



Liikenne- ja  
viestintäministeriö

# Julkisin varoin toteutettujen henkilökuljetusten rahoituksen ja toimintatapojen kehittäminen

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



# Liikenne- ja viestintäministeriö

Julkaisun päivämäärä  
31.3.2013

Julkaisun nimi  
Julkisesti tuettujen henkilökuljetusten rahoituksen ja toimintatapojen kehittäminen

Tekijät  
Juhani Paajanen

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä  
Liikenneministeri Merja Kyllönen 24.5.2012

Julkaisusarjan nimi ja numero

Liikenne- ja viestintäministeriön  
julkaisuja 11/2013

ISSN (verkkojulkaisu) 1795-4045  
ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-338-1  
URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-338-1>

Asiasanat

joukkoliikennelaki, toimivaltainen viranomainen, henkilökuljetukset, henkilölogistiikka, matkojen yhdistäminen, esteettömyys, peruspalvelutaso, liikenteen kilpailuttaminen

Yhteyshenkilö

Irja Vesanen-Nikitin

Tiivistelmä

Hallituksen kehysriihen päätöksen 22.3.2012 mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriö asetti selvitysmiehen selvittämään joukkoliikenteen ja muiden julkisin varoin toteutettavien henkilökuljetusten (opetustoimen koululaiskuljetusten, sosiaali- ja terveystoimen kuljetusten sekä Kelan korvaamien kuljetusten) yhdistämistä tavoitteena tehostaa julkista liikennettä ja turvata julkiset liikennepalvelut myös haja-asutusalueella. Nykyisin valtion eri ministeriöt, kuntien eri toimialat ja Kela käyttävät vuosittain yhteensä noin miljardi euroa verorahoja henkilökuljetuksiin.

Selvitysmieheksi liikenneministeri Merja Kyllönen nimitti 24.5.2012 diplomi-insinööri Juhani Paajasen.

Selvitysmies toteaa, että perinteistä joukkoliikennettä ja muuta tuettua henkilöliikennettä tulee tarkastella laajempaa henkilölogistiikan järjestelmänä niin suunnittelussa, rahoituksessa kuin käytännön palvelujen tuottamisessa. Joukkoliikenteen, ml. palveluliikenne ja kutsujoukkoliikenne, palvelujärjestelmä tulee nähdä osana koko liikennejärjestelmää ja liikennejärjestelmäsuunnittelua, jolla on kiinteä yhteys maankäytön suunnitteluun ja peruspalvelujen palveluverkkojen kehittämiseen.

Joukkoliikennelain mukaisille toimivaltaisille viranomaisille tulee laissa nykyistä selkeämmin antaa tehtäväksi koko henkilöliikennejärjestelmän suunnittelu niin, että se kattaa kaiken julkisesti tuetun henkilöliikenteen. Myös Kelan korvaamat kuljetukset on integroitava muun henkilöliikenteen suunnitteluun ja kuljetusten toteutukseen. Valtion talousarviossa kohtaan "Alueellisen ja paikallisen tason liikenteen ostot" tulee tehdä 10 miljoonan euron kustannustason korotus, jolla alueellinen peruspalvelutaso voidaan lyhyellä tähtämellä turvata. Tällä lisärahoituksella voidaan myös estää koulu-, sosiaali- ja terveystoimen kuljetusten kasvua.

Ehdotus sisältää myös muutoksia lainsäädäntöön mm. sairausvakuutuslain mukaisten kuljetusten järjestämisvastuusta ja viranomaisten yhteistyövelvoitteesta. Joukkoliikenteestä vastaaville viranomaisille ehdotetaan nykyistä laajempaa, kokonaisvaltaista suunnitteluvetoista sekä henkilölogistiikan toimintoja. Liikenteen hankintaa ja kilpailua haittaavien, eri liikennemuotojen välisten rajoitteiden poisto, kuten taksamittarikiellon poisto, sisältyy esitykseen. Vammaispuolustuksen mukaisia, vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalveluita koskevia käytäntöjä tulee yhdenmukaistaa koko maassa ja näiden matkojen korvausmenettelyn mahdollisesta siirtämisestä Kelan hoidettavaksi tulee tehdä erillinen selvitys.



Publiceringsdatum  
31.3.2013

|   |   |
|---|---|
| Publikation<br>Utvecklandet av finansieringen och funktionssätten för offentligt understödda persontransporter  |   |
| Författare<br>Juhani Paajanen   |   |
| Tillsatt av och datum<br>Trafikminister Merja Kyllönen 24.5.2012  |   |
| Publikationsseriens namn och nummer<br>Kommunikationsministeriets publikationer 11/2013   | ISSN (webbpublikation) 1795-4045<br>ISBN (webbpublikation) 978-952-243-338-1<br>URN <a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-338-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-338-1</a> |
| Ämnesord<br>kollektivtrafiklagen, behörig myndighet, persontransporter, persontransporternas logistik, kombinerad av resor, tillgänglighet, basservicenivå, konkurrensupphandling av trafiken   |   |
| Kontaktperson<br>Irja Vesanen-Nikitin   | Rapportens språk<br>Finska  |
| <p>Sammandrag</p> <p>I enlighet med beslut vid regeringens ramförhandlingar den 22 mars 2012 tillsatte kommunikationsministeriet en utredningsman för att klarlägga en sammanslagning av kollektivtrafiken och övriga persontransporter som finansieras med allmänna medel (undervisningsväsendets skolskjutsar, social- och hälsovårdsväsendets transporter samt de transporter som ersätts av FPA) med syfte att effektivisera de allmänna trafikmedlen och trygga kollektivtrafiken även i glesbygden. För närvarande använder statens olika ministerier, kommunernas olika ansvarsområden och FPA sammanlagt cirka en miljard euro av skattemedlen till persontransporter.</p> <p>Till utredningsman utsåg trafikminister Merja Kyllönen den 24 maj 2012 diplomingenjör Juhani Paajanen.</p> <p>Utredningsmannen konstaterar att den traditionella kollektivtrafiken och övrig understödd persontrafik bör granskas som ett bredare logistiskt system för persontransporter, såväl när det gäller planering, finansiering som produktion av tjänster i praktiken. Kollektivtrafikens, inkl. servicetrafik och anropsstyrd kollektivtrafik, servicesystem ska ses som en del av hela trafiksystemet och trafiksystemplaneringen, som är nära knuten till markanvändningsplaneringen och utvecklandet av servicenätet för basservicen.</p> <p>De enligt kollektivtrafiklagen behöriga myndigheterna bör mera tydligt än i gällande lag ges i uppgift att planera hela persontrafiksystemet så att det täcker samtlig offentligt understödd persontrafik. Även de transporter som ersätts av FPA bör integreras i planeringen av den övriga persontrafiken och i genomförandet av transporterna. Under punkten Köp i anslutning till region- och lokaltrafiken i statsbudgeten bör göras en höjning av kostnadsnivån med 10 miljoner euro med vilken den regionala basservicenivån på kort sikt kan tryggas. Genom denna tilläggsfinansiering kan även tillväxten av skolskjutsar och transporter inom social- och hälsovårdsväsendet förhindras.</p> <p>Förslaget innehåller även ändringar till lagstiftningen, bl.a. när det gäller det i sjukförsäkringslagen avsedda ansvaret för ordnande av transporter och myndigheternas samarbetskyldighet. För de myndigheter som ansvarar för kollektivtrafiken föreslås en mera omfattande och heltäckande planeringsskyldighet samt funktioner med tanke på persontransporternas logistik. I framställningen ingår avlägsnande av hinder, såsom avlägsnandet av taxameterförbudet, som är menliga för uppköp av trafik och med tanke på konkurrensen mellan olika trafikformer. Rutinen med färdtjänst för gravt handikappade i enlighet med lagen om service och stöd på grund av handikapp bör förenhetligas i hela landet och en särskild utredning bör göras med tanke på en eventuell överföring av skötseln av ersättningsförordningen för dessa resor till FPA.</p> |   |

Date  
31 March 2013

|  |   |
|--|---|
| Title of publication<br>Publicly-supported passenger transport services - Development of funding and practices   |   |
| Author(s)<br>Mr Juhani Paajanen  |   |
| Commissioned by, date<br>Minister of Transport Merja Kyllönen, 24 May 2012   |   |
| Publication series and number<br>Publications of the Ministry of Transport and Communications<br>11/2013   | ISSN (online) 1795-4045<br>ISBN (online) 978-952-243-338-1<br>URN <a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-338-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-338-1</a> |
| Keywords<br>public transport act, competent authorities, passenger transport, passenger logistics, combining of transport services, accessibility, basic service level, competitive tendering of transport services  |   |
| Contact person<br>Irja Vesanen-Nikitin   | Language of the report<br>Finnish   |
| <p>Abstract</p> <p>In accordance with a decision made at the government discussion on spending limits on 22 March 2012, the Ministry of Transport and Communications appointed a rapporteur to examine whether public transport and other publicly-funded passenger transport services – school transport, social welfare and health care transport, and transport reimbursed by the Social Insurance Institution – could be combined in an effort to improve the efficiency of public transport services and to ensure their availability in sparsely populated areas. The current situation is that different Ministries, municipal departments, and the Social Insurance Institution of Finland annually spend a total of approximately one billion euros of tax revenue on arranging passenger transport services.</p> <p>On 24 May 2012, Minister of Transport Ms Merja Kyllönen appointed Mr Juhani Paajanen, Master of Science in Technology, as rapporteur.</p> <p>The rapporteur takes the view that traditional public transport and other forms of publicly-supported passenger transport services should be treated as a larger system of passenger logistics in the planning, funding and provision of services. The entire public transport system, including service transport and demand-responsive public transport, should be seen as part of the transport system and its planning, which is closely linked to land use planning and the development of basic service networks.</p> <p>Competent authorities under the Public Transport Act should be assigned with more direct responsibility for planning the passenger transport system in such a way that it covers all publicly-supported forms of passenger transport. In addition, transport services reimbursed by the Social Insurance Institution need to be integrated with the planning and implementation of other passenger transport services. To ensure that the basic service level can be maintained regionally over the short term, the rapporteur proposes that a cost-level increase of EUR 10 million be introduced in the Budget under "Purchases of regional and local transport services". This additional funding will also help prevent the increase of school transport and social welfare and health care transport.</p> <p>The rapporteur also proposes amendments to legislation, relating to issues such as the responsibility for arranging transport services under the Health Insurance Act (1224/2004) and the authorities' obligation to cooperate with each other. As far as the authorities in charge of public transport services are concerned, it is proposed that an obligation to plan these services more comprehensively be imposed on the authorities, and that they should also assume responsibility for passenger logistics functions. According to the rapporteur's proposal, restrictions between different modes of transport (such as the prohibition of taximeters), which have a negative impact on the procurement of transport services and on competition should be removed. Practices concerning the arrangement of transport services for persons with severe disabilities, pursuant to the Act on Services and Assistance for the Disabled (380/1987), should be harmonised across the country. In addition, a separate study should be conducted on whether the reimbursement process related to these transport services could be transferred to the Social Insurance Institution of Finland.</p> |   |



Liikenne- ja viestintäministeriölle

Hallituksen kehysriihen päätöksen 22.3.2012 mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriö asetti selvitysmiehen selvittämään joukkoliikenteen ja muiden julkisin varoin toteutettavien henkilökuljetusten (opetustoimen koululaiskuljetusten, sosiaali- ja terveystoimen kuljetusten sekä Kelan korvaamien kuljetusten) yhdistämistä tavoitteena tehostaa julkista liikennettä ja turvata julkiset liikennepalvelut myös haja-asutusalueella.

Selvitysmieheksi liikenneministeri Merja Kyllönen nimitti 24.5.2012 diplomi-insinööri Juhani Paajanen.

Selvitysmiehen toimeksiantona oli

1. selvittää eri vaihtoehtoja sille, miten julkisin varoin toteutettujen henkilökuljetusten rahoitusta voitaisiin uudistaa niin, että

- a) voitaisiin kehittää julkisten liikennepalvelujen palvelutasoa ja laatua vastaamaan paremmin muuttuneita asiakastarpeita;
- b) voitaisiin vähentää erityistoimien tarvetta;
- c) mahdollistettaisiin hallinnonalojen ylittävä tapa suunnitella ja hankkia kuljetuksia yhtenä kokonaisuutena ja
- d) luotaisiin nykyistä kestävämpi rahoituspohja näiden kuljetusten turvaamiseksi ja järjestämiseksi sekä
- e) turvattaisiin lakisääteisten kuljetusten toimivuus matkustajan näkökulmasta.

2. laatia arvio siitä, millä aikataululla kohdassa 1 selvitetty vaihtoehdot voitaisiin toteuttaa; sekä

3. laatia näkemys siitä, mitkä ovat ne keskeiset lainsäädännölliset esteet, jotka olisi poistettava ja jotka rajoittavat julkisin varoin toteutettujen henkilökuljetusten kokonaistaloudellista ja matkustajan kannalta järkevää toteuttamista sekä mahdollisuutta suunnitella ja hankkia kyseisiä kuljetuksia yhtenä kokonaisuutena.

Lisäksi selvitys mies voi, aikataulun puitteissa, selvittää sitä, miten saadaan aikaan yhteensopivat, sähköiset maksu- ja laskutusjärjestelmät.

#### Taustaryhmä

Selvitysmiehen tueksi asetettiin kehysriihen päätöksen mukaisesti eri ministeriöiden asiantuntijoista koostuva taustaryhmä. Asiantuntijoilta pyydettiin myös etukäteen näkemystä selvitysmiehen tehtävistä.

Taustaryhmän puheenjohtajana on toiminut hallitusneuvos Irja Vesanen-Nikitin liikenne- ja viestintäministeriöstä ja varapuheenjohtajana suunnittelija Leena Sirkjärvi, samasta ministeriöstä. Taustaryhmän muut jäsenet olivat:

Tuomas Sukselainen, budjettineuvos, valtiovarainministeriö 17.10.2012 asti  
 Elina Selinheimo, budjettineuvos, valtiovarainministeriö 18.10.2012 alkaen  
 Reijo Väärälä, apulaisosastopäällikkö, sosiaalineuvos, sosiaali- ja terveysministeriö 31.12.2012 asti  
 Olli Kerola, apulaisosastopäällikkö, sosiaali- ja terveysministeriö 1.1.2013 alkaen  
 Aki Tornberg, opetusneuvos, opetus- ja kulttuuriministeriö  
 Reija Jääskeläinen, etuuspäällikkö, Kansaneläkelaitos  
 Silja Siltala, liikenneinsinööri, Kuntaliitto  
 Hannu Koverola, edunvalvontapäällikkö, Kouvolan kaupunki  
 Tuula Ikonen, hallitusneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö  
 Jenni Eskola, joukkoliikenteen rahoitusasiantuntija, liikennevirasto, sihteeri

Lisäksi hallitussihteeri Jaana Huhta sosiaali- ja terveysministeriöstä ja joukkoliikenneasiantuntija Rauno Matintupa ELY- keskusten edustajana osallistuivat taustaryhmän vuoden 2013 kokouksiin.

