailuttamalla hankitussa liikenteessä, mutta liikenteen ja kysynnän seurantatiedot on raportoitava sopimuksissa määritellyllä tavalla, mikä vaatii resursseja. Käytettävästä tariffi-, lippu- ja maksatusjärjestelmästä riippuu missä määrin seuranta- ja toteumatietoa saadaan järjestelmästä helposti ja kattavasti ilman erillisiä matkustajalaskentoja tai rahoitus selvityksiä.

Reittikohtainen käyttöoikeussopimusmalli (nettomalli)

Reittikohtaisessa käyttöoikeussopimuksessa suunnitteluresursseja vaaditaan liikenteen tilaajalta enemmän kuin käyttöoikeussopimusmallissa ja vastaavasti vähemmän liikenteenharjoittajalta. Toisaalta suunnittelukohteet eivät ole niin suuria ja vaativia suunnittelukokonaisuuksia kuin alueellisessa käyttöoikeussopimusmallissa. Eriytettyä kirjanpitoa ei tarvita kilpailuttamalla hankitussa liikenteessä, mutta liikenteen ja kysynnän seurantatiedot on raportoitava sopimuksissa määritellyllä tavalla, mikä vaatii resursseja.

Käytettävästä tariffi-, lippu- ja maksatusjärjestelmistä riippuu missä määrin seuranta- ja toteumatietoa saadaan järjestelmistä helposti ja kattavasti ilman erillisiä matkustajalaskentoja tai rahoituspalveluita. Mallia sovelletaan yleensä täydennettäessä markkinaehtoisen mallin palveluja. Näin ollen toimivaltaisella viranomaiselta edellytetään kahden eri järjestämistavan osaamista ja hallintaa.

Markkinaehtoinen malli

Yritysaloitteisen järjestelmän vaatimia resursseja voidaan verrata nykyisiin bussiyritysten ja Matkahuollon suunnittelu- ja järjestelmäresursseihin. Bussiyrityksillä on Suomessa tällä hetkellä ns. suunnitteluhallintoa yhteensä noin 600 henkeä eli keskimäärin alle 2 henkilöä / yritys. Hallinto on sopeutettu yrityksissä kustannuskehityksen seurauksena minimiin.

Matkahuollon lippu-, aikataulu- ja asemapalveluiden tuotantokustannukset ovat noin 20 miljoonaa euroa vuodessa. Matkahuollon henkilökunnan kokonaismäärä on noin 600 työntekijää, joista noin puolet eli 300 on Matkustajapalveluiden palveluksessa.

8.3.3 Julkinen rahoitus

Nykyisten joukkoliikennepalvelujen ylläpitäminen ei ole ollut mahdollista pelkästään asiakkaiden maksamilla lipputuloilla, vaan sen lisäksi on tarvittu monilla alueilla julkista rahoitusta. Jos nykyiset palvelutasomäärittelyjen mukaiset ja hintaiset joukkoliikennepalvelut halutaan ylläpitää tai niitä halutaan kehittää, julkista tukea tarvitaan jatkossakin.

Hinnaltaan kilpailukykyisten joukkoliikennepalvelujen varmistamiseksi on tarvittu sekä valtion että kuntien tukea. Palvelutasotavoitteiden toteutuminen tulevaisuudessa on riippuvainen käytettävissä olevasta julkisesta rahoituksesta. Nykyisessä taloustilanteessa näyttää siltä, että mitään suurempaa lisäystä joukkoliikenteen rahoitukseen ei olisi tulossa enempää kuntien kuin valtionkaan taholta. Valtion avustukset kunnille joukkoliikenteen tukiosuuteen ovat vaihdelleet muutamasta prosentista (suuret kaupungit) suurimmillaan 50 %:iin. Jatkossa julkisen rahoituksen kohdentaminen sekä vastuiden jakaminen kuntien ja valtion välillä edellyttää tarkistamista ja erillistä rahoituspalvelusta.

Valtion rahoitus joukkoliikenteeseen jakautuu nykyään liikennemuotokohtaisesti. Linja-autoliikenteelle kohdentuva suora rahoitus (40 milj. €) on ELY:n käyttämää alueellisen ja paikallisen liikenteen ostoihin ja hintavelvoitteiden korvaamiseen sekä joukkoliikenteen kehittämiseen tarkoitettua valtion avustusta. Sen lisäksi suurten kaupunkien tuki (10 milj. €) sekä välillisesti lakisääteiset matkakustannusten korvaukset kohdentuvat osaksi linja-autoliikenteeseen.

Joukkoliikenteen järjestäminen tai rahoittaminen ei ole kuntien lakisääteinen tehtävä. Monet kunnat ovat kuitenkin pitäneet joukkoliikenteen palveluja niin tärkeinä, että ovat niiden ylläpitämistä tukeneet. Julkisen liikenteen suoritetilaston mukaan kuntien nettotuki joukkoliikenteelle oli n. 244 milj. € ja valtion n. 96 milj. € vuonna 2009. Isoimmat kaupungit (HSL, Tampere ja Turku) ovat ottaneet kokonaisvastuun alueensa joukkoliikenteestä ja ostaneet joukkoliikennepalveluja bruttoperiatteella. Muut kaupungit ja monet kaupunkiseutujen kunnat ovat tukeneet edullisempia lipunhintoja (seutu-, kaupunki- ja työmatkaliput) ja hankkineet palveluja täydentävää liikennettä ostosopimuksin. Useat pienetkin kunnat ovat täydentäneet palvelupuuotteita ostamalla mm. asiointi- ja palvelulinjoja. Kunnat ovat voineet itse päättää, kuinka paljon tukea joukkoliikenteelle pystyvät vuosittain osoittamaan.

Kunnilla on henkilökuljetuksiin liittyen muita lakisääteisiä tehtäviä, kuten koulumatkat ja vammaispuolustuksen mukaiset järjestelyt. Näiden ja joukkoliikenteen yhteensovittaminen ja tehostaminen on tarpeen ja siitä on käynnistymässä erillinen eri hallinnonaloja yhdistävä valtakunnallinen selvitys.

9. Suositukset

Joukkoliikenteen järjestämistavat muuttuvat EU:n palvelusopimusasetuksen sekä joukkoliikennelain perusteella. Palvelusopimusasetuksen tarkoituksena on määritellä miten toimivaltaiset viranomaiset voivat varmistaa sellaisten julkisen henkilöliikenteen alan palvelujen tarjoamisen, jotka ovat mm. monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia kuin palvelut, joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinoiden ehdoilla. Joukkoliikennelain tavoitteena on joukkoliikenteen kehittäminen siten, että ihmisten käytettävissä on välttämättömiä jokapäiväisiä liikkumistarpeita vastaavat joukkoliikenteen palvelut koko maassa. Tavoitteena on lisäksi, että runsasväkisillä kaupunkiseuduilla ja niiden välisessä liikenteessä palvelutaso on niin korkea, että joukkoliikenteen kulkutapaosuus kasvaa.

Linja-autotyöryhmä on käsitellyt linja-autoliikenteen uusia järjestämistapavaihtoehtoja siinä tilanteessa, kun joukkoliikennelain 62 §:n mukaiset siirtymäajan liikennöintisopimukset lakkaavat. Toimivaltaiset viranomaiset tekevät ratkaisun liikenteen järjestämistavasta. Laki velvoittaa viranomaisia toimimaan tarpeellisilta osin yhteistyössä toistensa kanssa, ja hyvän hallintotavan mukaista on pyrkiä tarkoituksenmukaisessa laajuudessa selvittämään valmistelussa myös kuluttajien, kuntien ja muiden kuljetuspalveluja hankkivien tahojen sekä liikenteenharjoittajien näkemyksiä. Järjestämistavan valinnassa on otettava huomioon mm. joukkoliikenteen kysyntä, suunnittelukokonaisuus liikennejärjestelmä- ja liikennöintitasolla, palvelutasotavoitteet sekä julkisen tuen tarve.

1. Markkinaehtoinen malli soveltuu liikenteisiin, joissa tavoiteltu palvelutaso syntyy ilman julkista tukea. Kaukoliikenne ja erityisesti suurempien asutuskeskittymien välinen liikenne toimii nykyisinkin pääosin ilman julkista tukea. Markkinaehtoinen liikenne muodostaisi myös tulevaisuudessa linja-autoliikenteen valtakunnallisen runkoverkon. Markkinaehtoisen liikenteen reittiliikennelupien rajoittamisen mahdollisuus on erittäin poikkeuksellista, eikä tarveharkintaa voida soveltaa.

2. Alueilla, joissa joukkoliikenteen palvelutaso esimerkiksi liikenne- ja ympäristöpoliittisista syistä ylläpidetään julkisen tuen avulla, on tarkoituksenmukaista valita PSAn mukainen järjestämistapa.

Bruttomalliin mukainen ostoliikenne soveltuu parhaiten suurille kaupunkiseuduille, joilla on hyvä palveluiden kysyntäpohja ja korkeatasoiset palvelutasotavoitteet, ja joilla joukkoliikenteen suunnittelu on kiinteä osa yhdyskunta- ja liikennejärjestelmäsuunnittelua. Bruttomalli voi tulla kyseeseen myös muilla kaupunkiseuduilla, jos muut järjestämistapavaihtoehdot todetaan vähemmän soveltuviksi. Bruttomallia voidaan kehittää liikenteenharjoittajia kannustavampaan suuntaan. Bruttomalli on ainoa tapa, jolla muut kuin toimivaltaiset kunnat voivat hankkia kunnan sisällä tarjottavia liikennepalveluja. Bruttomallilla järjestettävä liikenne tehdään hankintalain mukaisena liikenteen hankintana.

Alueellisia käyttöoikeussopimuksia voidaan käyttää sellaisissa liikenteellisissä alueellisissa kokonaisuuksissa, joissa on mahdollisuudet matkustajakysynnän kasvattamiseen. Keskisuurten ja pienempien kaupunkiseutujen joukkoliikenne voi perustua kokonaankin sopiviin alueellisiin kohteisiin jaettuihin käyttöoikeussopimuksiin. Suuremmilla kaupunkiseuduilla alueellisia käyttöoikeussopimuskohteita voidaan harkita kaupunkikeskustojen ja kehyskuntien väliseen liikenteeseen.

Reittipohjaiset käyttöoikeussopimukset (nettomallin mukaisina) ovat hyvin lähellä nykyisiä linja-autoliikenteen nettosopimuksia, joissa liikenteenharjoittajan tulot muodostuvat pelkästään matkalipputulosta tai lisäksi viranomaisen maksamasta korvauksesta. Nettomalli soveltuu keskisuurille ja pienemmille kaupunkiseuduille sekä täydentävänä järjestämistapana haja-asutusalueiden markkinaehtoiselle liikenteelle. Sitä voidaan harkita käytettäväksi myös suurten kaupunkiseutujen reuna-alueilla ja kehyskuntien sekä keskustan välisessä liikenteessä.

Yritysaloitteinen PSA ei perustu EU:n palvelusopimusasetukseen ja sen oikeudellinen pohja on epäselvä. Tämän vuoksi sitä ei voida suositella sovellettavaksi järjestettäessä palvelusopimusasetukseen perustuvaa linja-autoliikennettä.

PSA-liikenne täydennettynä markkinaehtoisella liikenteellä korvaisi pääkaupunkiseudulla järkeviksi todetut ns. U-liikennesopimukset. Täydentävänä järjestämistapana tätä matkustusoikeuden hankintaan perustuvaa mallia voidaan käyttää työryhmän esittämällä tavalla silloin, kun se taloudellisuuden ja liikenteen tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta on perusteltua eli esimerkiksi, kun liikennepalveluiden järjestäminen varsinaisena PSA-liikenteenä tulisi kalliimmaksi yhteysväleillä, joilla on muuta kuin toimivaltaisen kaupungin/seutuviranomaisen järjestämää tarjontaa.

3. Yleinen sääntö

Palvelusopimusasetuksen mukainen yleinen sääntö ei ole Suomessa tarkoituksenmukainen joukkoliikenteen julkisen rahoituksen instrumentti sen tähden, että siihen liittyvät hallinnolliset, juridiset ja julkistaloudelliset riskit eivät ole tasapainossa järjestelyllä saavutettavien etujen kanssa. Yleisen säännön antaminen on lisäksi lainsäädännöllisesti huonosti sopiva Suomen joukkoliikennejärjestelmään. Se ei myöskään ole ratkaisu yhteiskäyttöisen lippujärjestelmän toteuttamiselle ja muodostuisi eriytetyn kirjanpidon takia rasitteeksi myös niille liikenteenharjoittajille, joilla yleistä sääntöä koskeva liikennepalvelu olisi marginaalinen osuus koko liikennetuotannosta.

Kaupunkiseuduilla julkisen tuen kanavointi joukkoliikenteeseen on selvästi tehokkaampaa ja vaikuttavampaa muilla PSAn mukaisilla keinoilla. Jos kaupunkiseutujen ulkopuoliseen, maakunnalliseen liikenteeseen, ei synny palvelutasomääritysten mukaista palvelua markkinaehtoisesti, julkinen tuki on tehokkaampaa käyttää liikennepalveluiden hankintaan kuin yleisen säännön pohjalta lippujen hintavelvoitteen kompensoimiseen vähäisen tarjonnan alueilla.

Työryhmä esittää, että yleisen säännön käyttöönottoa ei ryhdytä valmistelemaan eikä lisäselvityksiä asiasta tehdä.

4. Lippu- ja infojärjestelmät

Matkustajille edullisia, subventoituja lippuja tarjotaan jatkossakin. Tuettuja lipputuotteita on tarpeen kehittää myös satunnaisempaan matkustamiseen kuin nykyisiin säännöllisiin matkoihin tarkoitettuja seutu-, kaupunki- ja työmatkalippuja, kun tavoitellaan joukkoliikenteen kilpailukyvyyn parantamista henkilöautoliikenteeseen nähden.

Subventoitujen lippujen käyttö on ongelmaton PSAn keinoin järjestettävässä liikenteessä, mutta edellyttää toimivaltaisen viranomaisen päätöstä siitä miten lippu- ja maksujärjestelmää hallinnoidaan. Toimivaltainen viranomainen päättää alueellaan noudatettavasta taksa- ja lippujärjestelmästä ja vahvistaa matkalippujen hinnat sekä määrittelee tarjouspyyntöasiakirjoissa millä maksujärjestelmällä lippujärjestelmä toteutetaan.

Yhteiskäyttöisen maksujärjestelmän edellytyksenä on, että toimivaltainen viranomainen voi osoittaa PSA-liikenteessä käytettävän maksujärjestelmän, jonka toimivaltaiset viranomaiset voivat esimerkiksi yhteisesti hankkia kilpailuttamalla nykyiset ja uudet toimittajat. Liikennevirastolla ja 11 kaupunkiseuduilla on tekeillä selvitys lippu- ja informaatiojärjestelmien kehittämiseksi tavoitteena mahdollisimman kustannustehokas ratkaisu vuoteen 2014 mennessä siten, että tulevaisuuden uusia teknologioita ja palveluita kuten jälkilaskutus ei suljettaisi pois. Toimivaltainen viranomainen päättää alueellaan käytössä olevasta maksujärjestelmästä ovat selvityksen valmistuttua kesäkuussa paremmat kuin tällä hetkellä.

Markkinaehtoisessa liikenteessä voidaan käyttää sosiaalisin perustein myönnettyjä tuettuja lipputuotteita kuten nykyisin KELAn kautta korvattavia opiskelijalippuja.

Kaupunkiseutujen ulkopuolisessa liikenteessä, jolla hoidetaan vähäisemmän kysynnän alueen joukkoliikennepalveluja ja käytetään subventoituja lippuja, lippu- ja maksujärjestelmä vaatii lisäselvityksiä. Esitetyistä malleista palvelutasoa täydentävä matkustusoikeuden hankinta sekä Tampereen malli edelleen kehitettyinä voivat olla ratkaisu myös maaseudun tarpeisiin tuettujen lippujen osalta. Huomioitavaa on, että liikennepoliittisen selonteon ja vuoden 2013 talousarvion kehyspäätösten yhteydessä on esitetty, että hallitus selvittää avoimen joukkoliikenteen ja julkisin varoin toteutettavien henkilökuljetusten yhdistämistä tavoitteena tehostaa julkista liikennettä ja turvata julkiset liikennepalvelut myös haja-asutusalueille. Tällä selvitystyöllä tulee olemaan vaikutusta maaseudun joukkoliikennepalveluiden järjestämiseen.

Matkustajainformaation parantamiseksi liikenteenharjoittajat veloitetaan luovuttamaan reitti- ja aikataulutiedot liikennepalveluista tiedottamista varten (Jl-laki 57 §). Työryhmä kiirehtii asiakasystävällisen, yhteiskäyttöisten matkustajainformaatiopalvelujen toteuttamista.

5. Markkinoiden edistäminen kilpailutettavan liikenteen järjestämisessä

Toimivaltaisten viranomaisten on arvioitava liikenteen järjestämispäätöstä varten myös linja-autoalan markkinoita ja palvelujen tarjontaa sekä julkisen liikenteen rahoitusnäkyviä. PSA:n mukaisesti järjestettävän liikenteen kilpailutuksessa kilpailutuskohteiden määrittelyllä voidaan vaikuttaa toimivien markkinoiden ylläpitämiseen. Kohteet ja sopimusten pituudet on tarkoituksenmukaista tarkastella ainakin naapuriviranomaisten toimivalta-alueella ellei laajemminkin siten, että eri kokoisilla yrityksillä on mahdollisuuksia tarjota liikennepalveluja tasaisin väliajoin.