Taustaryhmä piti yhteensä kaksitoista kokousta.



## Selvitystyön keskeiset osapuolet

Selvitystyön keskeisiä osapuolia ovat matkapalvelujen asiakkaat, matkapalvelujen myöntäjät ja järjestäjät sekä liikennepalveluja tuottavat liikennöitsijät. Matkapalvelujen rahoittajina toimivat käytännössä valtio, kunnat ja Kela.

## Toimeksiannon toteuttaminen

Toimeksiannon ensimmäisessä osassa on kuulemismenettelyllä käyty keskustelua keskeisten osapuolten kanssa ja kuultu heidän kantansa henkilöliikennepalvelujen nykytilasta ja kehittämistarpeesta. Kuulemismenettelyyn kutsuttiin Linja-autoliitto ja Matkahuolto, Suomen Taksiliitto, Valtakunnallinen vammaisneuvosto ja Invalidiliitto ry. Taustaryhmä on tuottanut selvitysmiehelle ryhmän jäsenten toimialojen matkapalvelu- ja kustannustietoja. Lisäksi selvitysmies on osallistunut Liikenneviraston ja ELY- keskusten joukkoliikennettä käsitteleviin seminaareihin sekä Invalidiliiton seminaariin.

Väliraportin rinnalla on valmisteltu taustaraportti, johon selvitysmies on koonnut toimeksiannon keskeisiä taustatietoja.

Selvitysmiehen tuli saada työnsä valmiiksi 31.3.2013

Selvitysmiehenä haluan kiittää taustaryhmää hyvästä yhteistyöstä ja vuorovaikutuksesta monialaisen selvitysalueen asioita käsiteltäessä. Erityisesti haluan kiittää taustaryhmän puheenjohtajaa ja sihteeriä heidän selvitystyölle antamastaan tuesta ja asiantuntemuksesta.

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

Vantaalla 31. päivänä maaliskuuta 2013



Juhani Paajanen

## Sisällysluettelo

|  |    |
|--|----|
| 1. Yhteenveto .....  | 5  |
| 2. Selvitystyön taustaa .....  | 8  |
| 2.1 Julkisten henkilöliikennepalvelujen nykytila ja kustannukset .....   | 9  |
| 2.2 Asiakasystävällinen liikenne on realistinen mahdollisuus .....   | 13 |
| 2.3 Julkisesti tuettu henkilöliikenne - laajennettu strateginen näkökulma ..   | 13 |
| 2.4 Kestävä rahoituspohja kuljetusten turvaamiseksi ja järjestämiseksi .....   | 16 |
| 2.5 Lakisääteisten henkilökuljetusten asiakasnäkökulmalla vahva oikeutus 16  |    |
| 3. Selvitysmiehen kehittämisehdotukset .....   | 18 |
| 3.1 Perinteisen joukkoliikenteen ja julkisesti tuetun henkilöliikenteen entistä tiiviimpi integrointi .....                    | 18 |
| 3.2 Henkilöliikenteen hajanaisen rahoituksen kehittäminen ja pitkäjänteisen toiminnan varmistaminen .....                      | 19 |
| 3.3 Henkilölogistiikan organisointi ja resurssit .....   | 20 |
| 3.4 Tehokas tilauspalvelu yhdistelee matkoja aktiivisesti .....  | 21 |
| 3.5 Henkilöliikennepalvelujen tehokas toteuttaminen .....  | 22 |
| 4. Lainsäädännöllisten esteiden poistaminen .....  | 24 |
| 4.1 Perusopetuslain 628/1998 mukaiset esi- ja perusopetuksen sekä aamu- ja iltapäivätoiminnan kuljetukset .....                | 24 |
| 4.2 Päivähoitolain mukaiset kuljetukset .....  | 24 |
| 4.3 Kelan maksama toisen asteen koulutuksen matkatuki .....  | 25 |
| 4.4 Sosiaalihuoltolain (ShL) mukaiset kuljetukset .....  | 25 |
| 4.5 Vammaispalvelulain (VpL) mukaiset kuljetukset .....  | 26 |
| 4.6 Muu tuki liikkumiseen vammaisille henkilöille .....  | 27 |
| 4.7 Sairausvakuutuslain SvL:n mukaiset matkat .....  | 28 |
| 4.8 Joukkoliikennelaki .....   | 29 |
| 4.9 Taksiliikennelaki .....  | 31 |
| 4.10 Ajoneuvolaki .....  | 32 |
| 4.11 Valtioneuvoston asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista .....   | 32 |
| 4.12 Liikenne- ja viestintäministeriön asetus koulu- ja päivähoitokuljetusten kuormituksesta ja turvallisuusmääräyksistä ..... | 33 |
| 5. Ehdotusten toteuttamisaikataulu .....   | 34 |
| 5.1 Valtion toimenpiteet .....   | 34 |
| 5.2 Toimivaltaisten joukkoliikenneviranomaisten, kuntien ja sairaanhoitopiirien toimenpiteet .....                             | 34 |
| 5.3 Kelan toimenpiteet .....   | 35 |
| 6. Yhteensopivien maksu- ja laskutusjärjestelmien kehittäminen .....   | 36 |

## 1. Yhteenveto

Selvitysmies toteaa, että julkisin varoin toteutettujen henkilökuljetusten rahoituksen uudistaminen on vaikutuksiltaan monialainen yhteiskunnan peruspalveluihin, kuljetusalaan ja markkinoihin kytkeytyvä tehtäväkokonaisuus.

Nykyisellä noin miljardin euron rahoituksella pitää pystyä tuottamaan alue- ja paikallistason toimivat ja tavoitteiden mukaiset henkilökuljetukset. Miljardin tuesta noin puolet rahoitetaan kuntaverolla ja toinen puoli rahoituksesta koostuu valtion aluetason tuista, kuntien valtionosuuksista ja Kelan rahoituksena. Kelan sairausvakuutuksen rahoitukseen osallistuvat vakuutetut (50 %) ja valtio (50 %).

Perinteistä joukkoliikennettä ja muuta tuettua henkilöliikennettä, kuten koululaiskuljetuksia ja vammaiskuljetuksia, tulee tarkastella laajempänä henkilölogistiikan järjestelmänä niin suunnittelussa, rahoituksessa kuin käytännön palvelujen tuottamisessa. Joukkoliikenteen, ml. palveluliikenne ja kutsujoukkoliikenne, palvelujärjestelmä tulee myös nähdä osana koko liikennejärjestelmää ja liikennejärjestelmäsuunnittelua, jolla on kiinteä yhteys maankäytön suunnitteluun ja peruspalvelujen palveluverkkojen kehittämiseen.

Joukkoliikennelain mukaisille toimivaltaisille viranomaisille, joilla tarkoitetaan joukkoliikennelain 14 §:ssä mainittuja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia sekä samassa lainkohdassa mainittuja 16 kuntaa ja 10 seudullista viranomaista, tulee laissa nykyistä selkeämmin antaa tehtäväksi koko henkilöliikennejärjestelmän suunnittelu niin, että se kattaa kaiken julkisesti tuetun henkilöliikenteen. Näin muut tuetut kuljetukset saadaan paremmin integroitua joukkoliikenteen suunnitteluun mukaan.

Myös Kelan korvaamat kuljetukset on integroitava muun henkilöliikenteen suunnitteluun ja kuljetusten toteutukseen. Kelan korvaamien kuljetusten tehostaminen ja yhteen kytkeä muihin henkilökuljetuksiin edellyttää, että myös näiden kuljetusten hankinnoista vastaava järjestämis- ja tilaajataho nimetään ja kyseinen taho toimii koordinoitusti yhteistyössä joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Vastuutahoina voisi olla esimerkiksi uudet SOTE-alueet.

Henkilöliikenteen julkiset tuet tulevat varsin moniin eri osiin hajautuneista rahoituslähteistä. Varsinaisen joukkoliikenteen tuet tulevat kaupunkialueilla pääosin kuntien talousarvioista. Muilla alueilla valtion talousarviosta tuleva rahoitus on merkittävin. Lakisääteisten henkilökuljetusten rahoitus on osana peruspalvelujen kokonaisrahoitusta.

Valtion puolella tulee varmistaa, että eri sektoriministeriöiden palvelujen tuottamiseen liittyvien henkilöliikenteen määrärahat kohdennetaan yhdelle hallinnonalalle kustannustehokkaan henkilöliikenteen tuottamiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriö olisi tällöin luontevin vaihtoehto.

Haja-asutusalueilla sekä myös kaupunkiseutujen reuna-alueilla mm. muuttoliikkeen, väestön ikääntymisen ja autoistumisen seurauksena joukkoliikenteen matkustajamäärät ovat vähentyneet ja liikennöinti vaatii jatkuakseen joko yhä enemmän julkista tukea tai kuljetusten perusteellista uudelleen organisointia. Avoimen joukkoliikenteen loppuessa yhteiskunnan tukeman henkilöliikenteen kuljetuskustannukset kasvavat. Henkilöille, joilla on lain mukaan oikeus yhteiskunnan maksamiin tai tukemiin kuljetuksiin, ja jotka voisivat käyttää joukkoliikennettä, on joka tapauksessa järjestettävä kuljetukset. Joukkoliikenteen puutteen vuoksi ne on järjestettävä kalliina erityiskuljetuksina (yleensä

taksilla). Tämän ns. kriittisen rajapinnan liikenteen jatkuminen tulee varmistaa valtion talousarvion rahoituksella.

Lyhyellä tähtämellä alueellisen peruspalvelutason turvaamiseksi ja sitä kautta koulu-, sosiaali- ja terveystoimen kuljetuskustannusten kasvun estämiseksi, tulee valtion talousarviossa kohtaan "Alueellisen ja paikallisen tason liikenteen ostot" aluksi tehdä 10 miljoonan euron korotus vuosittain kolmena seuraavana vuonna. Tähän määrärahaan tulee lisäksi tehdä vuosittain kuljetusalan kustannusnousua vastaavat korotukset 4-5 vuoden pituisten liikennöintisopimusten turvaamiseksi

Kuntatasolla joukkoliikenteen, sosiaalitoimen ja sivistystoimen henkilökuljetusten määrärahat budjetoidaan toimialan menoihin, jotta valtionosuuslaskenta ja kustannusten tarkistus voidaan suorittaa. Sisäisessä tilaaja – tuottajamallissa rahojen käyttö tapahtuu logistiikkayksikössä. Toimiala "tilaa" palvelut logistiikkayksiköltä, joka vastaa liikennepalvelujen tuottamisesta, ja maksaa todelliset kustannukset. Toinen vaihtoehto on, että logistiikkayksikkö on hankinta-asiantuntija, joka valmistelee hankinnat ja sopimukset ja toimiala huolehtii sopimuksen toteutuksesta ja valvonnasta.

Koska tuettujen henkilökuljetusten valmisteluvastuut ovat sekä valtion puolella että kunta- ja aluepuolella varsin hajanaiset tarvitaan uusia yhteistyömuotoja ja vastuutasoja. Valtion puolella tarvitaan ministeriöiden välille määräaikainen koordinaatioprojekti, joka vastaa tarvittavien toimintamuutosten valmistelusta ja yhteistyöstä eri ministeriöiden kesken. Se vastaa myös yhteydenpidosta valtion paikallishallintoon ja henkilökuljetusten kokonaiskustannusten seurannasta kansallisella tasolla. Projektin luonteva vetovastuu sopii liikenne- ja viestintäministeriölle ja työhön tulee kutsua mukaan myös kuntien edustus.

Henkilölogistiikan toiminnat tulee keskittää edellä mainituille joukkoliikenneläin määrittelemille toimivaltaisille joukkoliikenneviranomaisille. Näiden viranomaisten tulee perustaa logistiikkayksiköjä vastaamaan niin joukkoliikenteen, sosiaalitoimen kuin sivistystoimen henkilökuljetusten ja kuljetusten välitysten hankinnoista. Myös Kelan korvaamat kuljetukset on integroitava kiinteästi logistiikkayksikön toimintaan.

Matkojen tilauspalvelun hankinnoissa peruserämuotoja ovat mm. matkojen yhdistäminen ja välitys myös normaaliin joukkoliikenteeseen, kaikkien kuljetusyrittäjien tai erillisesti kilpailutettujen yrittäjien osallistuminen tasapuolisesti kuljetusten suorittamiseen sekä yhdistelylle asetetut tavoitteet. Matkojen yhdistely on merkittävä tuottavuutta lisäävä toimenpide. Yhdistämisen edellytyksiä voidaan tukea koordinoimalla esim. koulujen alkamis- ja päättymisaikoja, palvelujen vastaanottoaikoja jne.

Matkojen yhdistämisen kehittäminen etenee käytännössä kolmella eri henkilöliikenteen järjestäjätasolla; ELY- keskuksissa, kunnissa ja sairausvakuutuslain (SVL:n) mukaisten matkojen yhdistelyssä. Jotta yhdistämistoimintaa voidaan tehostaa ja matkaketjujen edellytyksiä parantaa, käytettävissä olevien reitti- ja aikataulutietojen saatavuutta ja käytön helppoutta tulee kehittää.

Liikennepalvelujen hankintojen perusasiakirjat, tarjouspyyntömallit ja käytettävät sopimusmallit tulee yhdenmukaistaa niin että, niitä voidaan soveltaa koko maassa erilaisissa olosuhteissa. "Yleiset sopimusehdot" tulee olla tavoitteena. Liikennepalvelujen tilaajilla ja tuottajilla tulee olla yhdenmukaiset näkemykset siitä, millaisilla sopimusehdoilla liikennepalvelut toteutetaan. Näin voidaan parantaa markkinoiden toimintaedellytyksiä.

Rahoituksen vakaudella pitää pystyä turvaamaan 4- 5 vuoden sopimusajat. Liikennöintisopimusten mukaiset kustannusten nousun korvaukset pitää pystyä budjetoimaan, jotta niitä ei tarvitse rahoittaa liikennettä vähentämällä.

Palveluhankinnoissa, joissa kilpaillut markkinat toimivat huonosti, tuottavuutta voidaan nostaa käyttämällä hankintasopimuksissa asiakastyytyvyyteen sekä palvelu- ja kuljetussuoritteisiin liittyviä kannustimia, joilla saadaan matkustajat enemmän käyttämään yhteiskunnan järjestämiä edullisempia liikennemuotoja.

Liikennekaluston tulee täyttää esteettömyysvaatimukset niin, että palvelut soveltuvat mahdollisimman hyvin myös iäkkäille ja eri tavoin liikkumisrajoitteisille matkustajille. Esteettömyyttä tulee tarkastella koko joukkoliikennepalvelun kannalta, ei pelkästään kalustokysymyksenä. Tarkastelun tulee kattaa koko liikenneympäristö, pysäkit, terminaalit, lippujärjestelmät ja joukkoliikenneinformaation laatu sekä henkilökunnan palvelukyky.