Toimivaltaiset viranomaiset voivat PSA-liikenteessä vaatia valittua liikenteenharjoittajaa myöntämään palvelujen tarjoamiseen aikaisemmin osallistuneet henkilöstölle samat oikeudet, jotka se olisi saanut, mikäli kyseessä olisi ollut liikkeenluovutus. Henkilöstön asemasta on ns. Lonka-sopimuksen menettelysäännöt, HSL- liikenteessä ja Tampereella on tehty sopimuksia henkilöstön asemasta kilpailutuksissa. Vastaavanlaisia menettelyjä on tarpeen soveltaa myös uusissa kilpailuttamiskohteissa. Linja-autoalalla on työehtosopimukset, jotka pätevät kaikessa liikenteessä järjestämistavasta riippumatta. Toimivaltaiset viranomaiset valvovat noudattavatko markkinaehtoisen liikenteen ja PSA-liikenteen liikenteenharjoittajat työehtosopimusten ja liikennelupaan liittyviä velvoitteita.

Monopoliaseman syntyminen tai määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on pyrittävä ehkäisemään liikennepalveluiden sekä niitä tukevien maksu- ja infojärjestelmien tuotannossa.

6. Jatkoselvitystarpeet

Edellä mainitun joukkoliikenteen yhteiskäyttöisten lippu- ja maksujärjestelmien jatkoselvitysten lisäksi työryhmän raportin valmistumisen jälkeen on selvitettävä hankinta-prosessien valmistelua ja laadittava asiakirjamallit toimivaltaisten viranomaisten käyttöön.

Työryhmän työ ei sisältänyt rahoitustarkasteluja, mutta työssä nousi esiin tarve selvittää julkisen rahoituksen kohdentamista sekä vastuiden jakamista kuntien ja valtion välillä uusiin järjestämistapamalleihin nykyistä paremmin soveltuvalla tavalla.

Jatkossa on selvitettävä myös miten kaupungit, toimivaltaiset viranomaiset ja muut viranomaiset voivat vaikuttaa reittiliikenneluvalla liikennöitävien linjojen käyttämään katuverkkoon, pysäkkeihin, pysäkkimerkintöihin ja terminaaleihin.

Taulukko 7. Järjestämistapamallien vertailu

Järjestämistapa	Suunniteluvastuu	Liikennöitsijän tulot	Soveltuminen	Muuta
Markkinaehtoinen malli	Liikenteenharjoittaja	Asiakastulot	Kaukoliikenne ja suurempien kaupunkikeskusten välinen liikenne	Ei julkista tukea, eikä lupaehtojen täyttymisen lisäksi muuta sääntelyä, esim. ennakkoharkintaa kuin erityisen poikkeuksellisissa oloissa
Markkinaehtoinen ja yleinen sääntö	Liikenteenharjoittaja	Asiakastulot + hintavelvoitteen kompensatiokorvaus, joka tarkistettava PSA liitteen mukaisesti	Ei sovellu Suomen joukkoliikennejärjestelmään	Epätarkoituksenmukainen rahoitusinstrumentti sekä maksu- ja valvontamekanismi, lainsäädännöllisesti sopimaton, ei ratkaisu yhteiskäyttöiseen lippujärjestelmään
Markkinaehtoinen täydennettynä ostoliikenteellä	Liikenteenharjoittaja ja ostojen osalta viranomainen	Asiakastulot ja ostojen osalta sopimuskorvaukset	Alueilla, joilla markkinaehtoisen liikenteen ylittävä lisätarve on pieni	Kaksi erillistä järjestämistapamallia samanaikaisesti
Bruttomalli	Viranomainen	Sopimuskorvaukset, mukaan lukien bonukset ja sanktiot	Suuret kaupunkiseudut, joissa tavoitellaan yhtenäistä joukkoliikennejärjestelmää	Ainoa malli tässä tarkastelussa, joka soveltuu kuntien henkilökuljetusten ja joukkoliikenteen hankintoihin
Alueellinen käyttöoikeussopimus	Liikenteenharjoittaja (palvelutasomäärittelyjen puitteissa)	Asiakastulot ja sopimuskorvaukset	Kaupunkiseuduille ja keskuskaupungin ja kehyskunnan väliset liikennekokonaisuudet	Kilpailuttamatta tehtyihin, kynnysarvot alittaviin sopimuksiin sovelletaan PSA:n 6 artiklaa ja liitettä
Reittipohjainen käyttöoikeussopimus (nettomalli)	Viranomainen reitin, liikenteenharjoittaja liikennöinnin osalta	Asiakastulot ja sopimuskorvaukset	Vakiintuneen kysynnän reiteillä, maaseutumaisessa liikenteessä, lyhyet sopimuskaudet	Kilpailuttamatta tehtyihin, kynnysarvot alittaviin sopimuksiin sovelletaan PSA:n 6 artiklaa ja liitettä
Lippuyhteistyön järjestämistavat PSA täydennettynä markkinaehtoisella liikenteellä				
Tampereen malli	Liikenteenharjoittaja	Asiakashintaan perustuvat nousukorvaukset	Suurten kaupunkien sisääntuloväylät	Ei julkista tukea
Matkustus oikeuden hankinta täydentävänä liikenteenä	Liikenteenharjoittaja	Nousukorvaukset	Suuret kaupunkiseudut ja niiden välinen liikenne	Edellyttää aidon kilpailun mahdollistavaa markkinaehtoista tarjontaa

Liikenne- ja viestintäministeriö
Linja-autotyöryhmä

Eriävä mielipide liikenne- ja viestintäministeriön selvitykseen linja-autoliikenteen järjestämistavoista

Liikenne- ja viestintäministeriön asettaman linja-autotyöryhmän tehtävänä oli käsitellä reittiliikennelupien myöntämiseen liittyviä kysymyksiä, siirtymäajan jälkeisiä joukkoliikenteen järjestämismalleja sekä julkisesti tuettujen lippujen kelpoisuutta eri järjestämismalleissa.

Eduskunta edellyttää, että joukkoliikenteen houkuttelevuutta ja käyttöä lisätään voimakkaasti kehittämällä lippujärjestelmiä, palveluiden yhteensopivuutta ja palvelutason sekä liikenteen luotettavuutta.

AKT:n mielestä työryhmän tavoitteena olisi pitänyt olla sellaisen järjestelmän kehittäminen, jossa sama matkakortti käy maksu-/matkustusvälineenä liikenteen järjestämistavasta riippumatta.

Joukkoliikenteen houkuttelevuuden lisäämiseksi pyrkimyksenä pitää olla matkustajalle edullinen seutu-, kaupunki-, kunta- ja työmatkalippujen kelpoisuus kaikissa bussivuoroissa liikenteen hoitomallista riippumatta viimeistään siirtymäajan sopimusten päättyessä. Lippujen kelpoisuus asiakkaille, helppokäyttöiset liput ja yhdenmukaiset asiakashinnat on turvattava joukkoliikennettä paljon käyttäville.

Tähän tarvitaan yleinen sääntö. Linja-autoliitto on esittänyt mallin yleiseksi säännöksi ja AKT yhtyy tähän käsitykseen.


Työryhmän raportin ohjeistus ohjaa toimivaltaista viranomaista palvelutason määrittämisen jälkeen ns. bruttomalliin (tilaaja-tuottajamalli), jossa viranomaisen vastuulle jää suunnittelu, toteuttaminen ja kustannukset.

Markkinaehtoinen käyttöoikeussopimus yleisellä säännöllä on edullisin yhteiskunnalle, koska yritysvoitosta aikataulusuunnittelusta vastaa yritys viranomaisen kanssa. Yritysaloitteisen liikenteen etuja ja markkinaehtoisen liikenteen ensisijaisuutta ei ole tuotu riittävästi esiin. Työryhmässä erityisesti virkamiehet suosivat tilaaja-tuottajamallia ja tälle on löydetty keinotekoisesti mahdollisimman paljon puoltavia argumentteja.

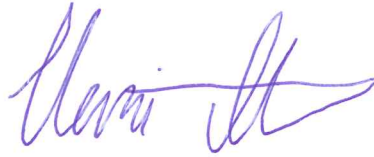
AKT:n kanta: Markkinaehtoinen malli on työntekijöille ja yrityksille paras, koska yritykset voivat silloin suunnitella toimintaansa pitkäjänteisesti. Kokemuksemme mukaan tämä myös turvaa parhaiten työntekijöiden työpaikat ja kohtuulliset työolot. Kilpailutustilanteissa kilpaillaan yleensä aina myös työehtosopimuksen vähimmäisehdoilla. Tämä johtaa helposti harmaan talouden lisääntymiseen. Markkinaehtoisen mallin myötä yrityksellä on enemmän intressejä kehittää toimintaansa ja asiakaspalveluja ja tätä kautta myös kouluttaa ja sitouttaa henkilöstöä.

AKT ihmettelee LVM:n ajamaa kantaa, joka on tilaaja-tuottajamalli. Hallitusohjelmassa linja-autoliikenteen houkuttelevuutta halutaan lisätä muun muassa kehittämällä edullista ja yhteistä lippujärjestelmää. Tilaaja-tuottajamalli ei tue yhteiseen lippujärjestelmään siirtymistä.

AUTO- JA KULJETUSALAN TYÖNTEKIJÄLIITTO AKT ry



Arto Sorvali



Harri Pasanen

**LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN LINJA-AUTOLIIKENNETYÖRYHMÄN MIETINTÖ
”SELVITYS LINJA-AUTOLIIKENTEEN JÄRJESTÄMISTAVOISTA”**

Työryhmän jäsenenä jätän eriävän mielipiteen työryhmän kannanottoihin koskien julkisesti rahoitettujen seutu-, kaupunki-, kunta- ja työmatkalippujen tulevaisuutta siirtymäajan jälkeen.

En yhdy liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) työryhmän kannanottoihin, perusteluihin enkä suosituksiin, joiden perusteella markkinaehtoisessa reittiliikenteessä ei voitaisi siirtymäajan jälkeen käytännössä kelpuuttaa julkisesti rahoitettuja seutu-, kaupunki-, kunta- ja työmatkalippuja. Matkustajilta näiden lippujen yleinen käyttömahdollisuus loppuisi työryhmän linjausten perusteella ainakin kaupunkialueiden ulkopuolella ja maaseudulla. Tämän seurauksena näiden alueiden linja-autoliikenteestä ja reittiverkostosta jouduttaisiin suuri osa lakkauttamaan. Kaupunkialueidenkaan joukkoliikennemarkkinoilla ei markkinaehtoista reittiliikennettä voitaisi järkevällä tavalla hyödyntää. Keskeisinä karsijoina ovat matkustajat.

Eriävät näkemykset

Lippujen yleisen kelpoisuuden turvaaminen edellyttää LVM:n työryhmän esittämällä mallilla, että kaikkien toimivaltaisten viranomaisten on pakko siirtyä soveltamaan palvelusopimusasetuksen (PSA) viranomaisaloitteisia toimintatapoja. Markkinaehtoinen reittiliikenne ja yritysaloitteinen järjestelmä ei käytännössä ole tällöin mukana linja-autoliikenteen järjestämistapojen valintavaihtoehtona. Tätä toimintamallia en hyväksy ottaen huomioon erityisesti taloudellisen tilanteen, jossa valtiolla ja kunnilla ei ole mahdollisuutta lisätä tuntuvasti määrärahojaan joukkoliikennepalvelujen hankkimiseksi valtakunnan laajuisesti PSA-malleilla.

Työryhmä on epäonnistunut tärkeimmässä tehtävässään. Sen piti käsitellä erityisesti markkinaehtoisien reittiliikenteen toimintaedellytyksiä. Yksi näistä edellytyksistä on julkisesti tuettujen lippujen kelpoisuus reittiliikenteessä. Työryhmä esittää vain lisäselvitystä kaupunkialueiden ulkopuolisen liikenteen lippujen kelpoisuudesta, vaikka tämän työryhmän piti asia itse selvittää. Työryhmän esittämä toimintamalli heikentää olennaisesti reittiliikenteen ja valtakunnallisen joukkoliikenneverkon toimintaedellytyksiä.

Markkinaehtoisien reittiliikennejärjestelmän toimintaedellytysten ja laajan hyödynnettävyyden kannalta on välttämätöntä, että liikenteenharjoittajat saavat julkisesti rahoitettuihin lipuihin asiakashinnan lisäksi julkisen rahoitusosuuden. Lipun kokonaishinnan tulee olla verrannollinen markkinoilla myytäviin vastaavan tyyppisiin kausi- ja sarjalippuihin, joihin ei makseta julkista rahoitusta. Työryhmä esittää, että reittiliikenteessä julkisesti rahoitettuihin lipuihin voisi saada vain asiakashinnan osuuden. Tätä en voi hyväksyä.

Työryhmän piti ottaa työssään huomioon hallitusohjelman linjaus valtakunnallisen joukkoliikenteen lippujärjestelmän käyttöönottamisesta, jolloin yhdellä matkakortilla voidaan matkustaa kaikissa joukkoliikennevälineissä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi lippuyhteistyön ulottamista myös markkinaehtoiseen reittiliikenteeseen. Työ-

ryhmä ei kuitenkaan tätä esitä. Reittiliikenteen lippuyhteistyö olisi toteutettavissa mm. yhteiskäyttöisen lippujärjestelmän ja PSA:ssa määritellyn yleisen säännön avulla. *Työryhmän esittämällä tavalla hallitusohjelman tavoite ei toteudu edes bussiliikenteen sisällä. Tämä on matkustajien edun vastaista.*

Eduskunta ja valtioneuvosto ovat PSA:n sisältöä hyväksyessään linjanneet puoltamiansa edellytykseksi LVM:n esityksestä, että nykyisen kaltainen seutu- ja kaupunkilippujärjestelmä turvataan Suomessa PSA:n yleisen säännön avulla (LVM:n U-asian jatkokirje EU/250900/0702, 8.5.2006). Yhdyn tähän matkustajien kannalta erittäin tärkeään poliittiseen linjaukseen. Työryhmän asiantuntijakuulemisen perusteella mahdollinen poikkeaminen Suomen kannasta velvoittaa esittämään hyvät ja painavat perustelut. Hyvässä lainvalmistelussa ei ole vapaalla harkinnalla mahdollista poiketa aikaisemmin tehdyistä arvioista. Lisäksi LVM:n U-kirjeen mukaan komissio on ilmoittanut, että kansallisiin lähtökohtiin perustuva joustava soveltamistapa on mahdollinen. Eduskunnan, valtioneuvoston ja LVM:n kannanottojen valossa toimivaltaisilla viranomaisilla on mielestäni velvollisuus taata seutu- ja kaupunkilippujen käytettävyys myös markkinaehtoisessa reittiliikenteessä.

Työryhmä ei kuitenkaan esitä yleisen säännön käyttöönottoa eikä halua edes selvittää sen toimintamallia ja lainsäädäntöä riittävällä tarkkuudella. Yleisestä säännöstä on työryhmän käsittelyssä tehty syystä tai toisesta vaikeaselkoinen, vaikka sen ei käytännössä tarvitsisi olla merkittävä muutos nykytilaan. Samanaikaisesti työryhmä ei esitä mitään vaihtoehtoa julkisesti rahoitettujen lippujen kelpuuttamiselle yritysaloitteisessa, markkinaehtoisessa reittiliikennejärjestelmässä. Tämä on mielestäni vastuutonta.

Työryhmä katsoo, että yleisen säännön käyttöönotto aiheuttaisi erityisesti valtiolle ja toimivaltaisille viranomaisille hallitsemattomia kustannuksia. Valtio osoittaa nykyisin julkisesti rahoitettujen lippujen hinnanalentamiseen noin 10 M€/v. Eri alueilla yhden seudullisen lipputyypin käytön taloudellisille ongelmille ei ole mielestäni asiallisia perusteita, koska vain tietyn lipputuotteen hintavelvoite korvataan ja hintavelvoitteesta maksettavat korvaukset voidaan määritellä asianmukaisesti. Seutulippujen kysyntä ei kasva hallitsemattomasti. Asiantuntijakuulemisen perusteella valtion ja kuntien budjetit voivat asettaa tarvittaessa ns. budjettikaton yleisten sääntöjen perusteella maksettaville korvauksille, liiallisten korvausten maksaminen on PSA:n perusteella kielletty ja liian vähäisten korvausten kompensatiovelvoitetta ei ole käsketty EU-oikeudessa.

Yleisen säännön toimintamalli

Työryhmän puheenjohtajan pyynnöstä olen selvittänyt työryhmälle työn aikana yleisen säännön toimintamallia, joka on eriävän mielipiteeni liitteenä. Mallin laatimisessa olen saanut konsultaatiota professori Tuomas Ojaselta. *Työryhmän asiantuntijakuulemisessa tätä toimintamallia pidettiin täysin mahdollisena ja laillisena.* Yleisen säännön toimintamallin pääperiaatteet olisivat seuraavat:

- Julkisesti rahoitettujen alueellisten lippujen hintavelvoitteista voidaan maksaa korvauksia markkinaehtoisessa reittiliikenteessä alueellisilla yleisillä säännöillä, jotka perustuisivat valtioneuvoston (tai LVM:n) ns. seutulippuasetukseen.
- Seutulippuasetus sisältäisi seutulippujärjestelmän yhtenäiset oikeudelliset perusteet ainakin markkinaehtoiselle reittiliikenteelle. Asetuksen laatiminen edellyttänee muutosta myös joukkoliikennelakiin.

- Asetuksella valtuutettaisiin toimivaltaiset viranomaiset vahvistamaan alueellisten yleisten sääntöjen normisto.
- Alueellisten yleisten sääntöjen käytännön toteutus perustuisi toimivaltaisten viranomaisten alueellisiin yhteistyösopimuksiin kuntien ja liikenteenharjoittajien kesken. Tässä voitaisiin hyödyntää nykyisiä lippusopimusmalleja (siirtymäajan liikennöintisopimusten lisäasiakirjat).

Työryhmän asiantuntijakuulemisen perusteella perustuslaki mahdollistaa toimivaltaisten viranomaisten alueelliset normit, joissa voidaan ottaa alueelliset olot huomioon (mm. lipun hinnan määrittely). *Mielestäni näiden alueellisten yleisten sääntöjen käyttöönoton edellyttämät lainsäädäntövalmistelut tulisi käynnistää välittömästi seutu-, kaupunki-, kunta- ja työmatkalippujärjestelmän turvaamiseksi markkinaehtoisessa reittiliikenteessä myös siirtymäajan jälkeen.* Liitteenä oleva toimintamalli toimisi tässä esivalmisteluna. Jos tämän PSA:han perustuvan toimintamallin valmistelu ei nopeasti etene, LVM:n tulisi osoittaa muu laillinen toimintatapa lippujen kelpoisuuden turvaamiseksi markkinaehtoisessa reittiliikenteessä.

Yleisten sääntöjen lainsäädäntö sekä siihen perustuvat alueelliset normit ja sopimukset pitäisi valmistella siten, että alueelliset erityistarpeet voidaan ottaa huomioon nykyiseen tapaan (mm. toimivaltaisten viranomaisten ja kuntien yhteistyö, asiakashintojen määrittely, kuntien ja valtion vaikutusvalta maksettaviin korvauksiin). *Yleiset säännöt tulee toteuttaa siten, että ne eivät poikkea hallinnollisesti eivätkä taloudellisesti merkittävästi nykyisen seutu-, kaupunki-, kunta- ja työmatkalippujärjestelmän käytännön toteuttamistavasta.*

Matkustajien näkökulmasta alueellisten yleisten sääntöjen avulla voidaan turvata helpokäyttöiset seutu-, kaupunki-, kunta- ja työmatkaliput myös siirtymäajan jälkeen. Käytetyimpien matkalippujen hinnat pysyvät edullisina. Yleiset säännöt edistävät tavoitetta, jossa matkustajan matkakortti kelpaa mahdollisimman laajasti joukkoliikenteessä. Myös joukkoliikenteen tarjonta ja muu palvelutaso muodostuu markkinaehtoisessa reittiliikenteessä matkustajien kannalta selvästi paremmaksi lippujen kelpoisuudella kuin ilman sitä.



Ari Heinilä
Linja-autoliitto

LUONNOS YLEISEN SÄÄNNÖN MALLIKSI LVM:n linja-autoliikennetyöryhmälle

Liikennepoliittiset lähtökohdat

Eduskunnan useat kannanotot: Nykyisen kaltainen seutu- ja kaupunkilippujärjestelmä turvattava jatkossakin

LVM:n U-kirje eduskunnalle PSA:n soveltamisesta: ”Nykyiset seutu- ja kaupunkilippujärjestelmät voidaan säilyttää keskeisiltä elementeiltaan nykyisen kaltaisina. Yleistä sääntöä voidaan soveltaa kansallisiin lähtökohtiin soveltuvalla tavalla. Käytännössä yleisistä säännöistä voidaan käyttää kansallisesti valittuja nimityksiä, kunhan yleisen säännön edellytykset ja sisältö ovat asetuksen mukaiset. Komissio on nimenomaan ilmoittanut, että tällainen joustava soveltamistapa on mahdollinen. Siten Suomessa voidaan edelleen käyttää termejä kaupunkilippusopimus ja seutulippusopimus. Sopimuksissa määritellään kaikkia matkustajia tai tiettyjä matkustajaryhmiä koskevat enimmäishinnat, joita kaikkien alueen liikenteenharjoittajien on sovellettava. Toimivaltainen viranomaislain korvaa liikenteenharjoittajille hintoja koskevan julkisen palvelun velvoitteen täyttämistä aiheutuvat nettokustannukset. Hintoja koskeva yleinen sääntö voidaan antaa LVM:n asetuksella, jonka sisältö olisi sama kuin kaupunki- ja seutulippusopimusten.”

Eduskunnan lausuma: Eduskunta edellyttää, että joukkoliikenteen houkuttelevuutta ja käyttöä on lisättävä voimakkaasti kehittämällä lippujärjestelmiä, palveluiden yhteensopivuutta ja palvelutasoa sekä liikenteen luotettavuutta

Hallitusohjelman tavoite: Yksi matkakortti kaikissa joukkoliikennevälineissä

Eduskunnan, hallituksen ja LVM:n kannanottojen valossa toimivaltaisilla viranomaisilla on velvollisuus taata seutulippujen käytettävyys riippumatta siitä, onko joukkoliikenne järjestetty markkinaehtoisesti vai PSA:n mukaisesti

- markkinaehtoisuus ensisijainen järjestämistapa PSA-liikenteeseen verrattuna, mikä on otettava huomioon uusitussa seutulippujärjestelmässä

Tavoitteet

Joukkoliikenteen käytön lisääminen

Matkustajille edullisten seutu-, kaupunki-, kunta- ja työmatkalippujen kelpoisuus kaikissa bussivuoroissa liikenteen hoitomallista riippumatta viimeistään siirtymäajan sopimusten päättyessä

Lippujen kelpoisuusalueen asukkaille helppokäyttöiset liput ja yhdenmukaiset asiakashinnat

- turvataan lippujen kelpoisuus ja edulliset hinnat joukkoliikennettä paljon käytäville matkustajille

Yleisestä säännöstä edullisin seutu- ym. julkisesti rahoitettujen lippujen järjestämistapa valtiolle ja kunnille

Nykyisen lippujärjestelmän muokkaaminen PSA:n ja joukkoliikennelain mukaiseksi

- taataan joukkoliikenteen lippujärjestelmän läpinäkyvyys

Yleisen säännön soveltaminen ja toteutustapa

Julkisesti rahoitettujen alueellisten lippujen hintavelvoitteet korvataan markkinaehtoisessa reittiliikenteessä alueellisilla yleisillä säännöillä, jotka perustuvat valtioneuvoston ns. seutulippuasetukseen

(HUOM! erityislainsäädäntöön perustuvista *opiskelijaseutulipuista* maksettavat korvaukset eivät edellytä yleistä sääntöä)

Seutulippuasetus sisältää seutulippujärjestelmän yhtenäiset oikeudelliset perusteet markkinaehtoiselle reittiliikenteelle

Valtioneuvosto valtuuttaa toimivaltaiset viranomaiset vahvistamaan alueelliset yleiset säännöt osana puitesäännöksenä toimivaa VN:n seutulippuasetusta

- käytännön toteutus perustuu alueellisiin yhteistyösopimuksiin viranomaisten, kuntien ja bussiyritysten kesken

Sovellettava lainsäädäntö

Julkisten korvausten maksamisessa sovellettaisiin seuraavia säännöksiä:

– palvelusopimusasetus

- 2 art I-kohta: yleisen säännön määritelmä
- 3 art 2-kohta: enimmäishinnat tietyille matkustajaryhmille, hintavelvoitteiden korvaaminen välttämällä liialliset korvaukset
- 4 art 1-kohta: velvoitteet, alueet, korvausparametrit välttämällä liialliset korvaukset
- 4 art 2-kohta: matkalipputulosten jakaminen
- 6 art 1-kohta: korvaukset 4 art ja liitteen mukaisia
- liite: ylikompensaatiokiello, asianmukaisen korvauksen määrittely laskettaessa taloudellista nettovaikutusta, erillinen kirjanpito, kohtuullinen voitto

- joukkoliikennelaki

- 14 § 2 mom: yleiset säännöt enimmäishinnoista, valtioneuvoston asetus
- 45 § 2-kohta: valtionrahoitus yleisellä säännöllä maksettaviin hintavelvoitekorvauksiin

- valtioneuvoston asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista

- o 5 §: matkalippujen hinnanalennuksiin myönnettävä valtionavustus

Selvitetään perustuslain 80 § huomioon ottaen, onko valtioneuvoston asetuksen ohella (tai sijasta) tarve antaa tarkempia määräyksiä yleisestä säännöstä LVM:n asetuksella ja onko olemassa erityisiä syitä valtuuttaa muu viranomainen antamaan oikeussääntöjä tietyistä yleisen säännön soveltamisalaan kuuluvista kysymyksistä

- teknisluontoinen sääntely ministeriön asetuksella tai muun viranomaisen normeilla

Selvitetään tarve tehdä täsmennyksiä tai lisäyksiä joukkoliikennelakiin

Seutulippuasetuksen keskeisiä kohtia

Asetuksen tarkoitus ja soveltamisala

- kts. edellä "Tavoitteet" ja "Soveltaminen"

PSA:n pääperiaatteiden toteaminen

Toimivaltaisten viranomaisten tehtävät, vastuut ja toimivalta

Korvaus- ja laskentamallin perusteet

Yleisten sääntöjen vahvistamisen delegointi toimivaltaisille viranomaisille

Alueellisten sopimusten olennaiset muoto-, rakenne- ja sisältövaatimukset, voimasaolo, erimielisyyksien ratkaiseminen, sopimusmuutosten tekotapa jne.

Alueellisen yleisen säännön keskeiset elementit

Asiakashintojen vahvistaminen

Lipputulot bussiyrityksille

Julkisten korvausten kuukausittaiset ennakkomaksut, jotka perustuvat puolueettomaan, avoimeen ja läpinäkyvään menettelyyn (tiettyyn hintatasoon perustuva asianmukainen korvaus)

- esim. LVM:n 2.12.2009 voimassa ollut taksa indeksitarkistuksin (kuten nykyisin)
- säännöllisille matkustajille tarkoitetun sarjalipun markkinahinta on em. tasoa korkeampi
- vrt. Tanska: bussiyritykset määrittelevät itse hintatason, johon asti alennukset korvataan; yritykset laskuttavat valtiota 3 kk:n välein matkustajamäärien perusteella; ilmoitukseen liitetään tilintarkastajan lausunto

Jälkilaskelmat liiallisten korvausten välttämiseksi (perustuvat erilliseen kirjanpitoon)

- ei ristisubventiota
- ei ylikompensaatiota
- LVM:n kehittämän Palko-laskentamallin soveltaminen ongelmakohtien paikantamiseksi (vaiheittainen syventävä tarkastelu yrityskohtaisista sopimuskohtaisiin jälkilaskelmiin kohtuullisen tuoton ylityessä, vrt. LVM:n kirje 21.9.2010)
- Tilastokeskuksen tilinpäätöstiedustelulomakkeen kehittäminen
- lainsäädäntö ei edellytä ns. alikompensaation korvaamista, mutta siitä voidaan kansallisesti sopia (ei tarvetta, jos ennakkomaksujen perusteet asianmukaisia ja yleisesti hyväksytyjä)

Raportointi, valvonta, laskutus ja tietojen luovuttaminen viranomaisille

Seuranta

- yleisen säännön toimivuutta ja vaikutuksia seurataan laajasti ottaen huomioon erityisesti joukkoliikenteen käyttäjien käytännön kokemukset ja liikenteenharjoittajien näkemykset
- seurannasta vastaisivat LVM:n ja Liikenneviraston ohella mm. alueelliset joukkoliikennetyöryhmät

Alueellinen valmistelu- ja päätösprosessi

Toimivaltaiset viranomaiset valmistelevat yleisten sääntöjen sisällön alueellisesti yhteistyössä kuntien ja liikenteenharjoittajien kanssa lähtökohtaisesti samoilla periaatteilla kuin valmistelu nykyisin tapahtuu (sopimus pohjainen valmistelu)

Valmistelu tehdään vuoden 2011 alussa käyttöön otettujen lippusopimusten pohjalta niitä tarpeen mukaan kehittämällä

- toimivaltaisten viranomaisten ja kuntien lippuyhteistyösopimukset
 - toimivaltaisten viranomaisten ja kuntien tehtävät ja vastuut
 - tarvittaessa budjettikaton asettaminen
- toimivaltaisten viranomaisten ja bussiyriyten lippusopimukset hintavelvoitteiden korvaamiseksi
 - järjestelmän toteuttamistapa

Viranomaiset ja kunnat valmistelevat alueellisesti asiakashinnat, korvauksiin käytettävät budjettivarat ja muut yksityiskohdat yleisiä sääntöjä varten

- kaikki tarpeellinen tieto jo olemassa tällä yhteistyötasolla
- lähtökohtana käytettävissä olevat taloudelliset varat
- ensimmäisellä kerralla yleisiin sääntöihin varataan esim. nykytasoiset valtion ja kuntien budjettivarat
- valtio kohtelee rahoitusvastuissa kuntia vähintään yhtä tasapuolisesti kuin tällä hetkellä

Toimivaltaiset viranomaiset tekevät valmistelun pohjalta päätökset alueellisista yleisistä säännöistä valtioneuvoston seutulippuasetuksen oikeudellisten perusteiden mukaisesti

Taloudelliset vaikutukset

Valtion ja kuntien kustannukset ennakoitavissa ja hallittavissa seuraavilla perusteilla:

- vain hintavelvoite korvataan
- toimivaltaisen viranomaisen alueella yleensä vain yksi korvattava lipputuote (seutu- tai kaupunkilippu), jonka korvausosuus edustaa pientä osaa alueen kokonaisliikevaihdosta
- asianmukaiset ennakkomaksut sidottu indeksiin
- mahdollinen ylikompensaatio leikataan
- alikompensaatiota ei korvata, kun ennakkomaksut määritellään asianmukaisesti
- budjettimäärärahat ohjaavat asiakashintoja ja korvausten määrää
- joukkoliikennelain 4 §:n palvelutasomäärittelyt, 22 §:n reittiliikenteen myöntämisperiaatteet sekä toimivaltaisten viranomaisten ja bussiyriyten yhteistyö ohjaavat reittiliikenteen tarjontaa
- joukkoliikennelain perusteella reittiliikenteen oikeusperustainen ennakkoarkinta on yleistä sääntöä käytettäessäkin mahdollista

Muita vaikutuksia

Yleisen säännön avulla markkinaehtoisella reittiliikenteellä on tulevaisuudessa aidot toimintamahdollisuudet myös nykyisillä seutu-, kaupunki-, kunta- ja työmatkalippualueilla

- matkustajien liput ja matkakortit kelpuutetaan kaikessa bussiliikenteessä osana yhtenäistä lippujärjestelmää
- yritysaloitteisessa järjestelmässä kaikenkokoisten yritysten on mahdollisuus toimia markkinoilla

Yleisen säännön toteuttaminen ei poikkea hallinnollisesti merkittävästi nykyisen seutu-, kaupunki-, kunta- ja työmatkalippujärjestelmän käytännön toteuttamistavasta

Valmistelu LVM:n työryhmässä

Seutulippuasetuksen ja siihen liittyvän yleisen säännön mallin valmisteleminen edellyttää juridista osaamista

- LAL valmistelee seutulippuasetuksen ja yleisten sääntöjen periaatteet, jotka arvioidaan ulkopuolisilla asiantuntijoilla
- LVM valmistelee tarkemmat säädösmuutokset
- seutulippuasetuksen ja yleisten sääntöjen malli liitetään osaksi linja-autoliikenneryhmän työtä

**LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN LINJA-AUTOLIIKENNETYÖRYHMÄN MIETINTÖ
”SELVITYS LINJA-AUTOLIIKENTEEN JÄRJESTÄMISTAVOISTA”**

Erillisen erivän mielipiteeni lisäksi esitän työryhmän raportista seuraavat lausumat:

1. Johdanto

Katson, että siirtymäajan päättyessä toimivaltaiset viranomaiset tekevät ensisijaisesti valinnan siitä, järjestetäänkö linja-autoliikenne siirtymäajan jälkeen yritysaloitteisesti vai viranomaisaloitteisesti. Yritysaloitteisen järjestelmän liikenteenhoitomalleja ovat markkinaehtoinen reittiliikennelupa, yleinen sääntö, yritysaloitteinen yksinoikeussopimus ja täydentävä reittikohtainen osto nettomallilla. Myös siirtymäajan liikennöintisopimuksia on voimassa vuoden 2019 loppuun asti. Viranomaisaloitteisen järjestelmän malleja ovat alueellinen kilpailutettu käyttöoikeussopimus, bruttomalli ja oma tuotanto.