Esteettömyyden kehittämiseksi pitää asettaa selkeä kansallinen tavoite ja aikataulu, jossa otetaan huomioon kuitenkin se, miten nykyinen käytettävissä oleva kalusto voidaan siirtymäaikana käyttää loppuun.

Henkilölogistiikan määrätietoinen kehittäminen tarkoittaa myös koulutettujen logistiikan osaajien lisätarvetta ELY- keskuksissa ja kunnissa. Opetusministeriön tulee huolehtia että ammattikorkeakouluissa lisätään logistiikan ja erityisesti henkilölogistiikan koulutusta.

Liikkumisen mahdollistaminen kaikille on nykyaikaisen yhteiskunnan velvoite. Perustuslain 6 § taas sisältää syrjintäkiellon ja velvoittaa yhdenvertaiseen kohteluun riippumatta henkilön sukupuolesta, iästä, alkuperästä, kielestä, uskonnosta, vakaumuksesta, mielipiteestä, terveydentilasta, vammaisuudesta tai muusta henkilöön liittyvästä syystä. Eri-ikäisille kansalaisille, jotka eivät omista tai eivät voi käyttää henkilöautoa liikkumiseen pyritään tarjoamaan mahdollisuus maan eri osissa hoitaa perusliikkumistarpeensa myös julkisilla liikennevälineillä. Varsinaisista lakisääteisistä oikeuksista julkisesti tuettuihin kuljetuspalveluihin säädetään mm. vammaispalvelu-, perusopetus- ja sairausvakuutuslainsäädännössä.

Lainsäädännön kehittämisellä tulee varmistaa, että henkilökuljetuspalvelujen järjestämis- ja tuotantoprosessit toimivat tehokkaasti. Ellei tätä kestävää kehitystä pystytä aikaansaamaan seurauksena on palvelujen tason alentaminen ja erilaisten omavastuiden nousu.

Ehdotus sisältää myös muutoksia lainsäädäntöön mm. sairausvakuutuslain mukaisten kuljetusten järjestämisvastuusta ja viranomaisten yhteistyöveloitteesta. Joukkoliikenteestä vastaaville viranomaisille ehdotetaan henkilöliikennepalvelujen kokonaisvaltaista ja laajempaa suunnitteluvetoista sekä henkilölogistiikan toimintoja. Liikenteen hankintaa ja kilpailua haittaavien eri liikennemuotojen välisten rajoitusten kuten taksamittarikiellon poisto ja sääntelyn yksinkertaistaminen sisältyy esitykseen. Vammaispalvelulain mukaisia, vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalveluita koskevia käytäntöjä tulee myös yhdenmukaistaa koko maassa. Näiden matkojen korvausmenettelyn mahdollisesta siirtämisestä Kelan hoidettavaksi tulee tehdä erillinen selvitys.

## 2. Selvitystyön taustaa

Selvitysmies toteaa, että julkisin varoin toteutettujen henkilökuljetusten rahoituksen uudistaminen on vaikutuksiltaan monialainen yhteiskunnan peruspalveluihin, kuljetusalaan ja markkinoihin kytkeytyvä tehtäväkokonaisuus.

Nykyisellä noin miljardin euron rahoituksella pitää pystyä tuottamaan alue- ja paikallistason toimivat ja tavoitteiden mukaiset henkilökuljetukset. Miljardin tuesta noin puolet rahoitetaan kuntaverolla ja toisen puolen rahoituksesta vastaa valtio aluetason tukina, kuntien valtionosuuksina ja Kelan rahoituksena.

Alue-, väestö- ja palvelurakenteen muutosten seurauksena tapahtuva tuetun henkilöliikenteen kysynnän kasvu on hoidettava liikennejärjestelmän tehokkuutta ja tuottavuutta parantamalla. Nykyistä valtio- ja kuntaverosta tulevaa rahoitusta tuskin pystytään reaalisesti lisäämään lähivuosina.

Yksikkökustannuksiltaan kilpailukykyisin palvelumuoto on hyvin toimiva avoin joukkoliikenne. Kaikki kansalaiset eivät kuitenkaan pysty käyttämään avointa joukkoliikennettä tai sitä ei ole, minkä vuoksi tarvitaan yksilöllisempiä palveluja eli yhdistettyjä ja yksilöllisiä erilliskuljetuksia.

Liikennepalvelut tuotetaan Suomessa liikennealan yritysten ja yrittäjien toimesta. Yrittäjillä pitää olla selkeä näkemys ja tieto tulevaisuuden markkinoista, jotta ne pystyvät varautumaan tulevaisuuteen investoimalla uuteen kalustoon ja hankkimalla tarvittavaa osaamista.

Kuljetuspalvelut, jotka rahoitetaan julkisista varoista, tulee pääsääntöisesti kilpailuttaa joukkoliikenne- tai hankintalainsäädännön perusteella. Tarjouskilpailujen tulee olla selkeitä, ymmärrettäviä ja avoimesti valmisteltuja, jotta tarjoajat tietävät, mihin tarjoksella sitoudutaan ja markkinat ja kilpailu toimivat.

Henkilöpalvelujen tehokas toiminta edellyttää, että toiminnot ovat niin valtion kuin kuntien tasolla tehokkaasti organisoituja ja vastuut sekä valtuudet on määritelty kaikille tasoille. Yhtenäiset toimintatavat edellyttävät kansallisen tason ohjeistusta ja ohjausta sekä yhtenäisiä tietoteknisiä ratkaisuja, jotta päällekkäisiltä ja kalliilta järjestelmiltä vältytään.

Uusia toimivia ja innovatiivisia toimintatapoja ja teknisiä ratkaisuja tulee hyödyntää avoimesti. Palveluja pitää pystyä tuottamaan erilaisilla liikennemuodoilla. Tietojärjestelmillä pitää olla myös yhteiset rajapinnat tietojen siirtämiseksi järjestelmästä toiseen.

Kehittämisen kulmakivet ovat, miten saadaan avointa ja palvelultaan joustavaa joukkoliikennettä palautettua alueille, joilta avoimen joukkoliikenteen palvelut ovat heikentyneet tai loppuneet. Samoin miten uutta palveluorientoitunutta liikennettä palautettaessa käyttäjiksi saadaan matkustajat jotka eivät välttämättä tarvitse erityiskuljetusta ja miten kalliita ja pitkiä erityiskuljetusten matkoja saadaan yhdisteltyä matkustajille kestävän talouden turvaamiseksi.

## 2.1 Julkisten henkilöliikennepalvelujen nykytila ja kustannukset

Julkisesti tuotettujen henkilöliikennepalveluiden rahoitus on hajaantunut monelle eri viranomaistaholle: valtion eri ministeriöt, kuntien eri toimialat ja Kela. Toiminnan ja rahoituksen hajautumisesta johtuen liikenteen järjestämisen systemaattinen suunnittelu on ollut vaikeaa samoin kuin kustannusten systemaattinen liikennemuodoittainen seuranta.

Alueellinen väestökehitys ja väestön ikääntyminen Suomessa sekä henkilöautokannan kasvu ovat johtaneet liikennepalvelujen kysynnän ja tarjonnan muutoksiin. Palvelujen jatkuminen edellyttää yhä useammin julkista tukea. Julkista tukea käytetään joukkoliikenteen hankintaan ja kehittämiseen sekä alentamaan matkalippujen hintoja. Joukkoliikenteen julkisella tuella pyritään mahdollistamaan liikkumista ja edistämään joukkoliikenteen kilpailukykyä ja ympäristöarvoja. Lakisääteisistä oikeuksista julkisesti tuettuihin kuljetuspalveluihin säädetään mm. vammaispalvelu-, perusopetus- ja sairausvakuutuslainsäädännöissä.

Kansallisen kilpailukyvyn kannalta on eduksi, että myös markkinaehtoinen, ilman julkista tukea hoidettu joukkoliikenne pystytään pitämään elinvoimaisena ja sen kehittämisen esteitä saadaan poistettua. Taksiliikenteen palvelujen saatavuus maan eri osissa ja kaikkina vuorokauden aikoina on myös turvattava.

Palvelutason kannalta Suomi jakautuu oikeastaan kolmeen eri aluetasoon.

Pääkaupunkiseutu ja suurimmat kaupunkiseudut Tampere ja Turku  
Muut kaupunkiseudut ja suurimmat kuntakeskukset  
Harvaan asuttu Suomi

Pääkaupunkiseudulla ja suurimpien kaupunkien alueella, jossa liikenne on toteutettu pääasiassa bruttoperiaatteella, palvelutaso ja palvelukyky ovat varsin hyviä. Julkinen tuki on merkittävä, 30–50 %. Valtion tuki on kuitenkin vähäistä, alijäämästä 3-7 %. Muilla kaupunkiseuduilla ja maaseutualueilla palvelutasoerot ovat suuret ja avoimen joukkoliikenteen tukeminen vaihtelee. Valtion tuki voi olla maksimissaan 48 %.

Julkisia varoja käytetään henkilöliikenteen tukiin vuositasona noin miljardi euroa.

### Valtion rahoitus

Kun tarkastellaan pelkästään alue- ja paikallistason henkilöliikennettä valtion talousarvion kautta joukkoliikenteelle osoitettu rahoitus oli vuosina 2010 ja 2011 tukimuodoittain seuraava:

|   | Miljoonaa euroa |             |
|---|-----------------|-------------|
|   | Vuosi 2010      | Vuosi 2011  |
| Alueellisen ja paikallisen tason liikenteen ostot | 41,6            | 40,8        |
| Suurten kaupunkien joukkoliikennetuki             | 7,7             | 10,0        |
| Junien lähiliikenteen palvelujen ostot            | 10,9            | 10,2        |
| <b>Yhteensä</b>                                   | <b>60,2</b>     | <b>61,0</b> |

## Kuntien rahoitus

Kunnat osallistuvat joukkoliikenteen tukemiseen harkintansa mukaan, isot kaupungit runsaammin ja pienet kunnat niukasti. Kunnan tukiosuus katetaan kokonaan kunnan keräämillä veroilla. Kaikki kunnat järjestävät ja rahoittavat lakisääteisiä kuljetuksia. Niiden kustannukset ovat mukana peruspalvelujen valtionosuuden laskennassa, missä valtionosuusprosentti on 30,96 vuonna 2013. Tuet olivat vuosina 2010 ja 2011:

|   | Miljoonaa euroa |            |
|---|-----------------|------------|
|   | Vuosi 2010      | Vuosi 2011 |
| Joukkoliikenteen tuki                           | 270,0           | 282,0      |
| Opetustoimen kuljetukset                        | 137,0           | 140,0      |
| Vammaispalvelulain (VPL:n) mukaiset kuljetukset | 122,0           | 125,0      |
| Sosiaalihuoltolain (SHL:n) mukaiset kuljetukset | 23,0            | 25,0       |
| Terveystieteiden kuljetukset                    | 19,0            | 20,0       |
| Yhteensä  | 571,0           | 592,0      |

## Kelan rahoitus

Kelan toiminta rahoitetaan lakisääteisesti vakuutettujen ja työnantajien maksuilla sekä julkisen sektorin osuuksilla. Valtion osuus Kelan rahoituksesta oli noin 69 % vuonna 2011, vakuutusmaksujen osuus noin 26 % ja kuntien osuus noin 5 %.

Sairausvakuutuksen rahoitukseen osallistuvat vain vakuutetut (50 %) ja valtio (50 %). Vuosina 2010 ja 2011 rahoitus oli matkatukimuodoittain seuraava:

|  | Miljoonaa euroa |            |            |
|--|-----------------|------------|------------|
|  | Vuosi 2010      | Vuosi 2011 | Vuosi 2012 |
| Sairausvakuutuslain mukaiset sairausvakuutuksesta rahoitettavat matkat | 251,0           | 274,0      | 298,0      |
| Toisen asteen koulumatkatuki   | 39,0            | 42,0       |            |
| Yhteensä   | 290,0           | 316,0      |            |

## Julkisen rahoituksen vahva kasvu

Alue- ja paikallistason julkisten tukien yhteismäärät oheisissa taulukoissa olivat vuonna 2010 yhteensä 921 milj. € ja 969 milj. € vuonna 2011. Valtion ja Kelan tiedot ovat tarkkoja. Kuntien matkapalvelujen kustannusten kansallisen tason tilastoinnissa on epätarkkuutta. Uusimmat luvut tullaan esittämään Joukkoliikenteen rahoitustyöryhmän raportissa keväällä 2013.



Julkisen rahoituksen kasvu on ollut tasaista ja selvästi yli inflaatiokehityksen kaikissa muissa matkaryhmissä paitsi alueellisen joukkoliikenteen ostoihin varatuissa valtion määrärahoissa. Valtion koko joukkoliikenteen rahoitus, noin 100 miljoonaa euroa, on pysynyt samalla tasolla. Suurten kaupunkiseutujen tukikaan ei ole enää viime vuosina kasvanut. Kasvu on jäänyt 10 milj. euron tasolle, samoin kuin lähiliikenneostot, jotka ovat pysyneet euromääräisesti lähes ennallaan kuljetuskustannusten noususta huolimatta.

Kouvolassa on selvitetty erilaisten matkojen yksikköhintoja eri liikennevälineillä. Hinnat ovat Kouvolan kaupunki- ja palvelurakenteen mukaisia. Ne antavat varsin selkeän käsityksen liikennemuotojen kustannuseroista.

Kouvolan koulukuljetuskustannukset kuljetusmuodoittain lukuvuonna 2009–2010

| Muoto                        | €/vuosi            | €/matka |
|------------------------------|--------------------|---------|
| Koulumatkakortti, linja-auto | 550.000 €          | 2,50 €  |
| Ostoliikenne                 | 530.000 €          | 4,50 €  |
| Taksikuljetukset             | 2.720.000 €        | 9,30 €  |
| Muut                         | 70.000 €           |         |
| <b>Yhteensä</b>              | <b>3.870.000 €</b> |         |

Kouvolan henkilöliikennekustannukset kulkumuodoittain vuonna 2011

| Kouvola:  | Kustannus/vuosi    | Matkoja/vuosi        | €/matka       |
|---|--------------------|----------------------|---------------|
| Avoin joukkoliikenne (lipputuki + ostoliikenne) | 1.267.000 €        | 1.200.000 kpl        | 1,06 €        |
| Palvelulinjat                                   | 78.000 €           | 18.000 kpl           | 4,33 €        |
| Asiointitaksi                                   | 50.000 €           | 5.800 kpl            | 8,62 €        |
| VPL ja SHL                                      | 1.680.000 €        | 80.000 kpl           | 21,00 €       |
| <b>Yhteensä</b>                                 | <b>3.095.000 €</b> | <b>1.293.800 kpl</b> | <b>2,39 €</b> |

Yleisesti voidaan todeta, että kun avoin tuettu joukkoliikenne loppuu rahoituksen tai matkustajien vähetessä, matkustajat joutuvat käyttämään kalliimpia liikennepalveluja. Tämän seurauksena yhteiskunnan tukeman henkilöliikenteen kuljetuskustannukset kasvavat, koska niiden henkilöiden kuljetukset, joilla on oikeus yhteiskunnan maksamiin tai tukemiin matkoihin ja jotka voisivat käyttää avointa joukkoliikennettä, joudutaan hoitamaan kalliina yksilökuljetuksina. Muut, kuten esimerkiksi monet iäkkäät, autottomat henkilöt, joilla on vaikeuksia liikkua, mutta, jotka eivät ole oikeutettuja kunnan kuljetuspalveluihin, joutuvat olemaan ilman liikennepalveluja, turvautumaan esimerkiksi sukulaisten apuun tai käyttämään taksia täyteen hintaan.

Vammaispalvelulain mukaisten matkojen kustannusskenaariossa ( Ramboll 2012) matkakustannusten on arvioitu jopa kaksinkertaistuvan vuoden 2011 tasosta vuoteen 2030 mennessä, ellei toiminnan muutoksia tapahdu. Suurin lisäkustannuksien aiheuttaja on erilliskuljetusten käytön lisääntyminen avoimen joukkoliikenteen puuttumisen tai sopimattomuuden vuoksi. Ikärakenteen muutoksella ei ole läheskään yhtä suurta vaikutusta matkakustannusten kasvuun. Kelan korvaamissa sairausvakuutuslain

mukaisissa matkoissa kehitysennuste on samansuuntainen. Kustannusten lähtötaso näissä matkoissa on noin kaksinkertainen.

EU:n palvelusopimusasetuksen (PSA- asetuksen) ja sitä täydentävän uuden joukkoliikennelain seurauksena näyttää olevan sekä markkinaehtoisen että yhteiskunnan tukea saavan joukkoliikenteen tuottajien keskuudessa suuri hämmennys siitä, miten uudessa tilanteessa toimitaan. Uusia kilpailuelementtejä on tullut liiketoimintaan. Alalla ei näytä olevan tästä riittävästi kokemusta ja sen takia täytyy odottaa, että yritykset oppivat kilpailemaan paitsi asiakkaista myös toistensa kanssa.

PSA- asetus edellyttää, että silloin kun liikennepalvelut tuotetaan kokonaan tai osittain julkisen tuen avulla, on palvelut aina hankittava kyseisen asetuksen määräyksiä noudattaen eli kilpailuttettava. Käytännössä kilpailuttaminen ei ole aina pakollista; tietyin ehdoin voi myös jättää kilpailuttamatta, mutta kilpailutus on pääsääntö. Ratkaisevassa asemassa ovat edellä mainitut toimivaltaiset viranomaiset ja niistä erityisesti ELY-keskukset, jotka käytännössä vastaavat myös em. kriittisen rajapinnan liikenteen hankinnasta. Käytettävissä oleva julkinen tuki perustuu valtion budjetista "Alueellisen paikallisen tason liikenteen ostot" menokohtaan ja se on ollut noin 40 miljoonaa euroa vuodessa.

Valtion rahoitus on pysynyt samalla tasolla viime vuodet vaikka liikennöintikustannukset ovat nousseet. Tämä on käytännössä tarkoittanut liikennepalvelujen vähentämistä. ELY-keskukset ovat joutuneet karsimaan ostojaan runsaat 6.5 milj. km vuosien 2009–2011 aikana. Esimerkiksi Pohjois-Savon ELYn alueella karsintojen osuus on ollut vuosittain keskimäärin 15 % koko ostoliikenteen laajuudesta. ELYn toimialue on tässä tapauksessa kolme maakuntaa: Pohjois- Savo, Etelä- Savo ja Pohjois-Karjala. ELYjen arvion mukaan minimi lisärahoitustarve olisi vuosittain noin 12 milj. €. Lisärahoitus turvaisi avoimen joukkoliikenteen peruspalvelutason koko maassa.

Rahoituksen epävarmuus vaikuttaa liikenteen kilpailuttamiseen, koska sopimuksissa joudutaan käyttämään rahoitusta ja sopimusaikaa koskevia varautumia. Tämä vaikeuttaa tarjousten laatimista ja linja-autoliikennöitsijöiden tulevaisuuden suunnittelua ja saattaa estää myös kalustoinvestointeja, koska tulevaisuus on epävarma. Pitkäkestoisemmilla sopimuksilla ja avoimella kilpailutussuunnittelulla on mahdollista tehostaa markkinoiden toimintaa ja lisätä alan tuottavuutta, mistä myös tilaajaosapuoli hyötyy taloudellisesti.

Budjettirahoitus ei ole kokonaan estänyt pitempiaikaisia sopimuksia: niiden tekeminen on jo nyt ollut mahdollista. Käytännössä sopimusten kolmivuotiskausi on muodostunut siksi, että ELYt eivät ole halunneet sitoa suurta osaa rahoituksestaan vuosiksi eteenpäin etenkin kun rahoitustaso on pysynyt samalla tasolla. Kun kustannukset nousevat vuosittain, sitoutuisi yhä suurempi osuus rahoituksesta voimassa olevien sopimusten rahoittamiseen. Tämän vuoksi sopimuskaudet on pidetty lyhyempinä ja sopimukseen on lisätty irtisanomisehto rahoituksen puutteen vuoksi.

Tärkeä toimintaperiaate on myös kuljetuslogistiikan tehokkaampi hyödyntäminen eli matkojen yhdistäminen samaan ajoneuvoon erityisesti pitkillä matkoilla. Yhdistämistoiminta vaatii tilaajaorganisaatioilta vahvaa koordinaatiota ja taloudellisten kannustimien osaavaa käyttöä.

Jatkuva erityiskuljetusten kustannusten nousu johtaa käytännössä myös matkustajien omavastuiden nousuun kuten Kelan korvaamien sairaskorvauslain mukaisten matkojen kohdalla vuoden 2013 alussa tapahtui. Vaarana on myös, että kunnat alkavat noudattaa lakien pakottavia velvoitteita "rimaa hipoen". Tämä ennakoii myös vaikeuksia tuottaa riittäviä kuljetuspalveluja tulevaisuudessa, ellei kustannuskehitystä hallita.

## 2.2 Asiakasystävällinen liikenne on realistinen mahdollisuus

Kuljetusten erityistoimia voidaan vähentää järjestämällä esteetöntä ja palvelultaan joustavaa avointa palvelulinja- tai kutsuliikennettä osana yleistä joukkoliikennettä. Suomesta löytyy hyviä esimerkkejä toimivista ja matkustajien arvostamista liikennepalveluista. Pietarsaaren Vippari- liikenne on erityisen hyvä toimintamalli, joka on myös saanut asiakkailta hyvän vastaanoton, samoin kuin Kuopion, Varkauden ja Joensuun ja Tampereen kaupungin Logistiikka liikelaitoksen toiminta (entinen Materiaalikeskus). Viime vuosien kokeilut osoittavat, että rohkealla ja innovatiivisella asenteella sekä osaavan henkilöstön innostuksella henkilökuljetuksia voidaan uudistaa ja tehostaa. Näitä kokemuksia pitää hyödyntää laajemmin kansallisella tasolla.

Liikennepalvelujen tulee olla joustavampia ja asiakasystävällisempiä kuin mihin on totuttu. Niiden tulee olla osa normaalia joukkoliikennettä ja kaikille avoimia. Kilpailukykyisiä matkustamismahdollisuuksia tulee tarjota myös suurelle osalle niistä henkilöistä, joilla on lainsäädännön mukaan oikeus kuljetuspalveluihin. Liikennepalvelujen, -ympäristön, henkilökunnan palvelukyvyin ja kaluston kehittäminen erityisryhmille paremmin soveltuvaksi vaatii toimenpiteitä sekä kansallisella tasolla että kaikilla kuntatasoilla. Asiakkaiden yksilöllisiä tarpeita pitää pystyä palvelemaan entistä paremmin.

Julkinen, esteetön hyvin kaikille toimiva joukkoliikenne tulee olla ensisijainen liikennemuoto. Yksilölliset kuljetuspalvelut tulee turvata ensisijaisesti henkilöille, jotka eivät vammaisuuteen liittyvistä, terveydellisistä tai muista syistä voi käyttää edes vammaisille yleensä hyvin soveltuvaa joukkoliikennettä, kuten palvelu- ja kutsuliikennettä. Kaikille soveltuva joukkoliikenne mahdollistaa myös oikeuden liikkua enemmän ja yhdenvertaisesti eri puolilla maata. On huomattava, että joukkoliikenteestä vastaavilla viranomaisilla on lakisääteinen velvoite ottaa huomioon eri väestöryhmien tarpeet palvelutasojen määrittelyssä jo nyt.

Julkisesti tuettua liikennettä tulee suunnitella seudullisena tai alueellisena kokonaisuutena. Palvelun laatua koskevista periaatteista pitää ottaa erityisen tarkasti huomioon palvelukriteerit, jotka mahdollistavat sen, että mahdollisimman moni voi käyttää näitä palveluja.

## 2.3 Julkisesti tuettu henkilöliikenne - laajennettu strateginen näkökulma

Julkisesti tuettu henkilöliikenne Suomessa tulee nähdä nykyistä laajempaan henkilölogistiikan järjestelmänä, joka sisältää perinteisen joukkoliikenteen lisäksi paikalliset olosuhteet huomioon ottavia yksilöllisempiä joukkoliikennepalveluja kuten palvelulinjoja ja kutsujoukkoliikennettä sekä erityiskuljetuksia eikä segmentoituneina osajärjestelminä, jolloin liikennepalvelujen kokonaiskuva ja kokonaiskustannukset hämärtyvät.

Perinteinen joukkoliikenne ja muu tuettu henkilöliikenne tulee integroida paremmin toisiinsa, jotta saadaan aikaan tuotantotaloudellisesti järkeviä ja tehokkaampia palveluja, joilla voidaan säilyttää hyvä palvelutaso.

Rahoituksen järjestelyillä voidaan tuottaa asiakasystävällisiä liikennepalveluja, jotka voivat siirtää niitä asiakasvirtoja, jotka pystyvät käyttämään muita kuin erityispalveluja, halvempien yksikköhintojen liikennemuotojen käyttäjiksi ja näin estää kokonaiskustannusten kasvua ja pidemmällä tähtäimellä tuoda myös kustannussäästöjä.

Integroinnin lisääminen edellyttää, että rahoituksessa, palvelujen suunnittelussa ja käytännön toteutuksessa asennoidutaan liikennepalveluihin uudella tavalla. Peruspalvelujen sektorijohdon tulee nähdä oman palvelutuotannon ydintehtävät ja tukitehtävät. Kuljetukset, kuten tilapalvelut, tietotekniikan palvelut jne. ovat tukipalveluja, jotka pitää järjestää keskitetysti ja mahdollisimman osaavan organisaation ja henkilöstön toimesta. Kuljetuspalvelujen käyttäjäorganisaatioiden täytyy myös pystyä luottamaan asiantuntijavoimin tuotettuihin kuljetuspalveluihin.

Joukkoliikennelain avulla luodaan jo nyt edellytyksiä peruspalvelutasoisten joukkoliikennepalvelujen turvaamiselle koko maassa sekä joukkoliikenteen käytön lisäämiselle keskeisillä kaupunkiseuduilla ja kaupunkien välisessä liikenteessä. Joukkoliikennelain lähestymistapa on aikaisempaa markkinaehtoisempi. Joukkoliikenteen järjestämisessä tehdään ensin arvio siitä, onko markkinoiden ehdoilla syntyvä tarjonta määrältään, laadultaan, lippujen hinnoiltaan ja muilta ominaisuuksiltaan riittävä. Joukkoliikennelain toimivaltaisia viranomaisilla tarkoitetaan joukkoliikennelain 14 §:ssä mainittuja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia sekä samassa lainkohdassa mainittuja 16 kuntaa ja 10 seudullista viranomaista. Toimivaltaiset viranomaiset päättävät kukin itsenäisesti siitä, miten liikenne kyseisellä alueella järjestetään, eli järjestetäänkö se markkinaehtoisesti eli ilman tukea vai ei.

Peruspalvelujen turvaamiseksi ja joukkoliikenteen käytön lisäämiseksi joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset määrittelevät joukkoliikenteen (ohjeellisen) palvelutason omalla alueellaan. Palvelutaso on tavoitteellinen ja sen toteutumiseen pyritään, mutta käytettävissä oleva julkinen rahoitus vaikuttaa mm. palvelun määrään ja lippujen hintoihin.

Liikenteen strategiset toimintalinjaukset ja liikennepalveluja koskevan lainsäädännön valmistelu ovat juuri liikenneministeriön ydintehtäviä. Muiden ministeriöiden hallinnonaloilla liikennepalvelut ovat sen sijaan muihin palveluihin liittyviä tukitehtäviä. Kelan rooli on puolestaan vain matkakustannusten korvaajan rooli. Liikenneministeriön vahva rooli pitäisi olla itsestään selvä. Liikennevirasto tukee ministeriötä henkilöliikenteen toimintalinjausten jalkauttamisessa ja ELY-keskukset ja kuntaviranomaiset päättävät aluetasolla siitä, miten liikenne järjestetään. Onnistunut suoriutuminen edellyttää, että kaikilla tasoilla on osaavia tekijöitä, mikä edellyttää henkilöresurssien vahvistamista.

Vahva koordinaatio tarkoittaa, että koko maa on jaettu suunnittelun ja palvelutuotannon kannalta operatiivisesti toimiviin alueisiin, jotka voivat olla toimivaltaisia viranomaisia ja myös niiden yhdistelmiä. Tarvitaan sitovia, alueellisia joukkoliikennesuunnitelmia, jotka kattavat kaikki alueen henkilökuljetukset. Aluekohtaisten joukkoliikennesuunnitelmien tulee kattaa koko maa ja rinnakkaisten alueiden suunnitelmat tulee synkronoida. Suunnitelmissa tulee selkeästi selvittää ja osoittaa mitä liikennettä hoidetaan markkinaehtoisesti ja mistä alkaa julkisesti tuettu ja rahoitettu liikenne, joka pitää kilpailuttaa. Aluekohtaisesti tulee laatia myös kilpailuttamisohjelma, joka sisältää erilliset tarjouskilpailut alueen sisällä.

Koordinaatio edellyttää myös suunnittelu- ja tarjouskilpailujen sekä muun ohjeiston yhdenmukaistamista niin, että koko maassa toimitaan samoilla periaatteilla.

Koordinaatiota tarvitaan myös kuntatason ja Kelan rahoittamien kuljetusten kehittämisessä ja niiden integroinnissa aluetason joukkoliikenteen suunnitteluun, erityisesti ELY-tasolla. Käytettävissä olevan kaluston tehokas käyttö ja maksamisen järjestelmät vaativat myös koordinaatiota.

Operatiivisten toimintayksiköiden perustaminen kuntiin ja ELY-keskuksiin vaatii ponnistuksia, joita voidaan kannustaa esimerkiksi harkinnanvaraisilla valtion avustuksilla.