Yritysaloitteisen linja-autojärjestelmän ominaispiirteitä ovat

- valtakunnallisen joukkoliikenneverkon kehittäminen sovittamalla yhteen kaupunkiseutujen, maaseututaajamien ja pitkän matkan joukkoliikennettä
- markkinaehtoisten reittiliikennelupien myöntäminen ja/tai yritysaloitteisten yksinoikeussopimusten tekeminen
- reittiliikennemarkkinoiden avoimuus yritysaloitteiselle kilpailulle
- julkisesti rahoitettujen ja matkustajille edullisten seutu-, kaupunki-, kunta- ja työmatkalippujen käyttö asettamalla alueellisia yleisiä sääntöjä reittiliikenteeseen ja/tai sopimalla lipuista yksinoikeussopimuksissa
- yritysten ensisijainen vastuu liikenteen järjestämisestä sekä tarvittavista taustajärjestelmistä ja -verkostosta (lippu-, aikataulu-, asema- yms. palvelut)
- toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuus täydentää yritysaloitteista järjestelmää lisäpalvelujen ostoilla ja taustajärjestelmiin liittyvällä yhteistyöllä
- kustannustehokkuus ja edullisuus julkisten varojen käytön kannalta.

Toimivaltainen viranomainen voi siirtyä järjestämään linja-autoliikenteen omalla alueellaan viranomaisaloitteisesti, jos yritysaloitteinen järjestelmä ei tuota riittävällä tavalla viranomaisen haluamaa palvelutasoa. Viranomaisaloitteisen linja-autojärjestelmän erityispiirteitä ovat

- alueellisten joukkoliikenneverkkojen kehittäminen
- palvelutasotavoitteiden toteuttaminen viranomais suunnittelun keinoin
- viranomaisaloitteisten sopimusten tekeminen pääsääntöisesti tarjouskilpailumeneteltyllä (alueelliset bruttomallit tai käyttöoikeussopimukset)
- alueellisten markkinoiden kilpailuttaminen viranomaisaloitteisesti ja suljetut markkinat sopimusaikana
- toimivaltaisten viranomaisten määrittelemät alueelliset lippujärjestelmät
- viranomaisten kokonaisvastuu liikenteen järjestämisestä ja taustajärjestelmistä (lippu-, aikataulu-, asema- yms. palvelut)
- tarve kuntien ja valtion lisärahoitukselle paremman palvelutason sekä lisääntyvien viranomaistehtävien ja taustajärjestelmien kustannusten kattamiseksi.

Markkinaehtoinen reittiliikenne voi täydentää viranomaisaloitteista järjestelmää.

3. Viranomaisen keinot puuttua markkinoiden toimintaan

Raportissa todetaan, että ”toimivaltainen viranomainen ratkaisee itsenäisesti soveltaako se alueellaan PSA-mallia vai markkinaehtoista mallia. Liikenteen järjestämistä palvelusopimusasetuksen mukaisesti on tehtävä joukkoliikennelain 14 §:n 4 momentin mukainen päätös.”

Haluan tässä yhteydessä korostaa, että työryhmän asiantuntijakuulemisen perusteella toimivaltaiset viranomaiset eivät saa sitoa päätöksentekoaan muiden toimivaltaisten viranomaisten päätöksentekoon. Jokaisen viranomaisen on tehtävä toimivaltansa puitteissa tapauksen erityispiirteiden mukainen ratkaisu konkreettisissa yksittäisissä tapauksissa.

4.1 Reittiliikennelupa

Raportissa todetaan seuraavaa: ”Jos markkinaehtoisesti syntyvä liikenne tyydyttää joukkoliikenteelle asetetut palvelutasotavoitteet, viranomaisen ei tarvitse järjestää liikennettä palvelusopimusasetuksen mukaisesti. Viranomaisella ei kuitenkaan ole joukkoliikenteen järjestämispakkoa, vaikka palvelutasotavoitteet eivät täytyisikään.”

Mielestäni joukkoliikenteen palvelutasotavoitteet tulisi laatia niin realistisiksi, että niitä voidaan yhtä hyvin käyttää markkinaehtoisen reittiliikenteen tarjonnan ohjaamiseen kuin tarvittaessa joukkoliikenteen hankintojen lähtökohtana. Palvelutason määrittelystä on tällä hetkellä vireillä oikeustapauksia hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

6.1 Hankintaperiaatteet

Raportin mukaan ”joukkoliikennepalveluja hankittaessa hankinnan arvo määritellään koko hankinnan arvon perusteella, vaikka hankinta jaettaisiin erillisiin osiin esimerkiksi liikenteellisin perustein”.

Totean, että palvelusopimusasetuksessa tai joukkoliikennelaisissa ei ole säännöksiä, jotka velvoittaisivat hankintalain tapaan laskemaan hankinnan erillisten osien arvot yhteen. Palvelusopimusasetuksessa ”arvolla” tarkoitetaan palvelun, reitin, sopimuksen tai korvausjärjestelmän arvoa. Mielestäni hankinta pitää voida jakaa erillisiin osiin, jos siihen on erityisiä perusteluja. Näin voitaisiin tehdä esimerkiksi liikenteellisin perustein, jos toimenpiteellä on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä tarkoitus sekä vain vähäinen kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristävä vaikutus.

6.2.1 Bruttomalli ja 8.3.2 Henkilöresurssit

Raportissa ei ole tuotu riittävästi esiin viranomaisvetoisten alueellisten järjestelmien epäkohtia ja esim. bruttomallin soveltamisen kustannusvaikutuksia.

Bruttomallin kustannukset ovat selvitysten ja kokemusten perusteella suuremmat kuin muissa liikenteen järjestämistavoissa. Esimerkiksi Helsingin seudun kehyskunnilla on suuri kustannuskynnys liittyä HSL:n järjestelmään ja bruttomallin soveltamiseen. Kehyskuntien lisäkustannukset johtuisivat pääosin osallistumisesta keskuskaupungin joukkoliikenteen kustannuksiin. Lisäksi kustannuksia aiheuttavat mm. viranomaisteh-

tävien määrän lisääntyminen, kasvava hallinto, kuljettajien suuremmat palkkakustannukset, tarjonnan määrän lisääntyminen hiljaisina aikoina ja vähäisen kysynnän alueilla, kalustovaatimukset, laatuvaatimukset sekä taustajärjestelmien siirtyminen viranomaisvastuulle (mm. lippu-, aikataulu- ja asiakaspalautejärjestelmät).

Pääkaupunkiseudun ulkopuolella Uudenmaan alueen kunnissa valtion ja kuntien julkinen rahoitus avoimeen joukkoliikenteeseen on yhteensä tasoa 10 euroa/asukas. Jos Helsingin seudun kehyskunnat siirtyisivät HSL:n bruttomallijärjestelmään, nousisivat kustannukset HSL:n ja kuntien selvityksen (v 2010) perusteella välittömästi tasolle 50–100 euroa/asukas. Helsingin, Espoon ja Vantaan kustannukset bruttomallista ovat tällä hetkellä 200–350 euroa / asukas, Turun 85 euroa/as (15 M€/v) ja Tampereen 53 euroa/as (11 M€/v).

Jos yritysaloitteisesti nykyisin toimiva linja-autojärjestelmä muutettaisiin valtakunnallisesti viranomaisaloitteiseksi, voidaan tältä pohjalta arvioida julkisen vallan lisäkustannuksia. Bruttomalliin siirtyminen merkitsisi vuonna 2006 tehdyn EP-Logistics Oy:n selvityksen perusteella lisäkustannuksia julkiselle vallalle noin 100 miljoonaa euroa vuodessa. Tässä eivät ole vielä mukana palvelutasoparannuksista aiheutuvat kustannukset.

Liite 1 Reittilupaohje

Mielestäni reittiliikennelupien käsittelyä koskevasta ohjeesta puuttuvat seuraavat työryhmän asiantuntijakuulemisessa esitetyt näkemykset:

- Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnön kannanotoilla reittiliikenteen ennakkoharkinnasta on tavallista suurempi merkitys, koska hallituksen esityksestä puuttuivat 22 §:n 3 momentin yksityiskohtaiset perustelut.
- Reittiliikenteen ennakkoharkinnan sovellettavuutta ja päätöksenteon laatua voidaan parantaa toimivaltaisten viranomaisten ja liikenteenharjoittajien välisellä yhteistyöllä, neuvotteluilla ja vuorovaikutuksella. Viranomaisilla voidaan katsoa olevan jopa velvoite keskustella epävirallisemminkin yritysten kanssa. Tällä tavoin voidaan selvittää reittiliikenteen yhteensovittamisen mahdollisuuksia. Vastuu sallitusta tai kielletystä yhteistyöstä on yksiselitteisesti liikenteenharjoittajilla.

Työryhmän toimintatavat

Pidän erittäin valitettavana, että työryhmä ei arvioinut kaikkia linja-autoliikenteen järjestämistapoja objektiivisesti. Lisäksi asiantuntijakuulemisessa esitetyistä näkemyksistä poimittiin raporttiin lähinnä vain työryhmän virkamiesenemmistön näkemyksiä tukevia kannanottoja. Työn loppuvaiheessa bussialan keskeisimpiä kommentteja ei käsitelty eikä keskusteltu avoimesti työryhmässä eikä niitä toimitettu edes kommenttikierrokselle toimivaltaisille viranomaisille. Myös työryhmän virkamiesnäkemyksiä vuodettiin kesken työn työryhmän ulkopuolelle ja julkisuuteen.

Ari Heinilä
Linja-autoliitto

Liikenne- ja viestintäministeriö

Linja-autoliikennetyöryhmän selvitys linja-autoliikenteen järjestämistavoista

Liikenne- ja viestintäministeriön tuottama selvitys linja-autoliikenteen tulevaisuudesta on valmistunut. Selvitys sinänsä on tarpeellinen, sillä jo jonkin aikaa on Suomen yhteiskunnalta ja erityisesti viranomaisilta puuttunut visio siitä, minkälainen julkinen linja-autoliikenne maahamme halutaan. Raportissa onkin tuotu esiin hyvin liikenteenhoidomalleja, joilla alueellisesti liikennettä voidaan hoitaa.

Kuten raportissa todetaan, toimiva julkisen liikenteen järjestelmä muodostuu joukkoliikennettä tukevasta infrastruktuurista, riittävästä vuorotarjonnasta, edullisista lipputuotteista ja niiden tiedottamisesta asiakkaille. Linja-autoliikenteessä Matkahuolto vastaa kattavasti asemaverkostosta, liikennöitsijöiden tarjonnan kokoamisesta valtakunnallisiksi aikataulu- ja lippupalveluiksi sekä niiden tiedottamisesta. Matkustajien kannalta on tärkeää, että aikataulut ovat kattavat ja ajantasaiset, ja että ostetut liput ovat jatkossakin käypiä koko linja-autoliikenteessä. Linja-autoliikennettä kokonaisuutena katsottaessa juuri helppous ja turvallisuus hinnan ohella ovat sitä aitoa asiakaslähtöisyyttä, jonka turvaaminen on koko yhteiskunnan etu pitkällä tähtäimellä.

Toimivaltaisten viranomaisten päätökset tulisi tehdä pitkäjänteisesti ja siten, että ne perustuisivat ennen kaikkea matkustajien ja veronmaksajien näkökulmaan. Vain näin linja-autoliikenne voi säilyä kilpailukykyisenä vaihtoehtona yksityisautoilulle. Tätä varten liikenteen järjestämisen eri vaihtoehtoja tulee puntaroida seuraavien kolmen arvon kautta:

Helppo matkustajakokemus

Bussijärjestelmä ei saa hajota useiksi eri toimijoiksi, joiden aikataulut tai lipputuotteet eivät ole yhteensopivia toistensa kanssa, koska tämä merkitsisi matkustajakokemuksen rapautumista ja linja-autoliikenteen käytön vaikeutumista huomattavasti. Tällainen tilanne toteutuu, mikäli raportin suositusten mukaisesti siirrytään viranomaisaloitteisiin alueellisiin järjestelmiin. Suljetut alueelliset järjestelmät kattavat vain osan valtakunnallisesta joukkoliikenteestä.

Alueellisesti tasa-arvoinen Suomi

Julkisen liikenteen on oltava vaihtoehto jokaiselle suomalaiselle. Siksi ei pidä luoda sellaista tilannetta, jossa harvempaan asuttujen seutujen linja-autoliikenne kuihtuu pois kannattamattomana. Puhtaasti kysyntälähtöinen tarjonta ja hinnoittelu johtaisivat lentoliikennettä muistuttavaan tilanteeseen, joissa osa alueista syrjäytyy korkeiden matkustuskustannusten ja liian harvan vuorotarjonnan takia.

Kustannustehokkuus ja pieni verorasite

Liikenteen järjestämisen kokonaiskustannukset on pidettävä kurissa, jotta julkisen liikenteen houkuttelevuus säilyy kansalaisille. Yhdistettynä vaatimukseen helposta matkustajakokemuksesta tämä merkitsee sitä, ettei liikenteen järjestämiseen tarvitta-

via infrastruktuureja kannata rakentaa useita päällekkäin. Toisaalta myös yrittäjävetoisuus kilpailluilla markkinoilla lisää kustannustehokkuutta, kun taas – toisessa ääripäässä – viranomaisvetoisuus voi johtaa tehottomuuteen ja lisäkustannusten siirtämiseen veronmaksajien kannettavaksi. Tällä hetkellä 70 % Suomen linja-autoliikenteestä on täysin markkinaehtoista.

Huomioita raportin suosituksista

Työryhmän työssä jäi kokonaan selvittämättä yleisen säännön käyttöönotolle tarvittavat toimenpiteet. Suosituksissa mainitaan, että yleisen säännön käyttöönottoa ei ryhdytä valmistelemaan eikä lisäselvityksiä asiasta tehdä. Lisäselvityksellä ja sen mukaisella mahdollisella yleisen säännön käyttöönotolla voitaisiin kuitenkin turvata valtakunnallisesti yhtenäinen joukkoliikennejärjestelmä. Matkustajakokemuksen helpottamiseksi ja alueellisen tasa-arvon takaamiseksi lisäselvitys tulisi tehdä pikaisesti. Raportissa mainitut nousukorvausmallit eivät takaa lippujen kelpoisuutta kaikessa liikenteessä. Esimerkiksi reittiliikennevuoroissa yrittäjät päättävät itsenäisesti, mitä lipputuotteita hyväksyvät vuoroissaan.

Matkustajakokemuksen helpottamiseksi suositusten mukainen, satunnaiseen matkustamiseen soveltuvien lipputuotteiden kehittäminen on tärkeää. Siinä voidaan hyödyntää kokemuksia esimerkiksi Matkahuollon tuottamasta, Tampereen seudulla käytössä olevasta kolmen kuukauden aikana 30 vapaavalintaista matkapäivää sisältävästä seutulipusta. Sen sijaan toimivaltaisten viranomaisten päättämät erilliset taksa- ja lippujärjestelmät tulevat estämään valtakunnallisen yhteiskäyttöisyyden ja vaikeuttamaan positiivista matkustajakokemusta.

Yhteiskäyttöisten maksu- ja aikataulujärjestelmien kehittämisessä yhteiskunnan kannalta olisi edullisinta ja tehokkainta hyödyntää olemassa olevien toimijoiden käytössä olevia järjestelmiä. Käytössä olevat maksujärjestelmät ovat toiminnoiltaan luotettavia ja käyttäjät voivat luottaa aikataulujärjestelmien tietosisältöön. Yhteiskäyttöisyydessä tulisi keskittyä nykyisten palveluiden täydentäviin lisäarvoa tuottaviin uusiin palveluihin.

Suosituksissa on kiinnitetty huomiota toimivaltaisten viranomaisten puutteellisiin vaikutusmahdollisuuksiin reittiliikennevuorojen käyttämiin pysäkkeihin ja terminaaleihin. Suositusten mukaisesti asia on selvitettävä pikaisesti. Tämän hetkiset kokemukset osoittavat puutteellisten vaikutusmahdollisuuksien johtavan huonoon matkustajakokemukseen eivätkä ne myöskään edesauta alueellista tasa-arvoa.

Työryhmän työssä oli hyvää jäsenten sitoutuminen työryhmätyöskentelyyn, joka käsittääkseni laajensi joukkoliikenteeseen vaikuttavien toimijoiden näkemyksiä. Yhteistyötä kannattaa jatkaa edelleen.

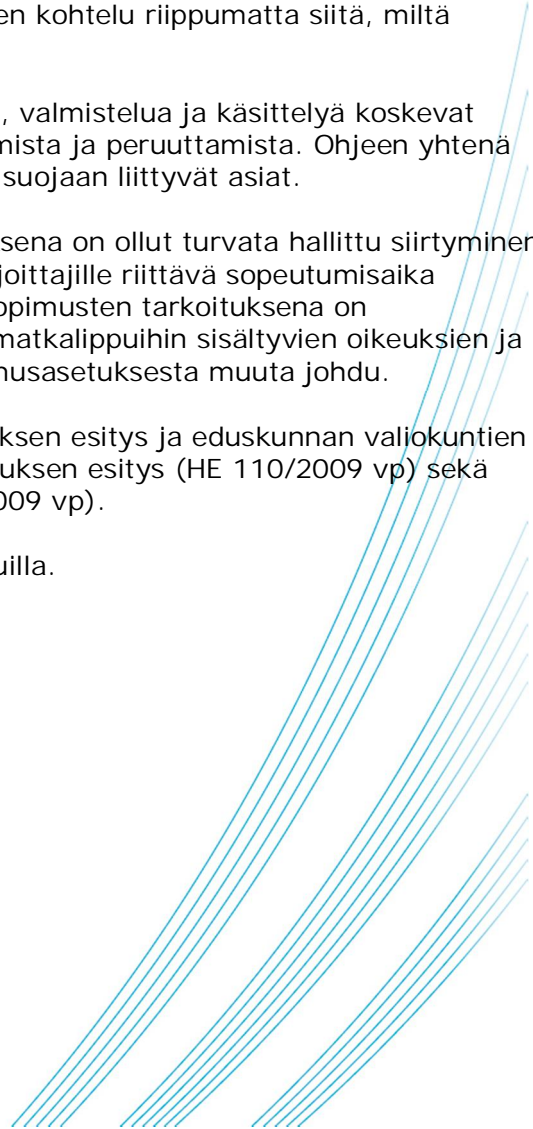
Oy Matkahuolto Ab



Jukka Ylitalo
henkilöliikennepäällikkö

Linja-autoliikenteen reittiliikennelupien käsittelyä koskeva ohje

- Tämä liikenne- ja viestintäministeriön ohje on tarkoitettu reittiliikennelupia myöntäville viranomaisille, joita ovat joukkoliikennelain 12 §:ssä tarkoitetut toimivaltaiset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä toimivaltaiset kunnalliset viranomaiset.
- Ohjeen tarkoituksena on yleisellä ohjauksella varmistaa lain soveltamisen riittävä yhtenäisyys ja liikenteenharjoittajien tasapuolinen kohtelu riippumatta siitä, miltä viranomaiselta lupaa haetaan.
- Ohjeessa käydään läpi reittiliikennelupien hakua, valmistelua ja käsittelyä koskevat asiat. Lyhyesti on käsitelty myös lupien muuttamista ja peruuttamista. Ohjeen yhtenä keskeisenä osana ovat siirtymäajan sopimusten suojaan liittyvät asiat.
- Joukkoliikennelain siirtymäsäännöksen tarkoituksena on ollut turvata hallittu siirtyminen uuden lain soveltamiseen ja antaa liikenteenharjoittajille riittävä sopeutumisaika toimintaympäristön muuttuessa. Siirtymäajan sopimusten tarkoituksena on linjaliikennelupiin sekä seutu-, kaupunki- ja työmatkalippuihin sisältyvien oikeuksien ja velvollisuuksien säilyttäminen, ellei palvelusopimusasetuksesta muuta johdu.
- Lakien tulkinnassa tärkeää aineistoa ovat hallituksen esitys ja eduskunnan valiokuntien mietinnöt. Ks. joukkoliikennelakia koskeva hallituksen esitys (HE 110/2009 vp) sekä liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö (18/2009 vp).
- Ohje voidaan julkaista viranomaisen internetsivuilla.



Pikaohje

1. Toimenpiteet ennen asian vireille saattamista (s.3)

Reittiliikenne on markkinaehtoista liikennettä, joka on säännöllistä, jonka palvelut ovat yleisesti käytettävissä ja jonka reitin päätepiestet, pysäkit tai tärkeimmät pysäkit sekä aikataulun luvan myöntävä viranomainen vahvistaa.

Aloitteen reittiliikenteestä tekee aina liikenteenharjoittaja.

Lupa voidaan myöntää vain henkilölle, jolla on joukkoliikennelupa.

Luvan myöntämisen edellytyksenä on liikenteenharjoittajan julkaisema laatulupaus.

Reittiliikenteessä käytössä oleviin matkalippuihin ei makseta tukea julkisista varoista.

Viranomainen määrittelee toimialueensa joukkoliikenteen palvelutason ja julkaisee sen internetsivuilla.

2. Hakemuksen vireillepano (s.4)

Hakemuksen voi jättää milloin tahansa toimivaltaiselle viranomaiselle.

Hakemus on jätettävä vähintään kolme kuukautta ennen liikenteen aloittamisaikaa.

Luvan voimassaoloaika on vähintään kaksi vuotta ja enintään kymmenen vuotta.

Tarvittaessa hakemukseen on liitettävä selvitys siitä, että pysäkit ovat olemassa ja että liikenne pystyy käyttämään esitettyjä linja-autoasemia, pysäkkejä ja väyliä liikennöintiin.

3. Hakemuksen käsittely (s.5)

Hakemuksesta voidaan pyytää lausuntoja ja kuulla muita reitillä liikennöiviä liikenteenharjoittajia tai viranomaisia sekä muita samalle reitille hakemuksia jättäneitä liikenteenharjoittajia.

Hakemus pyritään ratkaisemaan kolmen kuukauden kuluessa sen saapumisesta.

4. Päätöksenteko (s.7)

Vähimmäisehdot täyttävät hakemukset yleensä hyväksytään. Siirtymäajan sopimukset nauttivat sopimusten sitovuudesta johtuvaa oikeudellista suojaa. Kyse ei kuitenkaan ole yksipuolisesti ja pelkästään siirtymäajan sopimusten suojasta, vaan samalla on otettava huomioon reittiliikenneluvan hakijan perustuslain mukainen elinkeinovapaus. Tarveharkintaa ei sovelleta. Erityisestä syystä voidaan hakemus hylätä tai hyväksyä osittain.

Päätökseen voivat vaikuttaa reitillä olevat muut liikennepalvelut, tienpitäjän lupa väylän tai sen osan käyttöön, liikenteenharjoittajan aiempi toiminta ja viranomaisen joukkoliikenteen palvelutasopäätökset. Päätös on perusteltava ilmoittamalla mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainitsemalla sovelletut säännökset. Päätös annetaan tiedoksi niille, joilla on asiassa valitusoikeus.

5. Luvan muuttaminen (s.12)

Kahden ensimmäisen liikennöintivuoden aikana hyväksyttäviä ovat vain vähäiset reitti- tai aikataulumuutokset. Suuremmat muutokset käsitellään uuden liikenteen hakemuksina. Hakija ilmoittaa eri aikataulukaudet jo lupaa hakiessaan.

6. Luvan peruuttaminen ja varoituksen antaminen (s.13)

Lupa peruutetaan jos liikenteenharjoittajan joukkoliikennelupa peruutetaan tai liikenteenharjoittaja hakee sitä itse peruutettavaksi.

Liikenteenharjoittajan pyynnöstä lupa voidaan peruuttaa ennenaikaisesti vain jos tarjonta reitillä on lisääntynyt ja liikenne on tappiollista tai muusta syystä kohtuutonta.

Viranomainen voi peruuttaa luvan jos liikennettä harjoitettaessa on ilmennyt vakavia rikkomuksia tai laiminlyöntejä taikka liikennettä ei ole lainkaan aloitettu.

Lisätietoja:

<http://www.edilex.fi/saadokset/lainsaadanto/20090869>

http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/livm_18_2009_p.shtml

1 Toimenpiteet ennen asian vireille saattamista

Joukkoliikennelain 2 §:n 4 kohdan mukaan reittiliikenteellä⁶ tarkoitetaan markkinaehtoista liikennettä, joka on säännöllistä, jonka palvelut ovat yleisesti käytettävissä ja jonka reitin päätepaikat, pysäkit tai tärkeimmät pysäkit sekä aikataulun luvan myöntävä viranomainen vahvistaa. Milloin sitten liikenne on sillä tavoin säännöllistä ja milloin se on siten yleisesti käytettävissä, että reittiliikennelupa on tarpeen? Lain perustelujen mukaan reittiliikenteen käsite vastaa pääosin joukkoliikenneläillä kumotussa henkilöliikenneläissa tarkoitettua linjaliikenteen käsitettä. Siten tulkinta siitä, milloin liikenne on säännöllistä ja yleisesti käytettävissä, ei ole perusteiltaan muuttunut. Lakiin sisältyy kuitenkin muita muutoksia, jotka vaikuttavat jossain määrin säännöllisyys-käsitteen tulkintaan.

Säännöllisyyttä arvioitaessa on kyse siitä, että vuoro ajetaan aina samanlaisena, samaa reittiä ja samaa aikataulua noudattaen. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka usein vuoro ajetaan ja kuinka kauan palvelua tarjotaan. Tavanomaista on, että palvelua tarjotaan joka päivä tai arkisin taikka viikonloppuina. Tätä harvemminkin tarjottavat palvelut voivat olla säännöllisiä ja niihin voidaan antaa reittiliikennelupa. Käytännössä säännöllisyyden rajoja on henkilöliikennelain voimassa ollessa lähestytty sesonkiluonteisissa palveluissa, esim. Pohjois-Suomen hiihto- ja ruskalomalaisia palvelevilla vuoroilla.

Säännöllisyyden käsitettä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että mikään palvelu ei jäisi tarjoamatta tarpeettoman ahtaan tulkinnan takia. Henkilöliikennelain voimassa ollessa yritys pystyi järjestämään hyvin harvoin ajettavan vuoron tilausliikenteenä. Esimerkkeinä voidaan mainita vuosittain järjestettävän tapahtuman tai yksittäisen juhlapyhän kuten vapunpäivän liikenne. Nyt tämä ei enää ole samalla tavalla mahdollista, ellei ajolla ole tilaajaa. Muutos johtuu tilausliikenteen määritelmän muuttumisesta. Näistä syistä säännöllisyyden käsitettä voidaan tulkita entistä väljemmin. Siten ongelmia ei aiheuttane, vaikka reittiliikennelupa myönnettäisiin vain kerran vuodessa ajettavaan liikenteeseen varsinkin jos lupaa haetaan pitkäköksi ajaksi, esimerkiksi neljäksi vuodeksi.

Määritelmään sisältyvä vaatimus siitä, että palvelu on yleisesti käytettävissä, on yksitulkintainen. Reittiliikenne on aina kaikille avointa palvelua. Esimerkiksi käyttäjäryhmän mukaan rajoitettua markkinaehtoista palvelua voi tarjota vain tilausliikenteenä.

Reittiliikennelupa voidaan myöntää vain henkilölle, jolla on joukkoliikennelupa. Tästä syystä reittiliikenneluvan hakijan on ensin haettava ja saatava joukkoliikennelupa, jos hänellä ei sitä ennestään ole. Mahdollista on myös, että reittiliikennelupaa koskeva hakemus jätetään odottamaan joukkoliikenneluvan myöntämistä.

Toimivaltaisten viranomaisten on määriteltävä joukkoliikenteen palvelutaso viimeistään vuoden 2011 loppuun mennessä (joukkoliikennelain 4 § ja 60 §:n 1 momentti). Toimivaltaisen viranomaisen ennen lain voimaantuloa laatimat palvelutason määrittelyt ovat kuitenkin voimassa vuoden 2013 loppuun asti. Viranomaiset julkaisevat palvelutasomäärittelynsä internetsivuillaan. Liikenteenharjoittaja voi palvelutasomäärittelyn perusteella arvioida, millaisia palveluja viranomaiset odottavat syntyvän, sekä sitä, onko hakemuksen myötä poikkeuksellisesti syntyvässä tilanteessa, jossa tarjonta selvästi ylittäisi reitille määritellyn joukkoliikenteen palvelutason. Siten palvelutason määrittelyllä on ohjaava vaikutus reittiliikenteen synnyn kannalta.

Reittiliikenneluvan hakija voi halutessaan olla yhteistyössä toisten liikenteenharjoittajien kanssa ennen hakemuksen jättämistä (joukkoliikennelain 7 §). Esimerkiksi matkaketjujen luomiseen liittyvä yhteistyö on sallittu. Tällainen yhteistyö on mahdollista myös muiden liikennemuotojen (raideliikenne, laivaliikenne, lentoliikenne) kanssa. Luvanhakijan on kuitenkin samalla otettava huomioon kilpailuoikeuden vaatimukset ja pidättäytyttävä kielletystä yhteistyöstä, esimerkiksi markkinoiden jakamisesta. Toimivaltaiset lupaviranomaiset eivät

⁶ Tämä suositus ei koske Suomen ja toisen valtion väliseen kahdenkeskiseen sopimukseen perustuvien reittien lupien käsittelyä (joukkoliikennelain 18 ja 24 §).

anna yksittäistapauksessa neuvoja siitä, mikä on kiellettyä yhteistyötä. Sallittu yhteistyö perustuu neuvoston asetukseen N:o 169/2009, joka on julkaistu lupaviranomaisen internetsivuilla. Asetuksen 2 artiklan (Teknisiä sopimuksia koskeva poikkeus) nojalla kilpailuoikeudellinen yritysten välisen yhteistyön kieltä ei koske sopimuksia, päätöksiä tai yhdenmukaistettuja menettelytapoja, joiden tarkoituksena tai seurauksena ovat tekniset parannukset tai tekninen yhteistyö

- standardoimalla laitteita, kuljetustarvikkeita, kulkuneuvoja tai kiinteitä laitteita
- vaihtamalla tai käyttämällä yhdessä henkilöstöä
- järjestämällä ja toteuttamalla peräkkäisiä, toisiaan täydentäviä, korvaavia tai yhdistettyjä kuljetuksia sekä vahvistamalla tai noudattamalla niissä käytettäviä maksuja ja ehtoja, mukaan lukien erityiset kilpailukykyiset hinnat
- käyttämällä toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisimpia reittejä yhdellä kuljetusmuodolla tapahtuviin kuljetuksiin
- sovittamalla yhteen jatkoyhteyksien kuljetusaikatauluja
- yhdistämällä yksittäisiä lähetyksiä
- vahvistamalla yhdenmukaisia sääntöjä maksutaulukoiden rakenteesta ja niiden käyttämisestä koskevista ehdoista, jos näillä säännöillä ei vahvisteta kuljetusmaksuja eikä -ehtoja.

2 Reittiliikennelupahakemuksen vireillepano

Reittiliikenne on tyypillistä yritysaloitteista toimintaa. Siten aloite luvan hakemiseen on aina liikenteenharjoittajilla. Ne voivat tehdä hakemuksensa milloin tahansa.

Yritysaloitteisuudesta seuraa, että reittiliikennelupia ei julisteta haettavaksi. Jos viranomaisen erityisestä syystä toivoo saavansa hakemuksen jostakin reitistä, se voi internetsivuillaan kiinnittää huomiota palvelutasopuutteisiin. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta on junavuoron lakkaaminen ja sen korvaaminen olosuhteissa, joissa liikennepalvelun käyttäjien määrä antaa viitteitä siitä, että liikenne voitaisiin hoitaa ilman julkista tukea tai jos määrärahat eivät anna mahdollisuutta palvelun ostamiseen.

Hakemus on toimitettava toimivaltaiselle viranomaiselle viimeistään kolme kuukautta ennen liikenteen aiottua aloittamisaikaa.

Joukkoliikennelain 27 §:n mukaan reittiliikennelupaa koskevassa hakemuksessa on ilmoitettava liikenteen reitti, kaikki tai tärkeimmät pysäkit, aikataulu ja liikenteen aiottu aloittamisaika, ajankohdat, jolloin aikatauluja voidaan muuttaa sekä tarvittaessa liikenteen luonne. Hakemukseen on tarvittaessa liitettävä selvitys siitä, että haetut väylät ja pysäkit ovat liikennöintiin käytettävissä. Lisäksi hakemuksessa on ilmoitettava, onko hakemuksen jättämisestä edeltänyt liikenteenharjoittajien välinen yhteistyö (7 §). Hakemukseen on liitettävä liikennepalveluja koskeva laatulupaus (48 §) tai siinä on ilmoitettava, mistä Internet-ositteesta se on saatavilla.

Hakijan oman edun mukaista on etukäteen varmistua siitä, että linja-autoasemilta tms. löytyy laituritilaa hakemuksen mukaisen liikenteen harjoittamista varten.

Jos hakemuksessa on puutteita, viranomaisen pyytää hakijaa täydentämään hakemustaan. Hakemuksen täydentämiselle asetetaan määräaika. Samalla ilmoitetaan, että hakemus voidaan ratkaista määräajan umpeuduttua, vaikka hakija ei olisi täydentänyt hakemustaan.

3 Reittiliikennelupaa koskevan hakemuksen käsittely

Reittiliikennelupien käsittelyssä sovelletaan hallintolakia (434/2003) kokonaisuudessaan. Joukkoliikennelakiin ei sisälly hakemuksen käsittelyyn sisältyviä säännöksiä lukuun ottamatta 27 §:n säännöstä, joka liittyy hakemuksen sisältöön ja hakuaikaan.

Hallintolain ja joukkoliikennelain ohella keskeinen on myös laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Siitä säädettyä avoimuuden periaatetta on noudatettava ja huolehdittava siitä, että yksilöillä ja yhteisöillä on muun muassa mahdollisuus valvoa etujaan ja oikeuksiaan. Tämä voi liittyä asian selvittämiseen, jota on selostettu seuraavissa kappaleissa, mutta se voi ilmetä myös niin, että eri tahojen on helppo saada tietoa vireillä olevista asioista ja niiden käsittelystä samoin kuin viranomaisen tekemistä päätöksistä. Avoimuus reittiliikennelupien käsittelyssä voi ilmetä esimerkiksi niin, että saadut hakemukset annetaan tiedoksi laajemmin kuin asian varsinainen selvittäminen edellyttää.