Tilausjärjestelmien, lippujärjestelmien ja maksujärjestelmien kehittäminen ja koordinointi niin, että erilaiset järjestelmät ovat yhteensopivia ja päällekkäiset toiminnot on eliminoitu, edellyttää myös vahvaa ylätasoa ohjausta.

Joukkoliikennelaki antaa hyvät puitteet ja velvoitteet joukkoliikennepalvelujen ja henkilökuljetusten alueelliseen suunnitteluun yhtenä kokonaisuutena. Enää ei riitä, että eri väestöryhmien kuten lasten, nuorten, naisten, miesten, vanhusten ja vammaisten tarpeet on otettava palvelutason määrittelyssä huomioon esimerkiksi kiinnittämällä huomiota yleisesti esteettömien joukkoliikennepalvelujen saatavuuteen, vaan on kiinnitettävä erityistä huomiota myös palvelujen toimivuuteen koululaisten ja koulujen kannalta sekä niiden toimivuuteen vaikeavammaisten henkilöiden ja sairausvakuutuslain nojalla matkustavien henkilöiden kannalta. Entistä enemmän on myös käytännössä kiinnitettävä huomiota siihen, että laissa edellytetään myös, että palvelutason määrittelyä valmistellessaan viranomaisten tulee toimia yhteistyössä keskenään sekä kuntien ja maakuntien liittojen kanssa.

Kuntatasolla henkilölogistiikan asiat on koottava yhteen ja riittävillä valtuuksilla toimivaan yksikköön. Pienempien kuntien alueilla ELY- keskus on luonteva toimija. Yhteistyö sairaanhoitopiirien ja Kelan kanssa on myös välttämätöntä, koska kuntien ja Kelan korvaamat kuljetukset koskevat samoja asiakasryhmiä ja esimerkiksi omavastuiden nousut aiheuttavat kustannusvastuiden siirtoja yleensä kuntapuolelle. Logistisen järjestelmän tehostamisen kannalta palvelujen ja tietojärjestelmien yhteensovittaminen näissä kuljetuksissa tuo kustannussäästöjä ja hillitsee kustannusten kasvua.

Kaupunkiseuduilla erityisesti pääkaupunkiseudulla kilpailuttamismenettelyt ovat vakiintuneet ja palvelut on ostettu bruttomallia käyttäen. Rahoitus tulee pääasiassa kunnallisveroista, mikä mahdollistaa kilpailulainsäädännön mahdollistamat, jopa kymmenen vuoden sopimusajat. Tuottavuuden parantamiseksi erilaisten kannustimien käytöllä voidaan ajoneuvojen täyttöastetta nostaa. Alueellisilla ja reittikohtaisilla käyttöoikeussopimuksilla on mahdollista myös lisätä esimerkiksi asiakaspalvelun laatua.

Kaupunkiseutujen ulkopuolella linja-autoliikenteen palvelujen on vastattava erilaisiin palvelutarpeisiin ja oltava joustavampia. Järjestämällä liikenne palvelusopimusasetuksen mukaisesti pystytään parhaiten varmistamaan palvelujen laatu ja yhteistyö liikennöitsijöiden, tilaajien ja myös matkustajien välillä. Kiinteät reitit sopivat yhteyksille, joilla kysyntä on riittävä. Joustavat palvelu- ja kutsuliikenteet reiteille, joilla kysyntä on vähäisempää ja tarvitaan yksilöllisempää palvelua. Suomessa on tästä jo hyviä esimerkkejä, joista voidaan oppia.

Tarjouskilpailujen pitkäjänteinen tuloksellisuus edellyttää, että on toimivat markkinat. Tarvitaan yrityksiä, jotka ovat kiinnostuneita kehittämään toimialaansa ja sen palveluja sekä kilpailemaan toisten yritysten kanssa. Suomalainen vahva julkinen taksaperinne ei myöskään tue toimivien markkinoiden kehittymistä.

Erilliset kilpailut tulee kilpailuttamisohjelmassa aluetasolla mahdollisuuksien mukaan jaksottaa niin, että kilpailutus olisi pidemmällä aikavälillä esimerkiksi vuosittain jatkuvaa. Näin markkinat voivat pitkäjänteisesti varautua tuleviin tarjouskilpailuihin. Kilpailutuksen ensimmäisillä kierroksilla sopimusajat voivat olla eripituisia, jolla varmistetaan että tulevaisuudessa sopimusajat olisivat yhtä pitkiä ja markkinoilla olisi edellytykset toimia tehokkaasti.

Tarjoushintojen vuosittaista kehitystä ja markkinoiden toimintaa yleisemminkin tulee myös jatkuvasti seurata, jotta voidaan löytää keinoja markkinoiden vahvistamiseksi.

## 2.4 Kestävä rahoituspohja kuljetusten turvaamiseksi ja järjestämiseksi

Valtion budjetissa pitää turvata rahoitus joukkoliikenteen peruspalvelutasolle. Tämä liikenne pitää voida suunnitella, kilpailuttaa ja toteuttaa kestävällä tavalla ja jatkuvana. Vuosittaiset määrärahat tulee varata talousarvioon ja liikenteen järjestäjille niin, että niissä otetaan huomioon liikennealan kustannusten nousu ja mahdollistetaan rahoituksen jatkuvuus riittäville valtuuksilla tehdä useamman vuoden kattavia liikennöintisopimuksia. Näin valtionavustusten jakajille eli käytännössä pääasiassa ELY- keskuksille tulee selkeät valtuudet useamman vuoden mittaisiin liikennöintisopimuksiin ja pitkäjänteisiin valtionavustuksiin.

Järjestämällä peruspalvelutason liikenne joustavasti ja asiakasystävällisesti, esimerkiksi kokonaan tai osittain palvelu- tai kutsuliikenteenä, tuotetut liikennepalvelut voivat kustannustehokkaasti palvella niitä erityiskuljetusten asiakkaita, jotka terveyden tai muiden tekijöiden puolesta pystyvät käyttämään avointa liikennettä. Jos palvelut ovat kilpailukykyisiä ja hyvin organisoituja, avoimen liikenteen palvelujen käyttäjämääriä on mahdollista lisätä. Tämä tuo säästöjä kuntien ja Kelan lakisääteisten kuljetusten menoihin. Mikäli siirtymä on esimerkiksi noin 10 %, kustannusten muutoksella voidaan rahoittaa laadukasta lisäliikennettä.

Pitkällä tähtäimellä varsinkin iäkkäiden henkilöiden siirtymistä käyttämään kalliimpia erityiskuljetuksia voidaan pitkittää kehittämällä koko liikennejärjestelmää systemaattisesti lisäämällä liikenneympäristön ja kaluston esteettömyyttä heidän tarpeisiinsa soveltuvaksi.

Kaupunkiseutujen joukkoliikenteen kuntaosuus tulee kokonaan kuntien keräämistä veroista. Valtio tukee liikennettä kuntien valtionavustusten kautta. Lakisääteiset henkilökuljetukset rahoitetaan kuntaverolla ja valtionosuuksilla. Peruspalvelujen valtionosuusprosentti vuonna 2013 on 30,96.

Kuntien rahoittaman yleisen joukkoliikenteen kustannukset ovat viime vuosina kasvaneet selvästi nopeammin kuin kansantalouden kasvu olisi edellyttänyt. Ratkaisut on tehty kuntatasolla tai kuntien yhteisorganisaatioissa. Kuntapolitiikassa tähän ovat vaikuttaneet joukkoliikenteen yleinen suosiminen ja ympäristönäkökohdat. Liikenteen tuotannon kustannusten nousua ei ole aina viety lipunhintoihin vaan se on rahoitettu kunnallisverosta. Valtion rahoittaman yleisen joukkoliikenteen rahoitus on pysynyt euromääräisesti samalla tasolla eli reaalisesti alentunut. Kestävä joukkoliikenne edellyttää, että julkinen tuki on selvästi alle puolet liikenteen järjestämisen kustannuksista ja että tuki ja matkalippujen hinnat seuraavat kansallisen kasvun ja inflaation kehitystä. Palvelutason nostot tulee rahoittaa tuottavuutta parantamalla.

Kelan korvaaman toisen asteen koulumatkatuen epäkohdat, jotka ovat nousseet esiin kuntaliitoksissa ja kunnan järjestäessä omaa tuettua joukkoliikennettä, pitää myös selvittää kunta- valtio suhteen kannalta kustannusneutraalisti.

## 2.5 Lakisääteisten henkilökuljetusten asiakasnäkökulmalla vahva oikeutus

Lakisääteiset kuljetukset on Suomessa varsin hyvin turvattu lainsäädännöllä. Kuljetusten palvelutaso ja laatu ovat myös olleet varsin korkeatasoisia. Väestön ikääntyminen, väestön keskittyminen kaupunkeihin ja taajamiin, kuntakoon kasvaminen ja sen aiheuttama julkisten palveluverkkojen harveneminen sekä kuljetuskustannusten kasvu yleistä kustannustason nousua selvästi nopeammin aiheuttavat haasteita tulevaisuudelle.

Kehittämistyössä on jatkossa otettava huomioon kuntauudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutosten vaikutukset julkisen varoin toteutettujen

henkilökuljetusten tarpeeseen ja korvausperusteisiin. Kuntakokojen kasvaessa palvelujen piiriin pääseminen edellyttää liikkumisen tukemista ja voi myös lisätä erilaisten kuljetuspalvelujen tarvetta.

Ikääntyvän väestön kasvavat liikkumisen tukitarpeet ovat erilaiset ja poikkeavat merkittävästi nuoren tai aktiivi-ikäisen vaikeasti ja koko ikänsä toimimis- tai liikkumisrajoitteisena olleen henkilön liikkumistarpeista. Näitä eroja ovat esimerkiksi kuljetusten ajankohdat, täsmällisyys ja kuljetuksen sisällön ja laadun erityispiirteet. Kuntatasolla ikääntyvän väestön kuljetuspalveluihin on kuitenkin sovellettu varsin yleisesti vammaislainsäädäntöä.

Ikääntyneillä henkilöillä on oikeus vammaispalvelulain mukaisiin kuljetuspalveluihin, jos he ovat laissa tarkoitettuja vaikeavammaisia. Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista (ns. vanhuspalvelulaki) tulee voimaan 1.7.2013. Lain toimeenpanoa koskevassa informaatio-ohjauksessa on tarpeen selkeyttää sitä, missä tilanteissa iäkkäillä henkilöillä on oikeus kuljetuspalveluihin vammaispalvelulain nojalla ja miltä osin heidän liikkumistaan on tarpeen tukea sosiaalihuoltolain nojalla. Ensisijaista myös ikääntyvän väestön kohdalla on, että he voivat käyttää kunnan kaikille tarkoitettuja, esteettömiä liikennepalveluja.

Matkojen yhdistäminen soveltuu varsin hyvin moniin tuettuihin erityiskuljetuksiin. Vaikeasti vammaisten yhteiskuljetuksissa ei kuitenkaan aina pystytä turvaamaan vammaisen henkilön turvallisuutta ja yksilöllistä liikkumistarvetta riittävästi tai yhteiskuljetukset eivät muusta erityisestä syystä sovellu, jolloin kuljetukset on järjestettävä erilliskuljetuksina.

### 3. Selvitysmiehen kehittämisehdotukset

#### 3.1 Perinteisen joukkoliikenteen ja julkisesti tuetun henkilöliikenteen entistä tiiviimpi integrointi

Perinteistä joukkoliikennettä ja muuta tuettua henkilöliikennettä tulee tarkastella laajempänä henkilölogistiikan järjestelmänä niin suunnittelussa, rahoituksessa kuin käytännön palvelujen tuottamisessa. Tämä tarkoittaa käytännössä, että sekä valtion että kuntien puolella henkilöliikennepalvelut nähdään uudella tavalla laajempänä henkilölogistiikan kokonaisuutena, jolla on tärkeä palvelutehtävä ja johon panostetaan vuosittain noin miljardi euroa valtion ja kuntien verorahoitusta.

Joukkoliikenteen, ml. palveluliikenne ja kutsujoukkoliikenne, palvelujärjestelmä tulee nähdä osana koko liikennejärjestelmää ja liikennejärjestelmäsuunnittelua, jolla on kiinteä yhteys maankäytön suunnitteluun ja peruspalvelujen palveluverkkojen kehittämiseen. Näin vaikutetaan myös joukkoliikenteen infrastruktuurin kehittämiseen niin, että joukkoliikenne kokonaisuudessaan palvelee paremmin eri väestöryhmien kuljetustarpeita.

Joukkoliikennelain mukaisille toimivaltaisille viranomaisille, joilla tarkoitetaan joukkoliikennelain 14 §:ssä mainittuja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia sekä samassa lainkohdassa mainittuja 16 kuntaa ja 10 seudullista viranomaista, tulee laissa nykyistä selkeämmin antaa tehtäväksi koko henkilöliikennejärjestelmän suunnittelu niin, että kattaa kaiken julkisesti tuetun henkilöliikenteen. Näin julkisesti rahoitettu palvelu- ja kutsujoukkoliikenne sekä muut tuetut kuljetukset, kuten koululais- ja vammaiskuljetukset saadaan paremmin integroitua suunnitteluun, jolloin ne myös palvelevat kustannustehokkaammin yhteiskunnan kuljetustarpeita.

Kuljetusten erityistoimia vähentämään tarvitaan kotimaisten kokemustenkin perusteella esteetöntä, palvelultaan joustavaa ja asiakasystävällistä avointa palvelulinja- tai kutsuliikennettä, joka myös soveltuu hyvin myös ikäihmisten kuljetustarpeisiin.

Suunnittelun pitää olla kokonaisvaltaista ja sen tulee tunnistaa paikalliset olosuhteet, liikennetarpeet ja erityisryhmien liikkumiseen liittyvät tarpeet. Suunnittelussa tulee erityisesti selvittää, miten niillä alueilla, joilla joukkoliikenteen matkustajamäärät eivät enää mahdollista liikenteen tuottamista taloudellisesti järkevällä tavalla vaan liikennöinti vaatii jatkuakseen yhä enemmän julkista tukea, liikennepalvelut voidaan järjestää mahdollisimman taloudellisesti.

Suunnittelun tehostaminen vaatii toimivan yhteistyömallin rakentamista kaikkien operatiivisten toimijoiden eli toimivaltaisten viranomaisten (ELY- keskuskeskukset ja joukkoliikennelaissa mainitut muut toimivaltaiset viranomaiset) ja muiden kuntien ja kuntayhtymien välillä.

Liikennepalvelut saadaan tuotettua taloudellisesti kestävämmiin keskittämällä osaaminen tehokkaihin vastuuyksiköihin. Yhteistyömuotoja eri osapuolten kesken on jatkuvasti myös kehitettävä. Julkiseen rahoitukseen on asennoiduttava kokonaisvaltaisemmin koko julkisen talouden kannalta.