Reittiliikennelupaa koskeva hakemus käsitellään viivytyksettä ja päätös tulee pyrkiä tekemään niin ajoissa, että hakija voi aloittaa liikenteen suunnittelemaan ajankohtana. Jos viranomainen saa samasta reitistä useampia hakemuksia, ne on pääsääntöisesti käsiteltävä yhdessä siten kuin hallintolaissa (25 §) edellytetään.

Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä (hallintolain 31 §) hankkimalla hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Niitä ovat lausunnot viranomaisilta, jotka järjestävät tai ovat järjestäneet toimivallassaan olevaa liikennettä palvelusopimusasetuksen mukaisesti sillä alueella, jolle reittiliikennelupaa on haettu (22 §:n 2 momentin 1-3 kohdat). Lausunnon antajan tulee tarvittaessa olla yhteydessä sopimuskumppaninaan oleviin liikenteenharjoittajiin ja tiedustella heidän kantaansa hakemukseen. Viranomaisen näkökulmasta yhteydenottoa on arvioitava sopimusvelvoitteena, joka sen tulee pystyä täyttämään. Asiassa on kyse myös liikenteenharjoittajan luottamuksensuojasta. Liikenteenharjoittajan ja toimivaltaisen viranomaisen on voitava luottaa toisiinsa sopimuskumppaneina.

Lausunnon antavan viranomaisen yhteydenotto liikenteenharjoittajaan on tarpeen etenkin, jos liikennettä harjoitetaan käyttöoikeussopimuksen mukaan. Jos kyse on bruttosopimuksesta, yhteydenotto ei välttämättä ole tarpeen. Jos liikenteenharjoittajan kanta poikkeaa lausuntoa antavan viranomaisen kannasta, on tämä seikka ilmoitettava lausunnossa. Joka tapauksessa on ilmoitettava, onko lausuntopyyntö välitetty liikenteenharjoittajalle. Liikenteenharjoittaja voi halutessaan toimittaa perustelunsa suoraan lausunnon pyytäjälle. Samoin edellytyksin toimivaltaisen viranomaisen tulee olla yhteydessä omaan sopimuskumppaniinsa ja varata sille mahdollisuus ilmoittaa kantansa.

Lain siirtymäsäännöksen mukaan (62 §) siirtymäajan liikennöintisopimukset ja ennen 3.12.2009 tehdyt ostoliikennesopimukset rinnastetaan julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin. Siten edellisen kappaleen mukaista selvittämismenettelyä sovelletaan myös niihin.

Jos on epätietoisuutta siitä, ovatko haetut reitit tai pysäkit liikennöintiin käytettävissä, on syytä hankkia lausunto tienpitäjältä. Lausunnon mm. Matkahuollolta tai kunnalta voidaan tarvittaessa selvittää myös, onko terminaalissa tilaa uudelle vuorolle.

Lisäksi on tarpeen selvittää, onko hakija mahdollisesti lopettanut reitti- tai kutsujoukkoliikenteen ennen kuin liikenteen harjoittamisen vähimmäisaika on umpeutunut. Samoin on tarkistettava, onko hakijan reittiliikennelupa tai kutsujoukkoliikennelupa viimeksi kuluneen kahden vuoden aikana peruutettu tai onko hakijalle annettu huomautus sillä perusteella, että liikenteenhoidossa on ilmennyt vakavia ja olennaisia rikkomuksia tai laiminlyöntejä. Sekä liikenteen lopettaminen että luvan peruuttaminen tai varoitus ovat hakemuksen käsittelyn kannalta relevantteja riippumatta siitä, missä liikenteen harjoittaminen on lopetettu tai mikä viranomainen on peruuttanut luvan tai antanut varoituksen.

Reittiliikennelupaa koskeva hakemus voidaan erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa hylätä sillä perusteella, että hakemuksen hyväksyminen vaarantaisi luotettavien liikennepalveluiden saatavuuden tai reitin tarjonta ylittäisi selvästi viranomaisen määrittelemän joukkoliikenteen palvelutason. Jos kyseessä on tällainen tilanne, on reitillä ennestään reittiliikennettä harjoittavia yrityksiä kuultava.

Ennen hakemuksen ratkaisemista hakijaa on hallintolain mukaisesti vielä kuultava sellaisista asiassa saaduista selvityksistä tai vaatimuksista, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asia voidaan ratkaista asianosaista kuulematta lähinnä silloin, kun hakemus hyväksytään (hallintolain 34 §).

Jos lupia on hakenut samalle reitille useampi kuin yksi, tulee hakijoilta kuulemisen yhteydessä tiedustella, pitävätkö he hakemuksensa voimassa siinäkin tapauksessa, että lupa myönnetään jokaiselle hakijalle. Vastineen antamiselle on tässä tilanteessa varattava tavanomaista pitempi aika, jotta hakijat voivat halutessaan sovittaa hakemuksensa yhteen. Sama koskee haetun liikenteen yhteensovittamista olemassa olevaan liikenteeseen, jos uhkana on, että olemassa olevat liikennepalvelut vakavasti vaarantuisivat.

4 Päätöksenteko

Markkinaehtoista reittiliikennettä koskeva hakemus on hyväksyttävä, ellei jokin joukkoliikennelain 22 §:n mukainen tai 62 §:n 11 momentin soveltamiseen liittyvä syy estä luvan myöntämistä. Hakemus on pyrittävä ratkaisemaan niin, että liikenteenharjoittaja voi aloittaa liikenteen suunnittelemanaan ajankohtana. Lain 27 §:ssä edellytetään, että hakemus on toimitettava viimeistään kolme kuukautta ennen aiottua liikenteen aloittamisaikaa. Säännös ei kuitenkaan estä viranomaista ratkaisemasta asiaa aikaisemmin, mikäli kaikki asian käsittelemiseen liittyvät toimenpiteet saadaan valmiiksi nopeammin. Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Joukkoliikennelain 62 §

Joukkoliikennelain 62 §:n 11 momentin mukaan siirtymäajan liikennöintisopimukset ja ennen 3.12.2009 tehdyt ostosopimukset rinnastetaan julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin sovellettaessa lain 22 §:n 2 momentin 1-3 kohtaa sekä 3 ja 4 momenttia. Lain siirtymäsäännöksen tarkoituksena on ollut turvata hallittu siirtyminen uuden lain soveltamiseen ja antaa liikenteenharjoittajille riittävä sopeutumisaika toimintaympäristön muuttuessa. Siirtymäajan sopimusten tarkoituksena on linjaliikennelupiin sekä seutu-, kaupunki- ja työmatkalippuihin sisältyvien oikeuksien ja velvollisuuksien säilyttäminen, ellei palvelusopimusasetuksesta muuta johdu.

Joukkoliikennelain 62 §:n 11 momentin soveltaminen voi estää reittiliikenneluvan myöntämisen. Siirtymäajan sopimukset nauttivat sopimusten sitovuudesta johtuvaa suojaa. Siirtymäsäännöksen oikeudellinen luonne erityisjärjestelynä ja siitä johtuva sopimusten suoja on otettava viranomaisen päätöksenteossa huomioon sovellettaessa joukkoliikennelain 22 §:ää. Reittiliikennelupien myöntäminen ei saa johtaa tämän suojan poistumiseen eikä merkittävään heikentymiseen.

Milloin hakemus on hylättävä?

Hakemus on hylättävä, jos hakijalla ei ole joukkoliikennelupaa tai jos hän kieltäytyy antamasta sitoumusta harjoittaa luvan mukaista liikennettä vähintään kahden vuoden ajan.

Jos hakija ei ole antanut joukkoliikennelain 48 §:ssä tarkoitettua laatulupausta tai laatulupaus ei täytä lain vaatimuksia, hakemus voidaan jättää odottamaan kunnes laatulupaus on asianmukaisesti annettu. Tästä ilmoitetaan hakijalle erikseen. Jos hakija ei täydennä hakemusta asetetussa määräajassa, hakemus on hylättävä.

Lisäksi hakemus voidaan hylätä joukkoliikennelain 22 §:n 2 ja 3 momentin mukaisin perustein. Nämä hylkäämisperusteet ovat kuitenkin erittäin poikkeuksellisia. Muilla kuin lain mukaisilla syillä hakemusta ei saa hylätä. Seuraavassa on käsitelty harkinnanvaraisia hylkäämisperusteita ja niiden soveltamiseen liittyviä näkökohtia:

Joukkoliikennelain 22 §:n 2 momentin 1-3 kohdat

Pykälän 1-3 kohdissa on kyse samankaltaisista tilanteista, joissa arvioidaan uuden reittiliikenneluvan vaikutuksia palvelusopimusasetuksen mukaisesti harjoitettavalle liikenteelle. Kaikissa kohdissa on kyse siitä, aiheuttaako reittiliikenne jatkuvaa ja vakavaa haittaa palvelusopimusasetuksen mukaisesti harjoitettavalle liikenteelle.

Lain siirtymäsäännöksen nojalla siirtymäajan liikennöintisopimuksen ja ennen 3.12.2009 tehdyn ostosopimuksen nojalla harjoitettava liikenne rinnastetaan palvelusopimusasetuksen mukaan harjoitettavaan liikenteeseen. Tämän suosituksen julkaisemisajankohtana (toukokuu 2012) miltei kaikki linja-autolla harjoitettava säännöllinen liikenne perustuu siirtymäajan sopimukseen, ostosopimukseen tai PSA-sopimukseen. Tilanne tulee jatkumaan ainakin pääosin samankaltaisena lain siirtymäajan. Siten reittiliikennelupahakemuksia ratkaistaessa mahdollinen haitta arvioidaan lähes aina pykälän 2 momentin 1-3 kohtien perusteella. Uuden reittiliikenteen haittaa olemassa olevalle reittiliikenteelle arvioidaan 22 §:n 3 momentin perusteella (s. 11).

Huomion arvoista on, että reittiliikennelupaa koskevan hakemuksen hylkääminen on todennäköisempää 2 momentin kuin 3 momentin nojalla. Tämä johtuu siitä, että 2 momentissa lainkohdan soveltamisen edellytykset täyttyvät, jos reittiliikenne aiheuttaisi PSA-liikenteelle tai muulle sopimukseen perustuvalle liikenteelle jatkuvaa tai vakavaa haittaa. Sen sijaan 3 momenttia voidaan soveltaa, kun hakemuksen hyväksyminen vaarantaisi luotettavien liikennepalvelujen saatavuuden tai ylittäisi selvästi viranomaisen määrittelemän palvelutason. Ensin mainitussa tilanteessa reittiliikenteen asema on myös heikompi, sillä lupa voidaan peruuttaa 34 §:n 2 momentin nojalla viranomaisen ryhtyessä järjestämään liikenteen PSA:n mukaisesti.

Tulkinnan lähtökohdiana on, että lisäpalvelun tarjoaminen on yleensä joukkoliikenteen käyttäjien näkökulmasta myönteistä. Lisäksi tarjonnan lisääntyminen ja monipuolistuminen voi johtaa siihen, että joukkoliikenne saa uusia asiakkaita. Siten sen, että alueen liikenne on järjestetty palvelusopimusasetuksen mukaisesti tai siirtymäajan liikennöintisopimuksen taikka ostosopimuksen perusteella, ei pidä automaattisesti johtaa hakemuksen hylkäämiseen. Hylkääminen ei yleensä ole perusteltua, jos uusi lupa parantaa liikenteen tarjontaa alueellisesti tai ajallisesti. Kyse on tällöin pikemminkin tarjonta-aukkojen täyttämistä kuin palvelun haitallisesta päällekkäisyydestä, esimerkiksi usein yöajan liikenne ja liikenne alueelle, josta tarjonta puuttuu. Hylkääminen ei yleensä tule kysymykseen myöskään silloin, kun reittiliikennettä haetaan lopetetun liikenteen tilalle, ellei sitten viranomaisen järjestä liikennettä PSA:n mukaisesti. Luvan epääminen ei yleensä ole perusteltua myöskään silloin, kun reittiliikenteen luonne esimerkiksi pysähtymiskäytännön suhteen (pikavuoro) poikkeaa PSA-liikenteen (vakiovuoro) luonteesta.

Viranomaisen ei arvioi, onko liikenne kysynnän kannalta tarpeellinen, vaan tämän arvion tekee luvanhakija. Tältä osin laissa on selvä ero aikaisemmin voimassa olleeseen henkilöliikennelakiin nähden.

Jotta hakemuksen hylkääminen olisi mahdollista, haitan tulee olla jatkuvaa ja vakavaa. Molempien vaatimusten tulee täytyä samanaikaisesti. Arvioinnin lopputulos ei saa olla riippuvainen siitä, mikä viranomaisen liikenteen on järjestänyt tai järjestää. Lainkohtien tulkintaan ei vaikuta se, mitä sopimusmallia (siirtymäajan sopimus/käyttöoikeus/brutto) liikenteessä sovelletaan.

Haitan vakavuuden ja jatkuvuuden tapauskohtaisessa arvioinnissa on otettava edellä kuvatut seikat huomioon. Lisäksi on tarkasteltava kuhunkin tapaukseen liittyviä ominaispiirteitä. Yleistä ohjetta siitä, kuinka lähelle olemassa olevaa liikennettä reittiliikennevuoro voidaan hyväksyä, ei voida antaa. Tämä johtuu tarjonnan ja vuorovälin suurista vaihteluista maan eri osissa ja erityyppisillä alueilla. Haarautuvan tieverkon runko-osuuden pituudella on merkitystä asiaa arvioitaessa, samoin vuorojen pysähtymiskäytännöillä ja liikennetyypillä.

Siirtymäajan sopimusten osalta suuntaa tulkinnalle antaa se käytäntö, jota sovellettiin henkilöliikennelain voimassa ollessa. Siirtymäajan sopimusten tarkoituksena on säilyttää linjaliikennelupien oikeudet ja velvollisuudet, ellei PSA:sta muuta johdu. Tarkoituksena ei ollut linjaliikenneoikeuksien vahventaminen. Näin ollen ei ole estettä hyväksyä uusia reittiliikennelupia samassa laajuudessa kuin henkilöliikennelain voimassa ollessa myönnettiin uusia linjaliikennevuoroja tai tehtiin uusia ostosopimuksia. Sopimusten suojasta johtuu, että reittiliikennelupia ei pidä myöntää, jos reittiliikenne tulisi siirtymäajan sopimusten kanssa täysin samalle reitille ja aikataulullisesti liian lähelle sopimuksen nojalla harjoitettavaa liikennettä.

Lain 22 §:n 2 momentin 1-3 kohtia sovelletaan kahdessa toisistaan poikkeavassa tilanteessa, ensinnäkin silloin kun kyse on sopimuksen nojalla harjoitettavasta liikenteestä tai tilanteesta, jossa ainakin tiedetään miten sitä tullaan harjoittamaan ja toiseksi silloin, kun liikenteen organisointi on alkuvaiheessa eikä PSA-liikennettä koskevaa tarjouskilpailua ole vielä ratkaistu. Jälkimmäisessä tilanteessa hakemusta arvioidaan samanaikaisesti 2 momentin 3 kohdan sekä 2 momentin 1-2 kohdan tai 3 momentin perusteella sen mukaan, miten olemassa oleva liikenne on järjestetty.

Joukkoliikennelain 22 §:n 2 momentin 4 kohta

Lainkohdan mukaan reittiliikennelupahakemus voidaan hylätä, jos haetut reitit tai pysäkit (ml. linja-autoasemat) eivät ole liikennöintiin käytettävissä. Pysäkeistä päätöksen tekee tienpitäjä. Lainkohdan soveltamistilanteita voi ilmetä esimerkiksi kaupunkien keskusta-alueilla, joissa joukkoliikenne on liikennejärjestelmän toimivuuden kannalta perusteltua ohjata vain tietyille kaduille. Pysäkit on usein osoitettu erikseen paikallisliikenteelle ja kaukoliikenteelle ja lisäksi pikavuoroliikenteelle. Tällainen jako on järkevä pysäkkitalan riittävyden varmistamiseksi ja perusteltu myös joukkoliikennejärjestelmän ymmärrettävyyden kannalta.

Tätä kohtaa soveltamalla hakemus voidaan hylätä vasta sitten, kun hakijalle on ensin annettu mahdollisuus muuttaa hakemustaan niin, että luvan myöntämisen este poistuu. Markkinaehtoisessa liikenteessä lähtökohtana on, että luvanhakija etukäteen valitsee käytettävissä olevista pysähtymispaikoista haluamansa, jotka voivat joskus poiketa ennen lain voimaantuloa käytetyistä. Uuden pysäkin perustaminen edellyttää tienpitäjän päätöstä ja toimenpiteitä.

Toimivaltainen viranomainen voi ohjata liikenteenharjoittajia noudattamaan matkustajan kannalta riittävän yhtenäistä pysähtymiskäytäntöä. Tällainen ohjaus on selkeintä toteuttaa lupaprosessin ulkopuolella. Huomattakoon, että hakemusta ei voi hylätä sillä perusteella, että ohjausta ei ole noudatettu, paitsi jos reitit tai pysäkit eivät ole liikennöintiin käytettävissä.

Joukkoliikennelain 22 §:n 2 momentin 5 kohta

Reittiliikennelupahakemus voidaan hylätä, jos hakija on kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana ilman 33 §:n 2 momentin nojalla tehtyä luvan peruuttamispäätöstä lopettanut minkä tahansa markkinaehtoisesta liikenteen harjoittamisen ennen kuin lain mukainen liikenteen harjoittamisen vähimmäisaika on kulunut umpeen. Säännöstä soveltamalla voidaan sanktioida liikenteen luvaton lopettaminen rikkomuksen luonteeseen sopivalla tavalla.

Ilman lupaa tapahtuneeseen liikenteen lopettamiseen on syytä yleensä suhtautua verrattain ankarasti ottaen huomioon, että liikenteenharjoittajalla on oikeus saada liikenteen

lisääntymisen vuoksi tappiolliseksi muuttunut liikenne lopetetuksi. Niin ikään on mahdollista saada lupa peruutetuksi, jos velvollisuutta liikenteen harjoittamiseen olisi muusta perustellusta syystä pidettävä kohtuuttomana.

Joukkoliikennelain 22 §:n 2 momentin 6 kohta

Lainkohdan nojalla hakemus voidaan hylätä, jos hakijan reittiliikennelupa tai kutsujoukkoliikennelupa on viimeksi kuluneen kahden vuoden aikana peruutettu 34 §:n 1 momentin nojalla. Peruuttamisen syynä on voinut olla se, että liikennettä harjoitettaessa on ilmennyt vakavia ja olennaisia rikkomuksia tai laiminlyöntejä, jotka liittyvät palvelun saatavuuteen, hinnoista ilmoittamiseen, liikenteessä käytettyihin autoihin taikka muihin näihin rinnastettaviin seikkoihin. Peruuttamisen syynä on voinut olla myös liikenneluvan peruuttaminen sen vuoksi, että liikenteen harjoittamista ei ole aloitettu lainkaan.

Hakemus voidaan hylätä myös sen takia, että hakijalle on luvan peruuttamisen sijasta annettu varoitus. Sen sijaan hakemusta ei voida hylätä sen vuoksi, että hakijan liikennelupa on peruutettu henkilöliikennelain nojalla tai lain siirtymäsäännöksen (62 §:n 9 momentti) nojalla, koska näitä tilanteita laissa ei ole mainittu.

Hakemusta ei ole syytä automaattisesti hylätä tällä perusteella. Näin sen takia, että välttyttäisiin tarpeettomalta seuraamusten kasaantumiselta. Arviointiin vaikuttavat ainakin rikkomuksen luonne ja määrä, rikkomusten tapahtumisesta kulunut aika suhteessa kahden vuoden kokonaisaikaan sekä se, onko sattunut uusia rikkomuksia. Hylkääminen on perusteltu esimerkiksi silloin, kun viranomaisella on perusteltu syy arvioida vakavien ja olennaisten rikkomusten tai laiminlyöntien olevan toistuvia.

Joukkoliikennelain 22 §:n 3 momentti

Pykälän 3 momentin mukaan hakemus voidaan hylätä silloin, kun hakemuksen hyväksyminen vakavasti vaarantaisi luotettavien liikennepalveluiden saatavuuden tai reitin tarjonta ylittäisi selvästi lain 4 §:n perusteella määritellyn joukkoliikenteen palvelutason. Momenttia voidaan soveltaa vain tilanteissa, joihin 2 momentin 1-3 kohdat eivät sovellu eli kun arvioidaan uuden reittiliikenteen haittaa olemassa olevalle reittiliikenteelle. Hakemus voidaan hylätä 3 momentin nojalla vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Reittiliikennelupaa koskeva päätös ei saa olla ristiriidassa palvelusopimusasetuksen kanssa ja muutoinkin säännöstä tulee soveltaa EU-oikeuden kanssa sopuinnassa olevalla tavalla. Pääsäännön mukaan hakemus on siis hyväksyttävä.

Etukäteen ei myöskään aina ole helppo ennakoida, mikä vaikutus uudella tarjonnalla on olemassa olevaan liikenteeseen. Siellä missä kysyntäpotentiaalia on runsaasti, lisätarjonta yleensä parantaa kysyntää. Vähäisen kysynnän alueilla sen sijaan on todennäköistä, että lisäkysyntää ei synny, mistä johtuen osa olemassa olevan palvelun käyttäjistä siirtyy käyttämään uutta vuoroa. Lopputuloksena voi olla kummankin liikenteen kannattamattomuus ja uhkana, että koko liikenne loppuu. Toisaalta uusi tarjonta voi korvata poistuvaa tarjontaa, jolloin liikennepalvelut eivät vaarannu. Matkustajan kannalta on yleensä tärkeää, että palvelu on saatavilla ja se on laadukas ja kohtuuhintainen.

Momentin soveltaminen voi joskus tulla kyseeseen, jos esimerkiksi haettu reittiliikennelupa on aikataulultaan täysin päällekkäinen tai selkeästi liian lähekkäinen reitillä jo liikennöivän vuoron kanssa edellyttäen, että seuraavassa selostetut kriteerit täyttyvät. Jos kyseessä on tällainen tilanne, on lisäksi arvioitava, vaarantuuko reitin luotettavien liikennepalveluiden saatavuus vakavasti. Aina näin ei tapahdu, mikä voi johtua esimerkiksi olemassa olevan liikenteen suurista matkustajamääristä tai lisäkysynnästä tai osittain molemmista.

Se, että uudella tarjonnalla on vaikutusta olemassa olevan liikenteen kannattavuuteen, ei vielä riitä hylkäysperusteeksi, vaan liikennepalvelujen saatavuuden uhkan täytyy olla objektiivisesti todettavissa ja perusteltavissa esimerkiksi matkustajalaskennoin ja taloudellisin laskelmin.

Sekä markkinoilla jo olevan liikenteenharjoittajan että hakijan perusteluilla on merkitystä asiaa arvioitaessa. Lisäksi viranomaisen on hyödynnettävä vastaavanlaisista tilanteista karttunutta kokemusperäistä tietoa.

Momenttia voidaan soveltaa myös tilanteessa, jossa reitin tarjonta ylittäisi selvästi lain 4 §:n nojalla määritellyn joukkoliikenteen palvelutason. On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko hakemusta lainkaan hylätä tämän kriteerin perusteella ottaen huomioon, että elinkeinovapauden yksi perusidea on palvelujen ylläpitäminen ja parantaminen. Hakemuksen hylkäämiseen johtavan palvelutason ylittymisen on oltava selvä. Esimerkiksi yhden vuoron lisääminen jollekin reitille ei vielä ylitä palvelutasoa selvästi, vaikkakin jo yhden vuoron lisääminen voi jossain tapauksessa vaarantaa liikennepalveluiden saatavuuden. Palvelutason tulee ylittyä niin, että esimerkiksi yhden tai useamman liikenteenharjoittajan toiminta ja siten luotettavien liikennepalvelujen saatavuus vaarantuu reitillä.

Säännöksen tavoitteena on luotettavien joukkoliikenteen palveluiden saatavuuden turvaaminen. Tätä tavoitetta toteutettaessa voidaan lain mukaisesti rajoittaa perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädettyä elinkeinovapautta, mutta ei poistaa sitä. Rajoitukset voivat tulla sovellettavaksi vain siltä osin, kuin niiden olennainen sisältö kuten laajuus ja edellytykset, ilmenevät laista.

Kilpahakutilanne

Joukkoliikennelaissa ei ole säännöstä tarjonnan määrän rajoittamisesta silloin kun yhtä useampi liikenteenharjoittaja hakee samaa liikennettä. Olennaista on, että laissa ei säädetä valintaperusteesta, jota noudattaen kilpahakutilanne voitaisiin ratkaista. Jokaisella hakijalla on sama oikeus saada lupa. Siten ei ole olemassa oikeusohjetta, jota noudattaen yhteiskäsittelyssä voitaisiin joidenkin hakijoiden hakemus hylätä.

Henkilöliikennelain voimassa ollessa sovellettu käytäntö, jossa todettiin kysynnän tulleen tyydytetyksi, kun yhdelle hakijoista myönnettiin lupa, ei ole enää voimassa olevan lain mukaan mahdollinen. Joukkoliikennelain mukaan hakemuksen hyväksyminen ei ole riippuvainen liikenteen kysynnästä. Hakijoilla on kuitenkin mahdollisuus sovittaa hakemuksensa yhteen, joten päällekkäisen tarjonnan syntyminen on mahdollista estää. Viranomaisen tulee kertoa hakijoille lain 7 §:stä ja siinä mainitun asetuksen 169/2009 mahdollistamasta yhteistyöstä, mutta se ei itse osallistu neuvotteluihin. Jos viranomainen osallistuisi liikenteenharjoittajien välisiin neuvotteluihin, se voisi joutua osavastuuseen, jos yhteistyö menee yli sen, mitä asetuksen mukaan on sallittua.

Jos hakijat eivät ole käyttäneet mahdollisuutta sovittaa hakemuksensa yhteen, ovat vaihtoehtoina joko kaikkien hakemusten hyväksyminen tai hylkääminen. Hylkääminen on mahdollista vain, jos edellä kuvatut lain edellytykset täyttyvät (jatkuva ja vakava PSA-liikenteelle/siirtymääjan sopimisliikenteelle; luotettavien liikennepalveluiden vakava vaarantuminen; palvelutason selvä ylittyminen). Esimerkiksi liikenteen jakaminen hakijoiden kesken ei ole lain mukaista paitsi, jos hakijat ovat yhteisissä neuvotteluissa siihen päätyneet.

Hakemuksen hylkääminen osittain

Hakemus voidaan hylätä myös osittain, jos hylkäysperusteena on 22 §:n 2 momentin 1-4 kohta tai 3 momentti. Osittainen hylkääminen voi tarkoittaa esimerkiksi jonkin pysäkin poistamista sen vuoksi, että se ei ole liikennöintiin käytettävissä.

Jos viranomainen aikoo hylätä hakemuksen osittain, on ennen päätöksentekoa selvitettävä, suostuuko liikenteenharjoittaja antamaan kahden vuoden liikennöintiä koskevan sitoumuksen. Jos liikenteenharjoittaja ei sitoumusta anna, hakemus hylätään kokonaan. Jos hän suostuu harjoittamaan vähintään kahden vuoden ajan liikennettä, joka poikkeaa hänen hakemuksestaan, lupa myönnetään. Liikenteenharjoittajalla on kuitenkin sitoumuksestaan huolimatta oikeus valittaa päätöksestä, joka ei ole hakemuksen mukainen.

Reittiliikenneluvan voimassaoloaika ja ehdot

Reittiliikennelupa myönnetään määräajaksi ja se voi olla voimassa enintään kymmenen vuotta. Luvan voimassaoloaika määräytyy aina hakemuksen perusteella, mutta ei voi liikenteen harjoittamiselle säädetystä vähimmäisajasta johtuen olla lyhyempi kuin kaksi vuotta. Reittiliikenneluvassa on vahvistettava liikenteen reitti, kaikki tai tärkeimmät pysäkit, aikataulu sekä ajankohdat, jolloin liikenne on aloitettava, liikenteen aikatauluja voidaan muuttaa ja jolloin liikenteen aikaisintaan saa lopettaa. Tarvittaessa on vahvistettava myös liikenteen luonne hakemuksen mukaisesti. Lähtökohtana on muutoinkin, että luvan sisältö vahvistetaan hakemuksen mukaisesti.

Jos kuitenkin on selvää, että haettua aikataulua ei voida noudattaa tieliikennelakia rikkomatta, ei haettua aikataulua pidä hyväksyä, vaan se tulee muuttaa. Liikenteen aikaisin lopettamisajankohta on kaksi vuotta luvassa mainitusta liikenteen aloittamisajasta eteenpäin.

Päätöksen perustelevinen

Päätös on perusteltava hallintolain 45 §:n mukaisesti. Kielteinen päätös on perusteltava aina ja myönteinenkin päätös pääsääntöisesti. Kokonaan myönteinen päätös voidaan jättää perustelematta, jos muilla ei ole oikeutta hakea päätökseen muutosta.

Tiedoksianto

Päätös annetaan tiedoksi noudattaen hallintolain 9 ja 10 luvun säännöksiä. Päätös annetaan tiedoksi niille, joilla on asiassa valitusoikeus. Kopio päätöksestä lähetetään lausunnonantajille.

5 Reittiliikenneluvan muuttaminen

Reittiliikenneluvan muuttamiseen sovelletaan soveltuvin osin samaa menettelyä kuin uuden luvan hakemiseen. Erytistilanne on kuitenkin olemassa, jos luvan haltija haluaa muuttaa lupaansa ennen kuin kahden vuoden vähimmäisaika on kulunut umpeen. Sääntelyn tavoitteena on vakauttaa joukkoliikenteen palveluja kuluttajan kannalta perustellulla tavalla.

Sääntely on omiaan jossain määrin nostamaan alalle tulon kynnystä, koska liikenteenharjoittaja joutuu ennen liikenteen aloittamista arvioimaan myöhempään tarjonnan lisääntymiseen tai kysynnän vähentymiseen liittyviä riskejä. Näin ollen lähtökohtana on, että hyväksyttäviä ovat vain vähäiset reitti- tai aikataulumuutokset. Suuremmat muutokset tulee käsitellä uuden liikenteen hakemuksina, joihin liittyy alkuperäisen liikenteen lopettaminen lain 33 §:n 2 momentin nojalla.

Lähtökohtana on, että liikenteen aikatauluja voidaan muuttaa vain liikenneluvassa määriteltynä ajankohtina. Eri aikataulukausien aikataulut on ilmoitettu jo hakemusvaiheessa. Suositeltavaa on, että aikataulukaudet ovat mahdollisimman yhtenäiset muun liikenteen kanssa (tavanomaisesti kouluvuoden alku, vuodenvaihde, kesäliikenteen alku). Toimivaltainen viranomaisena voi toimenpiteillään vaikuttaa aikataulukausien ja pysähtymiskäytäntöjen yhtenäisyyteen. Hakemusta ei voi kuitenkaan hylätä aikataulukausien poikkeuksellisuuden takia, koska laissa ei sellaista perustetta ole. Myöskään poikkeavien pysäkkien käyttö ei ole hylkäysperuste muutoin kuin 22 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisissa tilanteissa.

6 Reittiliikenneluvan peruuttaminen ja varoituksen antaminen

Reittiliikenneluvan peruuttaminen voi olla pakollista lain edellytysten täytyessä tai peruuttamiseen voi liittyä harkinnanvaraa. Peruuttamistilanteita ovat seuraavat:

- 1) luvanhaltijan joukkoliikennelupa peruutetaan,
- 2) luvanhaltija pyytää luvan peruuttamista ja liikenteen aloittamisesta on kulunut vähintään kaksi vuotta,
- 3) luvanhaltija pyytää samalla joukkoliikennelupansa peruuttamista,
- 4) luvanhaltija pyytää lupansa peruuttamista ennen kuin kahden vuoden vähimmäisaika on kulunut umpeen silloin, kun reitin tarjonta on lisääntynyt peruutettavaksi pyydetyn luvan myöntämisen jälkeen, jos luvanhaltija osoittaa liikenteen tappiollisuuden,
- 5) sama tilanne kuin kohdassa 4, mutta liikenteen jatkamista on pidettävä muusta perustellusta syystä kohtuuttomana,
- 6) liikennettä harjoitettaessa on ilmennyt vakavia ja olennaisia rikkomuksia tai laiminlyöntejä,
- 7) liikennettä ei ole aloitettu luvassa vahvistettuna ajankohtana tai liikenteen harjoittaminen on lopetettu
- 8) toimivaltainen viranomainen on päättänyt järjestää liikenteen palvelusopimusasetuksen 5 artiklan 1-3 kohdan mukaisesti, jos reittiliikenne aiheuttaisi jatkuvaa ja vakavaa haittaa PSA-liikenteelle.

Reittiliikennelupa on lain 32 §:n nojalla peruutettava silloin, kun luvanhaltijan joukkoliikennelupa peruutetaan. Tällöin päätöksen reittiliikennelupien, myös kaupunkiviranomaisten myöntämien, peruuttamisesta tekee se viranomainen, joka on toimivaltainen peruuttamaan joukkoliikenneluvan.

Reittiliikennelupa on lain 33 §:n 1 momentin nojalla peruutettava luvanhaltijan pyynnöstä aina kun liikenteenharjoittamista koskeva vähimmäisaika on umpeutunut. Reittiliikennelupa on peruutettava myös silloin, kun luvanhaltija pyytää samalla joukkoliikennelupansa peruuttamista (33 §:n 2 momentti).

Reittiliikennelupa on peruutettava luvanhaltijan pyynnöstä liikenteenharjoittamisen vähimmäisajan ollessa kesken, jos reitin tarjonta on lisääntynyt peruutettavaksi pyydetyn luvan myöntämisen jälkeen ja liikenteenharjoittaja osoittaa liikenteen tappiollisuuden (33 §:n 3 momentti).