Kuntapuolella Kuntaliiton tulee tukea vastaavaa tavoitetta palvelutuotannon tehostamisprojektilla mm. informoimalla kuntia hyvistä käytännöistä ja toimintamalleista.



### 3.2 Henkilöliikenteen hajanaisen rahoituksen kehittäminen ja pitkäjänteisen toiminnan varmistaminen

Henkilöliikenteen julkiset tuet tulevat varsin moniin eri osiin hajautuneista rahoituslähteistä. Varsinaisen joukkoliikenteen tuet tulevat kaupunkialueilla pääosin kuntien talousarvioista. Muilla alueilla valtion talousarviosta tuleva rahoitus on merkittävin. Lakisääteisten henkilökuljetusten rahoitus on osana peruspalvelujen kokonaisrahoitusta. Henkilökuljetukset ovat peruspalvelujen ydintoimintojen tukipalveluja.

Rahoituksen hajanaisuuden takia on tärkeää rakentaa kokonaiskuva liikennepalvelujen kustannuksista ja kehittää niiden hallintaa. Valtion eri ministeriöt, kuntien eri toimialat ja Kela käyttävät vuosittain yhteensä noin miljardi euroa verorahoja julkisesti tuettuihin henkilökuljetuksiin.

Valtion puolella tulee varmistaa, että eri sektoriministeriöiden palvelujen tuottamiseen liittyvien henkilöliikenteen määrärahat kohdennetaan yhdelle hallinnonalalle kustannustehokkaan henkilöliikenteen tuottamiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriö olisi tällöin luontevin vaihtoehto.

Haja-asutusalueilla sekä myös kaupunkiseutujen reuna-alueilla mm. muuttoliikkeen, väestön ikääntymisen ja autoistumisen seurauksena joukkoliikenteen matkustajamäärät ovat vähentyneet ja liikennöinti vaatii jatkuakseen joko yhä enemmän julkista tukea tai kuljetusten perusteellista uudelleen organisoitua. Avoimen joukkoliikenteen loppuessa yhteiskunnan tukeman henkilöliikenteen kuljetuskustannukset kasvavat. Henkilöille, joilla on lain mukaan oikeus yhteiskunnan maksamiin tai tukemiin kuljetuksiin, ja jotka voisivat käyttää joukkoliikennettä, on joka tapauksessa järjestettävä kuljetukset. Joukkoliikenteen puutteen vuoksi ne on järjestettävä kalliina erityiskuljetuksina (yleensä taksilla). Tämän ns. kriittisen rajapinnan liikenteen jatkuminen tulee varmistaa valtion talousarvion rahoituksella.

Lyhyellä tähtämellä alueellisen peruspalvelutason turvaamiseksi ja sitä kautta koulu-, sosiaali- ja terveystoimen kuljetuskustannusten kasvun estämiseksi, tulee valtion talousarviossa kohtaan "Alueellisen ja paikallisen tason liikenteen ostot" aluksi tehdä 10 miljoonan euron korotus vuosittain kolmena seuraavana vuonna. Tähän määrärahaan tulee lisäksi tehdä vuosittain kuljetusalan kustannusnousua vastaavat korotukset 4-5 vuoden pituisten liikennöintisopimusten turvaamiseksi.

Kuntatasolla joukkoliikenteen, sosiaalitoimen ja sivistystoimen henkilökuljetusten määrärahat budjetoidaan toimialan menoihin, jotta valtionosuuslaskenta ja kustannusten tarkistus voidaan suorittaa. Sisäisessä tilaaja – tuottajamallissa rahojen käyttö tapahtuu logistiikkayksikössä. Toimiala "tilaa" palvelut logistiikkayksiköltä, joka vastaa liikennepalvelujen tuottamisesta, ja maksaa todelliset kustannukset. Toinen vaihtoehto on, että logistiikkayksikkö on hankinta-asiantuntija, joka valmistelee hankinnat ja sopimukset ja toimiala huolehtii sopimuksen toteutuksesta ja valvonnasta.

Rahoituksen järjestelyillä ja tuottamalla kustannustehokkaita ja laadukkaita palveluja voidaan siirtää niitä asiakasvirtoja, jotka pystyvät käyttämään muita kuin erityispalveluja, halvempien yksikköhintojen liikennemuotojen käyttäjiksi ja näin estää kokonaiskustannusten kasvu ja pidemmällä tähtämellä tuoda myös kustannussäästöjä. Erityiskuljetuksen yksi edestakainen matka on usein kalliimpi kuin kuukauden näyttölippu avoimessa joukkoliikenteessä. Maksuton matka olisi tässä tapauksessa yhteiskunnan kannalta edullisempi ratkaisu edellyttäen, että joukkoliikenteen tarjontaa on olemassa. Sama taloudellinen asetelma on myös markkinaehtoisessa liikenteessä.

Joukkoliikenteen julkisen tuen tulee seurata kansallisen kasvun ja inflaation kehitystä. Alan tuottavuutta parantavia toimintatapoja tulee myös edistää.

Kunta- ja SOTE- uudistusten sekä kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamisen ja muiden hallinnollisten muutosten taloudelliset vaikutukset tulee myös arvioida ja muutokset tehdä kunta – valtio suhteessa kustannusneutraalisti. Myös Kelan korvaamien toisen asteen opiskelijoiden koulumatkat ja matkakorvaukset kuuluvat tähän tarkasteluun.

### 3.3 Henkilölogistiikan organisointi ja resurssit

Koska vastuu tuettujen henkilökuljetusten suunnittelusta on sekä valtion puolella että kuntapuolella varsin hajanaista, tarvitaan uusia yhteistyömuotoja ja vastuutasoja. Valtion puolella tarvitaan ministeriöiden välille määräaikainen koordinaatioprojekti, joka vastaa tarvittavien toimintamuutosten valmistelusta ja yhteistyöstä eri ministeriöiden kesken. Se vastaa myös yhteydenpidosta valtion paikallishallintoon ja henkilökuljetusten kokonaiskustannusten seurannasta kansallisella tasolla. Projektin luonteva vetovastuu sopii liikenne- ja viestintäministeriölle ja työhön tulee kutsua mukaan myös kuntien edustus.

Henkilölogistiikan toiminnat tulee keskittää joukkoliikennelain määrittelemille toimivaltaisille joukkoliikenneviranomaisille. Toimivaltaisilla viranomaisilla ovat joukkoliikennelain 14 §:ssä mainitut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä samassa lainkohdassa mainitut 16 kuntaa ja 10 seudullista viranomaista. Näiden viranomaisten tulee perustaa logistiikkayksiköjä vastaamaan niin joukkoliikenteen, sosiaalitoimen kuin sivistystoimen henkilökuljetusten ja kuljetusten tilauspalvelujen hankinnoista. Myös Kelan korvaamat kuljetukset on integroitava kiinteästi logistiikkayksikön toimintaan.

Toimivaltaiset joukkoliikenneviranomaiset ovat yleensä alueittensa keskuskaupunkeja, jolloin yhteistyö alueetasolla ja toimialojen välillä on luontevasti järjestettävissä. HSL:n toiminta-alueella pääkaupunkiseudulla, toiminnan organisointi saattaa suurten matkavolyymien takia tarvita kunnittain vaiheistettua etenemistä.

Myös Kelan korvaamat kuljetukset on integroitava muun henkilöliikenteen suunnitteluun ja kuljetusten toteutukseen. Kelan korvaamien kuljetusten tehostaminen ja yhteen kytkentä muihin henkilökuljetuksiin edellyttää, että myös näiden kuljetusten ja kuljetusten tilauspalvelujen hankinnoista vastaava järjestämis- ja tilaajataho nimetään ja kyseinen taho toimii koordinoidusti yhteistyössä joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Vastuutahoina voisi olla esimerkiksi uudet SOTE- alueet.

ELY- keskuksella tulee myös olla yleinen toiminnan organisoitumisen seurantavastuu alueellaan. Toimintamallille, jossa ELY- keskus järjestää kunnan vastuulle kuuluvia henkilökuljetuksia kuten koululaiskuljetuksia, tulee laatia selkeät pelisäännöt, jotka sisältävät yhteistyötä ja kustannusten korvaamista koskevat periaatteet.

Logistiikkayksiköllä tulee olla selkeät toimivaltuudet. Kunnissa logistiikkayksikön toimivaltuudet ja yhteistyö eri toimialojen välillä voidaan määrätä kunnanvaltuuston hyväksymällä johtosäännöllä. Logistiikkayksikön tulee kartoittaa kunnan tai toimialueensa henkilökuljetukset ja niiden nykytila, nykyinen tuotantotapa ja kustannukset sekä laatia tuotantosunnitelma, kilpailutusohjelma sekä toteuttaa tarjouskilpailut ja seurata kustannusten kehittymistä.

Harkinnanvaraisia valtionavustuksia ja toteutettujen hyvien käytäntöjen tuloksia tulee aktiivisesti käyttää vauhdittamaan kunnissa muutosprosesseja, jotka tähtäävät julkisesti tuettujen henkilökuljetusten tehostamiseen. Myös joukkoliikenteen valtionavustuksen myöntämisessä voidaan tuen saajia kannustaa ja sitouttaa uusien tuotantotaloudellisesti tehokkaampien toimintatapojen kehittämiseen.

Henkilölogistiikan määrätietoinen kehittäminen tarkoittaa myös koulutettujen logistiikan osaajien lisätarvetta niin ELY- keskuksissa kuin kunnissa. Opetusministeriön tuleekin huolehtia että ammattikorkeakouluissa lisätään logistiikan ja erityisesti henkilölogistiikan koulutusta.

### 3.4 Tehokas tilauspalvelu yhdistelee matkoja aktiivisesti

Matkojen tilauspalvelun hankinta tulee hoitaa toimivaltaisten viranomaisten ja muiden edellä mainittujen, hankinnoista vastaavien tahojen toimesta. Tilauspalvelun hankinnassa peruseriaatteita ovat mm. matkojen yhdistäminen ja välitys myös normaaliin joukkoliikenteeseen, kaikkien kuljetusyrittäjien tai erillisesti kilpailutettujen yrittäjien osallistuminen tasapuolisesti kuljetusten suorittamiseen sekä yhdistelylle asetetut tavoitteet.

Matkojen yhdistely on merkittävä tuottavuutta lisäävä toimenpide. Yhdistämisen edellytyksiä voidaan tukea koordinoimalla esim. koulujen alkamis- ja päättymisaikoja, palvelujen vastaanottoaikoja jne. Yhdistämisspalveluja tarvitaan koko maassa ja kaikissa kunnissa. Ensimmäinen kehitysvaihe on nykytilan selvittäminen, toiminnan tehostamismahdollisuuksien tunnistaminen ja systemaattisen toiminnan aloittaminen.

Matkojen yhdistämisen kehittäminen etenee käytännössä kolmella eri henkilöliikenteen järjestäjätasolla; ELY- keskuksissa, kunnissa ja SVL- matkojen yhdistelyssä.

Yhdistämisspalveluissa ja niiden hankintasopimuksissa yhdistämistoiminnan tehokkuutta tulee parantaa käyttämällä sopimuksissa taloudellisia kannustimia eli bonuksia tarjouspyynnössä määriteltynä tavoitetasoa ylittäviin suorituksiin ja sanktioita alituksiin.

Matkojen yhdistämisen kehittäminen etenee käytännössä kolmella eri henkilöliikenteen järjestäjätasolla; ELY- keskuksissa, kunnissa ja SVL- matkojen yhdistelyssä. Yhdistämistoiminnan tehostaminen ja matkaketjujen edellytyksien parantaminen edellyttää käytettävissä olevien reitti- ja aikataulutietojen saatavuuden ja käytön helppouden kehittämistä. Liikenneviraston tulee kehittää nykyisiä järjestelmiä vastaamaan myös matkojen yhdistelyssä käytettävien tietojärjestelmien tarpeita.

Koska liikenteen järjestäjien on pääsääntöisesti kilpailutettava matkojen tilaus- ja yhdistämisspalvelut, tulisi toiminnalle laatia selkeät pelisäännöt. Matkapalvelukeskusten (MPK) valmistelun yhteydessä vuonna 2004 laadittuja toimintamalleja ja ohjeistusta voidaan käyttää valmistelun pohjana. Näin voidaan varmistaa järjestelmien yhteensopivuus ja helpottaa järjestelmien kehittämistyötä ja käyttöönottoa.

Kimppakyytien verotuksellinen asema tulee turvata, silloin kun niillä vähennetään liikennesuoritteita yksityisillä henkilömatkoilla.

### 3.5 Henkilöliikennepalvelujen tehokas toteuttaminen

Markkinoitten tehokkaan toiminnan kannalta erilliset tarjouskilpailut kannattaa alueellisesti rytmittää niin, että kilpailutukset ovat mahdollisimman jatkuvia, "rullaavia", jolloin liikenneala pystyy ennakoimaan tulevat tarjouskilpailut ja varautumaan niihin. Liikennepalvelujen hankintojen perusasiakirjat, tarjouspyyntömallit ja käytettävät sopimusmallit tulee yhdenmukaistaa niin että, niitä voidaan soveltaa koko maassa erilaissa olosuhteissa. "Yleiset sopimusehdot" tulee olla tavoitteena. Liikennepalvelujen tilaajilla ja tuottajilla tulee olla yhdenmukaiset näkemykset siitä, millaisilla sopimusehdoilla liikennepalvelut toteutetaan. Näin voidaan parantaa markkinoiden toimintaedellytyksiä.

Rahoituksen vakaudella pitää pystyä turvaamaan 4- 5 vuoden sopimusajat. Liikennöintisopimusten mukaiset kustannusten nousun korvaukset pitää pystyä budjetoimaan, jotta niitä ei tarvitse rahoittaa liikennettä vähentämällä.

Palveluhankinnoissa, joissa kilpaillut markkinat toimivat huonosti, tuottavuutta voidaan nostaa käyttämällä hankintasopimuksissa asiakastytyväsyyteen sekä palvelu- ja kuljetussuoritteisiin liittyviä kannustimia, joilla saadaan matkustajat enemmän käyttämään yhteiskunnan järjestämiä edullisempia liikennemuotoja.

Kalustovaatimukset ovat tarjouspyyntöjen oleellinen osa, minkä vuoksi vaatimuksissa tulee ottaa huomioon markkinoilla käytettävissä oleva kalusto. Markkinoille tulevan uuden kaluston tulee pääsääntöisesti (koska esim. esteettömyysvaatimukset ovat osittain kotimaisia ja räätälöityjä) olla eurooppalaisen yleisen standardin mukaista, kalustoa jota käytetään muissa maissa ja jonka jatkomarkkinat ovat myös olemassa. Räätälöityjä erikoisvaatimuksia ei tule yleisesti käyttää, koska ne nostavat tarjoushintoja ja tarjoajien tarjoushalukkuus vähenee.