Lupa on pyynnöstä peruutettava myös, jos velvollisuutta jatkaa liikenteen harjoittamista on muusta perustellusta syystä pidettävä kohtuuttomana (33 §:n 3 momentti). Tällainen tilanne on kyseessä esimerkiksi, jos liikenteen kysyntä on loppunut kokonaan. Klassinen esimerkki tästä on koulun lakkauttaminen, minkä jälkeen oppilaat siirtyvät uuteen paikkaan.

Luettelon kohdassa 6 mainitut rikkomukset ja laiminlyönnit voivat liittyä palvelun saatavuuteen, hinnoista ilmoittamiseen, liikenteessä käytettyihin autoihin taikka muihin näihin rinnastettaviin seikkoihin. Myös laatulupauksen vakava ja olennainen rikkominen voi olla tämän kohdan mukainen peruuttamisperuste. Reittiliikennelupa voidaan peruuttaa, jos rikkomukset tai laiminlyönnit ovat vakavia ja olennaisia. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, millaisen uhkan rikkomukset ja laiminlyönnit aikaan saavat liikenteen turvallisuudelle ja palvelujen luotettavuudelle. (34 §:n 1 momentti)

Silloin kun liikennettä ei ole aloitettu luvan mukaisesti tai se on lopetettu ilman peruutus päätöstä, liikenteenharjoittajalla saattaa olla hyväksyttävä syy toiminnalleen. Todennäköisesti tällaisen syyn löytyminen on poikkeuksellista. Silloin kun liikenteenharjoittaja on luonnollinen henkilö, perusteltu syy voisi liittyä esimerkiksi äkilliseen vakavaan sairauteen. Jos hyväksyttävä syy on olemassa ja hän esittää suunnitelman uudesta liikenteen aloittamisajankohdasta, lupaa ei peruuteta. (34 §:n 1 momentti)

Silloin kun lupa peruutetaan luettelon kohdassa 8 mainituista syistä, päätös on tehtävä viimeistään 18 kuukautta ennen sitä ajankohtaa, jolloin oikeus liikenteen harjoittamiseen lakkaa. Tässä tilanteessa luvat voidaan vaihtoehtoisesti jättää voimaan, jolloin markkinaehtoisen liikenteen asema jää riippuvaiseksi liikenteenharjoittajan omista toimenpiteistä.

Silloin kun luvanhaltija haluaa peruuttaa luvan lainmukaisiin syihin vedoten, lupa on peruutettava. Muutoin lain 34 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa liikenneluvan peruuttamisen sijasta on annettava liikenteenharjoittajalle varoitus, jos luvan peruuttaminen olisi kohtuutonta tai ilmenneet puutteet, rikkomukset tai laiminlyönnit on korjattu tai ne ovat vähäisiä.

Jos liikenneluvan peruuttamisen tai varoituksen antamisen peruste on sellainen, että se voidaan korjata, viranomaisen on ennen luvan peruuttamista tai varoituksen antamista annettava luvanhaltijalle mahdollisuus asetetussa määräajassa korjata puute tai laiminlyönti. Määräaika ei saa olla lyhyempi kuin kolme kuukautta. Lupa voidaan peruuttaa, jos epäkohtaa ei ole määräajassa korjattu.

Kun reittiliikennelupa peruutetaan, toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että liikenteen lopettamisesta tiedotetaan. Joskus saattaa olla tarpeen järjestää korvaavaa liikennettä välttämättömien liikennetarpeiden tyydyttämiseksi.

Määritelmät

Autopäivä	Yhden vaunun (bussin) käyttäminen linjalla yhden vuorokauden aikana vähintään yhden vuoron verran (HSL 22/2011)
Avoin menettely	Hankintamenettely, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja jossa kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen. Hankintailmoituksen ohella hankintayksikkö voi lähettää tarjouspyyntöjä soveliaiksi katsomilleen toimittajille. (Laki julkisista hankinnoista)
Clearing	Lipputulojen jako yhteistariffiliikennöitsijöiden kesken
Hankintasopimus	Kirjallinen sopimus, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan. (Laki julkisista hankinnoista)
Hintadifferointi	Hintojen porrastaminen eli saman tuotteen tai palvelun myyminen eri hinnoilla eri asiakkaille tai eri vuoroille
Ilman tarjouskilpailua tekeminen	Sopimuksen tekeminen tietyn liikenteenharjoittajan kanssa ilman edeltävää tarjouskilpailumenettelyä. (PSA)
Integroitu joukkoliikennejärjestelmä	Joukkoliikenteen eri muotojen muodostama yhteentoimiva kokonaisuus, joka sisältää mm. yhteiskäyttöisen maksujärjestelmän
Joukkoliikenne	Joukkoliikenteellä tarkoitetaan yleisesti käytettävissä tai tilattavissa olevaa, useiden ihmisten kuljettamiseen tarkoitettua a) ammattimaista linja-autoliikennettä, riippumatta siitä harjoitetaanko liikennettä markkinaehtoisesti vai palvelusopimusasetuksen mukaisesti tai b) palvelusopimusasetuksen mukaisesti harjoitettua raideliikennettä. (Joukkoliikennelaki)

Julkinen liikenne	Julkisella liikenteellä tarkoitetaan henkilöliikennettä, joka hoidetaan jokaisen käytettävissä olevilla liikennevälineillä (esim. linja-auto, taksi) ja jossa myös reitti ja ajankohta ovat asiakkaan valittavissa. Julkinen liikenne kattaa kaikki liikenteen muodot, joissa matkustaja ei itse omista tai hallitse kulkuneuvoaan. (PSA)
Julkisen liikenteen harjoittaja	Julkinen tai yksityinen yritys tai yritysryhmittymä, joka harjoittaa julkista henkilöliikennettä, tai julkisyhteisö, joka tarjoaa julkisia henkilöliikennepalveluja. (PSA)
Julkisen palvelun velvoite	Vaatimus, jonka toimivaltainen viranomaisen asettaa tai määrittelee sellaisten yleishyödyllisten julkisten henkilöliikennepalvelujen varmistamiseksi, joita liikenteenharjoittaja ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi hoitaakseen tai ei hoitaisi samassa määrin tai samoilla ehdoilla ilman korvausta. (PSA)
Julkisesta palvelusta maksettava korvaus	Kaikki edut, erityisesti taloudelliset edut, joita toimivaltainen viranomaisen antaa suoraan tai välillisesti julkisista varoista julkisen palvelun velvoitteen toteuttamisaikana tai tähän aikaan liittyen. (PSA)
Julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus	Yksi tai useampi oikeudellisesti sitova asiakirja, jossa vahvistetaan toimivaltaisen viranomaisen ja julkisen liikenteen harjoittajan välinen sopimus, jolla julkisen palvelun velvoitteiden alaisten julkiseen henkilöliikenteeseen liittyvien palvelujen hallinnointi ja toteuttaminen uskotaan kyseiselle julkisen liikenteen harjoittajalle. Jäsenvaltion lainsäädännöstä riippuen sopimus voi olla myös toimivaltaisen viranomaisen tekemä päätös, joka on annettu erillisen lainsäädäntötoimen tai säädöksen muodossa, tai jossa vahvistetaan ehdot, joiden mukaisesti toimivaltainen viranomaisen itse tarjoaa kyseisiä palveluja tai uskoo niiden tarjoamisen sisäiselle liikenteenharjoittajalle. (PSA)
Kilpailullinen neuvottelumenettely	Hankintamenettely, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon kaikki toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa löytääkseen yhden tai usean ratkaisun, joka vastaa sen tarpeita ja jonka perusteella valittuja ehdokkaita pyydetään tekemään tarjouksensa. (Laki julkisista hankinnoista)

Kompensaatiolaskenta	Korvauksen laskenta, joka liittyy ilman tarjouskilpailua tehtyyn julkisia palveluhankintoja koskevaan sopimukseen tai yleiseen sääntöön. Korvaus ei saa ylittää sitä taloudellisten nettovaikutusten määrää, joka vastaa julkisen palvelun velvoitteen täyttämistä julkisen liikenteen harjoittajan kustannuksiin ja tuloihin aiheutuvia positiivisia tai negatiivisia kokonaisvaikutuksia. Vaikutukset on arvioitava vertaamalla tilannetta, jossa julkisen palvelun velvoite on täytetty, tilanteeseen, joka olisi vallinnut, jos velvoitetta ei olisi täytetty. Taloudellisen nettovaikutuksen laskemisessa toimivaltainen viranomaisen noudattaa PSA:n liitteessä esitettyä mallia. (PSA)
Kutsujoukkoliikenne	Markkinaehtoista liikennettä, joka on paikallista tai seudullista taikka alueellista ja jatkuvaluonteista, jota ajetaan ainoastaan etukäteen tehdystä tilauksesta ja jonka reitti ja aikataulu määräytyvät näiden ennakkoon tehtyjen tilausten perusteella ja tilattujen kuljetusten yhdistelyn avulla. Kuljetusten yhdistelyllä tarkoitetaan vähintään kolmen ennakkoon tilatun kuljetuksen yhdistämistä yhdeksi reitiksi. (Joukkoliikennelaki)
Kynnysarvo	Toimivaltaiset viranomaiset voivat päättää tehdä ilman tarjouskilpailua julkisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia, joiden keskimääräinen ennakoitu vuosittainen arvo on alle laissa määritettyjen kynnysarvojen. Kynnysarvot on määritetty PSA:ssa hankinnan vuosittaisen arvon tai kilometrisuorituksen mukaan. (PSA)
Käyttöoikeussopimus/ palvelukonsessio	Palveluja koskeva hankintasopimus, jossa palvelujen vastikkeena on joko oikeus hyödyntää palvelua tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä (PSA). Viranomaisen luovuttaa ulkopuoliselle taholle yksinoikeuden suorittaa jotakin palvelua, josta tämä taho saa hyötyä itselleen esimerkiksi asiakkailta perittävien maksujen muodossa.
Linjakilometri	Linjan vaunun (bussin) ajama aikataulunmukainen yhden kilometrin mittainen ajo linjan reitillä (HSL 22/2011)
Linjatunti	Vaunun (bussin) yhden tunnin mittainen aikataulunmukainen linjalla ajo (HSL 22/2011)
Markkinaehtoinen liikenne	Linja-autolla harjoitettava muu kuin palvelusopimusasetuksen mukainen liikenne. (Joukkoliikennelaki)

Maksujärjestelmä	Alueella käytössä oleva maksujärjestelmä, jossa noudatetaan yhteistä taksa- ja lippujärjestelmää ja jonka tekninen toteutus voi perustua matkakorttiin ja tulevaisuudessa uusiin välineisiin kuten NFC-tekologiaan. (HSL Palvelu- ja myyntiohje 2010)
Media	Väline tai tosite jolla matkustusoikeus todistetaan. Tarkoittaa samaa kuin perinteinen matkalippu, mutta sisältää myös matkakortit, luottokortit, kännykkäliput jne.
Neuvottelumenettely	Hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista valitsemiensa toimittajien kanssa. (Laki julkisista hankinnoista)
Reittiliikenne	Markkinaehtoinen liikenne, joka on säännöllistä, jonka palvelut ovat yleisesti käytettävissä ja jonka reitin päätepisteet, pysäkit tai tärkeimmät pysäkit sekä aikataulun luvan myöntävä viranomainen vahvistaa. (Joukkoliikennelaki)
Sisäinen liikenteenharjoittaja	Oikeudellisesti erillinen yksikkö, joka on toimivaltaisen paikallisen viranomaisen, tai viranomaisten ryhmittymän tapauksessa vähintään yhden toimivaltaisen paikallisen viranomaisen, määräysvallassa vastaavalla tavalla kuin viranomaisen omat yksiköt. (PSA)
Suorahankinta	Hankintamenettely, jossa hankintayksikkö julkaisematta hankintailmoitusta valitsee menettelyyn mukaan yhden tai usean toimittajan, jonka kanssa hankintayksikkö neuvottelee sopimuksen ehdoista. (Laki julkisista hankinnoista) Suorahankinnassa pitää noudattaa oikeudenmukaisuuden, avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatetta.
Taksa- ja lippujärjestelmä	Kokonaisuus, joka muodostuu matkalippujen kelpoisuusalueista (vyöhykkeistä), lippulajeista sekä lippujen osto-oikeuksista ja hinnoittelua koskevista periaatteista. (HSL Palvelu- ja myyntiohje 2010)
Tasaväliaikataulu	Aikataulujärjestelmä, jossa vuorojen lähdöt toistuvat tasaisin, esim. 15 minuutin, väliajoin.
Tilausliikenne	Markkinaehtoinen liikenne, jota harjoitetaan vain tilauksesta tilaajan määräämällä tavalla. (Joukkoliikennelaki)

Toimivaltainen paikallinen viranomainen	Toimivaltainen viranomainen, jonka maantieteellinen toimivalta-alue ei ole valtakunnallinen. (PSA)
Toimivaltainen viranomainen	Jäsenvaltion tai jäsenvaltioiden viranomaisen tai viranomaisten ryhmittymä, jolla on valtuudet toimia julkisen henkilöliikenteen alalla tietyllä maantieteellisellä alueella, tai muu elin, jolle on annettu tällaiset valtuudet. (PSA)
Vakiominuutti-aikataulu	Aikataulujärjestelmä, jossa vuorojen lähdöt toistuvat aina samoilla tunnin minuuttiluvuilla.
Yhteistariffi	Joukkoliikenteessä käytetty järjestelmä, jossa tietyllä alueella kaikissa joukkoliikennevälineissä liikennöitsijästä riippumatta on sama tariffi.
Yksinoikeus	Oikeus, jolla julkisen liikenteen harjoittajalle annetaan mahdollisuus harjoittaa julkista henkilöliikennettä tietyllä reitillä tai tietyssä verkossa taikka tietyllä alueella ja jolla suljetaan pois muut mahdolliset liikenteenharjoittajat. (PSA)
Yleinen sääntö	Toimenpide, jota sovelletaan erotuksetta kaikkiin samantyyppisiin julkisiin henkilöliikennepalveluihin tietyllä maantieteellisellä alueella, josta toimivaltainen viranomainen vastaa. (PSA)
Yleishyödyllinen palvelu	EU:ssa jokapäiväiseen elämään liittyvät palvelut, kuten liikenne-, posti-, televiestintä-, sairaala-, sosiaalipalvelut, viemäröinti, jätehuolto sekä vesi- ja energiahuolto, sähkö, koulutus ja pakollinen sosiaaliturva. Yleishyödylliset palvelut jaetaan kahteen ryhmään eli voittoa tavoitteleviin tai tavoittelemattomiin palveluihin. Yleishyödyllisiin palveluihin voi kuulua velvoite, jolla pyritään takaamaan markkinoita avatessa, että palvelua on jatkuvasti saatavilla ja että palvelun laatu säilyy. Yleishyödyllisiin palveluihin liittyy yleensä valtion intressi turvata palvelun saatavuus samoin edellytyksin kaikille kansalaisille. (LVM 41/2009)

Lähteet:

HSL 22/2011. Joukkoliikenteen yksikkökustannukset 2010

LVM 41/2009. Käyttöoikeussopimuksen tarjousasiakirjamallit. Joukkoliikenteen hankintamenettelyryhmän mietintö.

Yhteenvedo yleisen säännön käsittelystä Pohjoismaissa

Ruotsi

- *uusi joukkoliikennelaki tuli voimaan 1.1.2012, jolloin markkinat avattiin kaupalliselle liikenteelle*
- *yleistä sääntöä ei ole otettu vielä käyttöön, mutta se voi lain mukaan koskea myös kaupallista liikennettä ja hintavelvoitteet korvataan EU-säännösten mukaan*
- *sama lippu tulee kelpaamaan sekä kilpailutetussa että kaupallisessa liikenteessä*
- *alueelliset joukkoliikenneviranomaiset maksavat korvaukset kaupalliselle liikenteelle samoilla perusteilla*
- *toimintamallit eivät ole vielä tarkemmin selvillä*
- *keskustelua on ollut myös siitä, voisivatko yleiset säännöt koskea myös kaluston ympäristövaatimuksia tms.*
- *asiantuntijalausuntojen mukaan alueelliset joukkoliikenneviranomaiset voivat ostaa istumapaikkoja myös kaupalliselta liikenteeltä*

Norja

- *yleisestä säännöstä ei ole vielä päätöksiä Norjassa*
- *alueellisilla joukkoliikenneviranomaisilla on oikeus määritellä enimmäistaksat Norjassa*
- *Norjassa liikenneministeriön päätöksellä kehoitetaan läänien kuntayhtymiä ottamaan huomioon esimerkiksi mahdollisuus alennusten ostamiseen pikavuoroliikenteeltä säätämällä yleisiä sääntöjä*

Tanska

- *Tanskan kaupallisessa kaukoliikenteessä on käytössä sosiaalisia alennuksia, jotka koskevat yli 65-vuotiaita, opiskelijoita, aikuisen seurassa olevia alle 12-vuotiaita sekä asevelvollisia. Esim. alle 12-vuotiaat matkustavat aikuisen seurassa ilmaiseksi*
- *rautateillä on samat alennukset, ja valtio korvaa Tanskan rautatieyhtiöille sen myöntämät alennukset*
- *EU-komissio hyväksyi vuonna 2009 ennakkopäätöksen valtionavusta, jolla bussiyrityksille korvataan tietyille alennusryhmille myytävät alennusliput*