Liikennekaluston tulee kuitenkin täyttää esteettömyysvaatimukset niin, että se soveltuu mahdollisimman hyvin myös iäkkäille ja eri tavoin liikkumisrajoitteisille matkustajille. Esteettömyyttä tulee tarkastella koko joukkoliikennepalvelun kannalta, ei pelkästään kalustokysymyksenä. Tarkastelun tulee kattaa koko liikenneympäristö, pysäkit, terminaalit, lippujärjestelmät ja joukkoliikenneinformaation laatu sekä henkilökunnan palvelukyky.

Joukkoliikenteen käyttö pitää olla mahdollisimman monelle hyvä ja turvallinen tapa liikkua. Tämä edellyttää sitä, että kiinnitetään huomiota matkantekoon kokonaisuudessaan ovelta ovelle. Esteettömyysvaatimus ei koske vain lähiliikennettä. Kaukoliikenteen bussien parempi soveltuvuus myös iäkkäille ja huonosti liikkuville on paitsi yhdenvertaisuuden vuoksi tärkeää myös omiaan vähentämään esimerkiksi Kelan pitkien matkojen kuljetuskustannuksia.

Esteettömyyden kehittämiseksi pitää asettaa selkeä kansallinen tavoite ja aikataulu, jossa otetaan kuitenkin huomioon se, miten nykyinen käytettävissä oleva kalusto voidaan siirtymäaikana käyttää loppuun.

Kaluston leasing-vuokrausta tulee myös edistää, millä voidaan vähentää kalustoon liittyvää kiinteiden kustannusten riskiä tarjouskilpailuissa. Kaluston yleinen standardiajattelu tukee myös tätä näkökohtaa.

Liikennepalvelujen hankintakustannusten seuranta tulee olla tehokasta ja toimintaa ohjaavaa. Palvelujen yksikköhintojen ja tarjoushintojen seuranta tulee olla systemaattista ja avointa.

Joukkoliikenteen lippu-, maksu- ja laskutusjärjestelmiä tulee kehittää niin, että ne tuottavat mahdollisimman vähän kiinteitä kustannuksia, hyödyntävät tehokkaasti nykyaikaista tieto- ja tiedonsiirtotekniikkaa sekä ovat rajapinnoiltaan avoimia ja mahdollistavat matkaketjujen kehittämisen.

Lippu- ja maksujärjestelmän kehittämisen yhtenä tavoitteena tulee olla myös matkustajan tunnistamiseen perustuva, taksien nykyisen suoraveloitussjärjestelmän tapainen, järjestelmä.

Henkilöliikenteen rahoituksen tilastoinnin kehittäminen kansallisella tasolla vaatii lisäponnosta toteutuakseen viivytyksettä. Kustannuskehityksen muutosten seuraamisen takia tämä on välttämätöntä.

Käytävissä olevista henkilöliikenteen palveluista tulee lisäksi laatia erillinen viestintäsuunnitelma, jossa esitetään miten palveluja markkinoidaan ja niistä tiedotetaan eri asiakasryhmille ja erityisesti passiivisemmille matkustajaryhmille.

Avoin ja jatkuva yhteistyömalli tarvitaan myös alan viranomaisten, liikenteen tilaajien ja liikennepalveluja tuottavien yritysten ja yrittäjien välille sekä kansallisella että alueellisella tasolla.

#### 4. Lainsäädännöllisten esteiden poistaminen

Liikkumisen mahdollistaminen kaikille on nykyaikaisen yhteiskunnan velvoite. Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Perustuslain 6 § taas sisältää syrjintäkiellon ja velvoittaa yhdenvertaiseen kohteluun riippumatta henkilön sukupuolesta, iästä, alkuperästä, kielestä, uskonnosta, vakaumuksesta, mielipiteestä, terveydentilasta, vammaisuudesta tai muusta henkilöön liittyvästä syystä. Eri-ikäisille kansalaisille, jotka eivät omista tai eivät voi käyttää henkilöautoa liikkumiseen pyritään tarjoamaan mahdollisuus maan eri osissa hoitaa perusliikkumistarpeensa myös julkisilla liikennevälineillä. Varsinaisista lakisääteisistä oikeuksista julkisesti tuettuihin kuljetuspalveluihin säädetään mm. vammaispalvelu-, perusopetus- ja sairausvakuutuslainsäädännöissä.

Lainsäädännön kehittämällä tuleekin varmistaa, että henkilökuljetuspalvelujen järjestämis- ja tuotantoprosessit toimivat tehokkaasti ja niin, että yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset pystytään rahoittamaan ja kustannusten kokonaiskehitys hallitsemaan. Ellei tätä kestävää kehitystä pystytä aikaansaamaan, on uhkakuvana palvelujen tason alentaminen ja erilaisten omavastuiden voimakas nousu.

Liikennejärjestelmän kehittäminen tarkoittaa puuttumista varsin moneen peruspalvelujen tehtäväalueeseen.

##### 4.1 Perusopetuslain 628/1998 mukaiset esi- ja perusopetuksen sekä aamu- ja iltapäivätoiminnan kuljetukset

Perusopetuslain 32 §:n mukaisten koulumatkojen kuljetukset voidaan ratkaista kuntatasolla kuntalain antamilla valtuuksilla. Henkilölogistiikan organisointi ja tehostaminen sekä rahoituksen järjestelyt ja yhteistyö logistiikkayksikön ja opetustoimialan välillä voidaan ja tulee organisoida kunnanvaltuuston hyväksymillä johtosäännöillä.

Peruskoululain soveltamiseen liittyviä kehittämissesityksiä.

Yhteistyö joukkoliikennelain mukaisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

##### 4.2 Päivähoitolain mukaiset kuljetukset

Varhaiskasvatuksen (päivähoidon) siirto sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle on toteutettu 1.1.2013. Varhaiskasvatuslain valmistelu on meneillään.

Päivähoidossa olevalle lapselle voidaan päivähoitolain (36/1973) mukaan järjestää myös tarpeelliset kuljetukset. Kuljetukset ovat kunnan harkinnanvaraista palvelua eikä niistä ole olemassa tarkempaa sääntelyä. Vaikeavammaisten lasten päivähoitokuljetukset on usein päädytty järjestämään vammaispalvelulain perusteella tai osana kehitysvammaisten erityishuoltoa kehitysvammalain perusteella. Lähtökohtana myös vammaisten lasten kohdalla ovat yleisen lainsäädännön mukaiset palvelut myös kuljetusten osalta.

Päivähoitolain mukaiset kuljetukset voidaan myös ratkaista kuntatasolla kuntalain antamalla valtuuksilla. Henkilölogistiikan organisointi ja tehostaminen sekä rahoituksen järjestelyt ja yhteistyö logistiikkayksikön ja toimialan välillä voidaan ja tulee organisoida kunnanvaltuuston hyväksymillä johtosäännöillä.

#### 4.3 Kelan maksama toisen asteen koulutuksen matkatuki

Koulumatkatuesta on säädetty laissa lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta (48/1997).

Saadakseen koulumatkatukea tulee matkakustannuksia olla yli 54 euroa kuukaudessa. Lisäksi edellytetään, viikossa tulee tehdä vähintään 7 yhdensuuntaista matkaa ja kuukaudessa yhtäjaksoisesti matkoja 18 päivän ajan.

Kuntien kehitettyä kuntaverolla tuettuja joukkoliikennepalvelujaan uusilla matkalipputuotteilla, on useilla kaupunkiseuduilla, kuten Kouvolassa ja Tampereella, huomattu, että matkustajat ovat alkaneet käyttämään tätä lippua sen sijaan, että he olisivat hyödyntäneet Kelan matkatukea. Kun kunnan tukema matkalippu tarjoaa edullisemman tavan matkustaa kuin Kelan matkatuki, säästyy Kelalta kustannuksia ja tuki siirtyy kunnan vastuulle kuntaveron kautta subventoitavaksi. Tämä ei kannusta kuntaa joukkoliikenteen rahoittamiseen ja kehittämiseen.

Koulumatkatuen määräytymistä ohjaavan lainsäädännön kehittämissesityksiä.

Toisen asteen koulumatkatuen määräytymistä ja maksamista koskevaa sääntelyä selvitetään ja tarkistetaan kuntalain ja kuntien valtionosuusjärjestelmän mahdollisen uudistamisen yhteydessä niin, että uusi järjestelmä on kunta – valtio suhteessa kustannusneutraali ja tukee julkisesti tuetun henkilöliikenteen kehittämistä ja rahoitusta.

#### 4.4 Sosiaalihuoltolain (ShL) mukaiset kuljetukset

Sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan kunta järjestää kotipalveluina erilaisia tukipalveluja, kuten ateria-, vaatehuolto-, kylvetys-, siivous-, kuljetus-, saattaja- sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluita. Kotipalveluun ja tukipalveluihin sisältyy yleisesti kuljetuksia: kotipalveluhenkilöstö siirtyy asiakkaan luo tai palvelut (esim. ateriapalvelut) viedään asiakkaan kotiin tai ikäihmisiä kuljetetaan sosiaalihuoltolain mukaiseen päivätoimintaan yhteiskuljetuksina. Näiden palvelujen logistiset osat tulee organisoida niin, että kuljetukset järjestetään tehokkaasti ja asiakasystävällisesti.

Sosiaali-huoltolaissa tai -asetuksessa (607/1983) ei ole tarkempia säännöksiä kuljetuspalvelujen järjestämisestä. Kunnalla on mahdollisuus talousarvionsa puitteissa määritellä mm. matkoihin oikeuttavat kriteerit, matkojen määrän sekä matkoista asiakkaalta perittävät maksut.

Sosiaalihuoltoasetuksen mukaisena tukipalveluna voidaan tukea iäkkäiden henkilöiden liikkumista ja osallistumista. Tarve kuljetuksiin on tunnistettu laajalti. Sosiaalihuoltolain mukaisilla kuljetuspalveluilla voidaan esteettömän joukkoliikenteen ja sen osana erityisesti palveluliikenteen avulla vähentää tarvetta järjestää kuljetukset kalliimpina yksilökuljetuksina.

Sosiaalihuoltolain mukaiset kuljetukset voidaan myös ratkaista kuntatasolla kuntalain antamalla valtuuksilla. Henkilölogistiikan organisointi ja tehostaminen sekä rahoituksen järjestelyt ja yhteistyö logistiikkayksikön ja sosiaali- ja terveystoimialan välillä voidaan ja tulee organisoida kunnanvaltuuston hyväksymillä johtosäännöillä.

Sosiaalihuoltolakiin ja sen soveltamiseen liittyviä kehittämissesityksiä.

Sosiaalihuoltolain mukaisia, mm. iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden kuljetuspalveluita koskevaa lainsäädäntöä ja käytäntöjä tulee yhdenmukaistaa koko maassa. Tätä kokonaisuutta tulee selvittää sosiaalihuoltolakia uudistettaessa.

Toimenpideohjelma iäkkäiden liikkumisen edistämiseksi, johon sisältyy myös esteettömyyden laaja-alainen kehittäminen yleisessä joukkoliikenteessä.

Yhteistyö joukkoliikennelain mukaisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

#### 4.5 Vammaispalvelulain (VpL) mukaiset kuljetukset

Vammaispalvelulain (380/1987) tavoitteena on edistää vammaisten henkilöiden tasa-arvoa ja mahdollisuuksia yhdenvertaiseen elämään muiden kanssa sekä poistaa vamman aiheuttamia haittoja ja esteitä jokapäiväisessä elämässä. Vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään silloin, kun vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai tukitoimia muun lain nojalla.

Jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia ovat vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvat tai lähikuntiin ulottuvat kuljetukset (Vpa 4 § 2). Oikeuskäytännön mukaan lähikunnan käsite pitää sisällään sekä asuinkuntaan maantieteellisesti rajoittuvan naapurikunnan että niin sanotun toiminnallisen lähikunnan. Lähikunta voidaan määritellä toiminnalliseksi lähikunnaksi tilanteissa, joissa vammaisella henkilöllä on tarve sellaisiin kyseisessä kunnassa järjestettäviin palveluihin, joita ei ole saatavissa asuinkunnan tai kuntaan rajoittuvien lähikuntien alueelta. Asuinkunnan lähikuntaa ei voida siis voida määritellä yksinomaan siten, että se koskisi vain maantieteellisiä rajakuntia. Ottaen huomioon kunnan velvollisuuden järjestää vaikeavammaiselle henkilölle laissa tarkoitetut kohtuulliset kuljetuspalvelut ei etäisyys henkilön asuinalueelta näissäkään tilanteissa voi kuitenkaan olla kohtuuttoman pitkä.

Kunta voi järjestää kuljetuspalvelut omana toimintana, taksikuljetuksina, kutsutaksikuljetuksina, yhteiskuljetuksina, palvelulinjoilla eli osana joukkoliikennettä tai matkojen yhdistelykeskusten avulla tai edellä mainittujen järjestämistapojen yhdistelmänä. Kunta voi myös päättää kuljetuspalvelukustannusten maksamis- ja korvaamistavan. Vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen asiakasmaksuista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa asetuksessa (912/1992)(6 §). Vammaispalvelulain mukaisista kuljetuspalveluista voidaan vaikeavammaiselta henkilöltä periä enintään paikkakunnalla käytettävissä olevan julkisen liikenteen maksua vastaava maksu tai muu siihen verrattavissa oleva kohtuullinen maksu.

Lain tarkoitus huomioon ottaen on kuitenkin sekä palvelun järjestämistavassa että kustannusten korvaamisessa huolehdittava siitä, että vaikeavammaisen henkilön subjektiivinen oikeus kuljetuspalveluun toteutuu. Kunnan on myös varmistettava, että palvelu järjestämistavasta riippumatta muutoinkin vastaa laissa kunnalle palvelun sisällöstä asetettuja vaatimuksia niin palvelun sisällön kuin siitä perittävien asiakasmaksujen osalta. Palvelun järjestämistapa tai siitä asiakkaalle tosiasiallisesti aiheutuvat kustannukset tai niiden korvaamistapa eivät saa estää kuljetuspalvelun saajaa käyttämästä hänelle kuuluvia kuljetuspalveluja.

Kuntaudistuksen seurauksena syntyvät uudet kunnat ovat suuria, jolloin etäisyydet kunnan laidalta toiselle saattaa olla satoja kilometrejä. Matkustusosoikeuteen ja lähikuntaan liittyvät määrittelyt tulevat tämän vuoksi muuttamaan luonnettaan ja



kustannusvaikutuksiaan minkä vuoksi sääntelyä tai sen tulkintaa on kansallisella tasolla syytä tarkistaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) aloittaa kevään 2013 aikana valmistelun vammaislainsäädännön uudistamiseksi ja osana tätä työtä selvitetään myös kuljetuspalvelusäännöksiä koskevat kehittämistarpeet. Tukea vammaispalveluja koskevaan asiakastyöhön ja päätöksentekoon on saatavissa muun muassa vammaispalvelujen sähköisestä käsikirjasta, joka on osa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) Sosiaaliportti -verkkopalvelua. Käsikirjaan on koottu vammaispalveluihin liittyvää tietoa kuntien päätöksenteon ja toimintakäytäntöjen kehittämisen tueksi. Käsikirjan lainsäädäntöosiossa on tietoa myös kuljetuspalveluihin liittyvästä oikeuskäytännöstä. Osio sisältää hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä vammaispalvelujen järjestämistä koskeviin valituksiin sekä Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja.

Vammaispalvelulain mukaista matkustusoikeutta käytetään yleisesti myös ikääntyneen väestön matkoihin muiden palveluiden puuttuessa. Vammaispalvelulain mukaiset yksilökuljetukset on kuitenkin tarkoitettu vain sellaisille, vaikeasti vammaisille henkilöille, jotka eivät vammaan tai pitkäaikaisen sairauden vuoksi pysty käyttämään joukkoliikennettä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia huolimatta siitä, että käytössä olisi vammaisille ja vanhuksille yleensä hyvin soveltuvaa, esimerkiksi matalalattiaista kalustoa ja henkilökunta olisi tähän tehtävään erityisesti koulutettua. Väestön ikääntyessä tavoitteena tulee olla, että ikääntyneiden, ei vaikeasti vammaisten, henkilöiden liikkumistarpeisiin vastattaisiin ennen kaikkea panostamalla joukkoliikenteen ml. palveluliikenteen ja kutsujoukkoliikenteen sekä muun yleisen joukkoliikenteen kehittämiseen iäkkäille paremmin soveltuvaksi.

Vammaispalvelulain (VpL) kehittämissuunnitelmia

Vammaispalvelulain mukaisia, vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalveluita koskevia käytäntöjä tulee yhdenmukaistaa koko maassa.

VpL matkojen mahdollisesta siirtämisestä Kelan korvattaviksi tehdään erillinen selvitys, johon sisältyy laaja-alainen seurausvaikutusten arviointi.

Yhteistyö joukkoliikennelain mukaisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

#### 4.6 Muu tuki liikkumiseen vammaisille henkilöille

Joukkoliikenteen esteettömyyden ja riittävän tarjonnan sekä kunnan järjestämien kuljetuspalvelujen lisäksi vammaisten henkilöiden liikkumista voidaan tukea oman auton hankinnan tuella. Nykyisin vammaisuuden perusteella voi saada auton hankintaan tukea useista eri viranomaisten hallinnoimista tukijärjestelmistä, joissa tuen saantikriteerit ovat erilaiset. Keskeisimmät tuen muodot ovat autoverolain (1482/1994) mukainen autoveron palautus ja autoveron huojennus sekä vammaispalvelulain mukainen tuki auton hankintaan ja muutostöihin.

Auton hankinnan tuen nykytilanne on vammaisten henkilöiden kannalta pirstaleinen ja epätasa-arvoinen. Järjestelmää kehitettäessä tulee selvittää perustuslain yhdenvertaisuussäännösten vaatimukset auton hankinnan tuen saamisedellytysten osalta. Tuen olisi kohdistuttava yhdenvertaisesti liikkumisessa tukea tarvitseviin vammaisiin ja pitkäaikaissairaisiin henkilöihin sekä vammaisten lasten perheille. Tuen saannin olisi perustuttava liikkumiskyvyn alenemisen (ei diagnoosiin tai haitta-asteeseen). Myös tuen saajan varallisuuden huomioon ottaminen tulee selvittää.

## Kehittämisesitys

Auton hankinnan tuen uudistamista koskevassa hallitusohjelman mukaisessa STM:n selvityksessä tulee arvioida myös auton hankinnan tuen saamisen vaikutukset vammaispalvelulain ja muun lainsäädännön mukaisten kuljetuspalvelujen käyttöön ja niistä aiheutuviin kustannuksiin.

### 4.7 Sairausvakuutuslain SvL:n mukaiset matkat

Sairausvakuutuslain (1224/2004) 4. luvussa säädetään sairauden hoitoon liittyvien matkakustannusten korvauksista.

Vakuutetulla on oikeus saada Kelalta sairauden hoitoon liittyvistä matkakustannuksista korvaus, jos matka on tehty valtion, kunnan tai kuntayhtymän terveydenhuollon toimintayksikköön (1§). Yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa tarkoitettuun terveydenhuollon toimintayksikköön tai ammatinharjoittajan luokse sairauden hoidon vuoksi tehdystä matkasta vakuutetulle aiheutuneet kustannukset korvataan vain, jos suoritettu tutkimus tai annettu hoito on tämän lain mukaan korvattavaa.

Matkakustannukset korvataan pääsääntöisesti sen mukaan, kuinka paljon matka olisi tullut maksamaan käyttäen halvinta käytettävissä olevaa matkustustapaa. Halvimmalla matkustustavalla tarkoitetaan ensisijaisesti julkista, kaikille avointa säännöllistä joukkoliikennettä ja siihen ketjuttamalla yhdistettyä eri liikennevälineillä tehtyä matkaa. Joukkoliikenne käsittää myös palveluliikenteen ja kutsujoukkoliikenteen sekä muun yleisen joukkoliikenteen. Erityisajoneuvon, kuten taksin, oman auton tai ambulanssin, käytöstä aiheutuneet kustannukset korvataan, jos vakuutetun sairaus, vaikea vamma tai liikenneolosuhteet edellyttävät erityisajoneuvon käyttöä.

Sairausvakuutuslain 7 §:ssä ilmoitetaan yhdensuuntaisen matkan omavastuuosuus sekä omavastuuosuutta pienemmistäkin kertakustannuksista kertyvän vuotuisen omavastuuosuuden suuruus. Vakuutetulle aiheutuneet matkakustannukset korvataan kokonaan siltä osin kuin ne yhdensuuntaiselta matkalta ylittävät 14,25 (9,25 vuonna 2012) euron omavastuuosuuden.

Korvaus maksetaan kuitenkin enintään matkakustannuksen korvauksen perusteeksi vahvistetun korvaustaksan määrästä. Jos vakuutetun maksettavaksi jäävien saman kalenterivuoden aikana syntyneiden matkakustannusten yhteismäärä ylittää 242,25 euroa (vuotuinen omavastuuosuus), ylittävä osa korvataan kokonaan, kuitenkin enintään vahvistetun korvaustaksan mukaiseen määrään saakka.

Muiden erityisajoneuvojen käytön kuin taksin korvausperusteena olevasta korvaustaksasta säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella ja sairaankuljetusajoneuvon korvausperusteena olevasta korvaustaksasta valtioneuvoston asetuksella. Taksin käytön korvausperusteena käytetään taksiliikennelain (217/2007) 16 §:ssä tarkoitettua kuluttajilta perittävää enimmäishintaa, jollei Kansaneläkelaitos ole sopinut kuljetuspalvelujen tuottajan kanssa enimmäishintaa edullisemmasta hinnoittelusta.

Lainkohdassa ilmoitettu valtakirjamenettely tarkoittaa taksikuljetusten osalta järjestelyä, jossa asiakas maksaa autossa vain omavastuun ja valtuuttaa allekirjoituksellaan autoilijan hakemaan omavastuun ylittävän osuuden Kansaneläkelaitoksesta. Käytännössä tämä paperisten lomakkeiden täyttämiseen perustuva valtakirjamenettely on korvautumassa sähköisellä suorakorvausjärjestelmällä vuosien 2011–2014 aikana.

Kyseisessä järjestelmässä korvattavat matkat tilataan kunkin sairaanhoitopiirin alueella yhdestä keskitetystä tilausnumerosta. Tilauksen yhteydessä kirjataan ylös kaikki korvauksen maksamiseen tarvittavat tiedot, joten matkan yhteydessä tarvitsee maksaa vain omavastuuosuus. Myös tieto mahdollisesta vuotuisen matkakaton täyttymisestä tulee automaattisesti järjestelmästä taksiautoon. Tilauksen yhteydessä selvitetään myös mahdollisuus julkisen liikenteen käyttämiseen, ellei asiakkaan terveydentila sitä estä. Koska matkat tilataan ennakkoon keskitetysti yhdestä paikasta, voidaan niitä myös yhdistellä keskenään. Palvelujen laatutaso on ollut korkea.

SvL- matkojen osalta kokonaistilannetta on vaikeuttanut se, että liikenteen järjestäjää/ tilaajaa ei ole selkeästi määritelty. Koska kysymys on julkisesta palvelujen hankinnasta ja rahan käytöstä, hankinta- ja kilpailulainsäädännön kannalta tilanne on epäselvä. Kela korvaa matkat ja tilanteen epäselvyyden vuoksi Kelan on täytynyt huolehtia myös palvelujen saatavuudesta. Epäselvää tilannetta kuvaa Kelan ja Suomen Taksiliiton välisen matkojen tilaus- ja välityspalveluita koskevan järjestelyn riitauttaminen ja oikeuskäsittely.

Kelan korvaamien matkojen ja matkojen tilauspalvelujen hankinnoista, järjestämisestä ja tilaajatoiminnoista vastaava taho on nimettävä. Näin saadaan liikennepalvelujen tilaajatoiminnan ja Kelan korvaustoiminnan välinen työnjako sekä toiminnallisesti että kilpailuoikeudellisesti kestäväksi. Tämä luo myös edellytyksiä VPL- matkojen korvaustoiminnan mahdolliselle siirrolle Kelan hoidettavaksi, mikä tulee erikseen selvittää.

Potilasdirektiivin toimeenpanossa on linjattu, että matkat korvattaisiin lähimpään hoitopaikkaan silloin, kun potilas käyttää valinnanvapauttaan ja hakeutuu hoitoon lähintä hoitopaikkaa kauemmaksi. Samaa linjausta on ehdotettu sairausvakuutuksen roolia selvittäneen työryhmän raportissa. Matkakustannusten kasvuun vaikuttavia tekijöitä on myös syytä erikseen selvittää ja seurata.

Sairausvakuutuslakiin (SvL) ja sen soveltamiseen liittyviä kehittämissesityksiä

Kelan korvaamien matkojen ja matkojen tilauspalvelujen hankinnoista, järjestämisestä ja tilaajatoiminnoista vastaava taho nimetään. Vastuutahoina voisivat olla esimerkiksi uudet SOTE-alueet.

Yhteistyö joukkoliikennelain mukaisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

#### 4.8 Joukkoliikennelaki

Joukkoliikennelaki (829/ 2009) tuli voimaan 3.12.2009. Laki korvasi aikaisemman luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain (343/1991) eli ns. henkilöliikennelain ja samalla saatettiin voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston palvelusopimusasetuksesta (PSA: sta) aiheutuvat velvoitteet. Palvelusopimusasetuksessa säädetään toimenpiteistä ja menettelytavoista, joita viranomaisten on sovellettava julkisen henkilöliikenteen palvelujen järjestämisessä. Uuden joukkoliikennelain soveltamisalaan kuuluu linja-autoliikenteen lisäksi raideliikenteen eri muodot, silloin kun sovelletaan palvelusopimusasetusta.

Joukkoliikennelain avulla luodaan edellytyksiä peruspalvelutasoisten joukkoliikennepalvelujen turvaamiselle koko maassa sekä joukkoliikenteen käytön lisäämiselle keskeisillä kaupunkiseuduilla ja kaupunkien välisessä liikenteessä. Joukkoliikennelain lähestymistapa on aikaisempaa markkinaehtoisempi. Joukkoliikenteen järjestämisessä tehdään ensin arvio siitä, onko markkinoiden ehdoilla syntyvä tarjonta määrältään, laadultaan ja muilta ominaisuuksiltaan riittävä. Palvelusopimusasetuksen

mukaisessa käytännössä edellä 3.1 kohdassa mainittu toimivaltainen viranomaisen tekee palvelusopimuksen toiminnanharjoittajan kanssa. Sopimuksessa määritellään palvelutaso ja sen edellyttämä julkinen tuki. Markkinaehtoisen liikenteen järjestämistä ohjataan uudessa joukkoliikennelaissa mm. lupa- ja rekisteröinti-, ammattiin pääsy-, aikataulu-, reitti ja kuluttajasuojavaatimusten avulla. Toimivaltaiset viranomaiset eivät kuitenkaan puutu markkinaehtoisessa liikenteessä yritysten väliseen kilpailuun tai tuotannon määrään.

ELY- keskuskeskukset ja kunnalliset viranomaiset hankkivat liikenteen EU:n palvelusopimusasetuksen, PSA:n, ja sitä täydentävän joukkoliikennelain mukaisesti.

Joukkoliikennelain 4- 6 §:ssä on säädetty joukkoliikenteen suunnittelusta. Lain 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.

Toimivaltaisten viranomaisten tulee suunnitella joukkoliikenteen palvelut ensisijaisesti seudullisina tai alueellisina kokonaisuuksina toimivan joukkoliikenneverkon aikaansaamiseksi. Suunnittelussa liikennetarpeet ja -palvelut on pyrittävä sovittamaan yhteen. Eri väestöryhmien kuten lasten, nuorten, naisten, miesten, vanhusten ja vammaisten tarpeet on otettava huomioon. Viranomaiset toimivat joukkoliikennettä suunnitellessaan yhteistyössä toistensa ja muiden kuntien kanssa.

EU:n palvelusopimusasetukseen (PSA) on esitetty lisäystä, jossa joukkoliikenteen viranomaisia veloitetaan laatimaan myös kaikkia kulkumuotoja koskeva joukkoliikennesuunnitelma. Joukkoliikennelakia jouduttaisiin tältä osin aikanaan tarkistamaan.

Joukkoliikennelakiin ja sen soveltamiseen liittyviä kehittämissesityksiä

Joukkoliikenneverkko tulee nähdä laajemmin palveluverkkona, joka käsittää sekä markkinaehtoisen että julkisesti tuetun henkilöliikenteen palvelut. Perinteisen joukkoliikenteen lisäksi myös kaikki muu julkisesti tuettu liikenne pitää olla mahdollista ja ne pitää sisällyttää suunnitelmaan. Joukkoliikennelakia tulee muuttaa ottaen huomioon myös tuleva PSA:n muutos ja asettaa toimivaltaisille viranomaisille nykyistä palvelutasomääritystä täydentävä velvollisuus liikennesuunnitelman tekemiseen.

Laissa tulee olla säädettyinä nykyistä selkeämmin velvollisuus ottaa suunnitelmaan mukaan myös kuntien koulu- ja sosiaali- ja terveystoimen kuljetustarpeet. Kelan kuljetukset voidaan ottaa huomioon aluksi esimerkiksi sellaisilla reittivalinnoilla, jotka tyypillisesti liittyvät sairauden/kuntoutuksen vuoksi tehtäviin matkoihin. Suunnitelmasta pitäisi ilmetä liikennöivät reitit ja liikennöinti-aika sekä kalustolle ja henkilökunnalle asetettavat erityisvaatimukset. Reittiverkoston lisäksi pitäisi suunnitella kuljetusten yhdistelypalvelu niille alueille ja niihin ajankohtiin, joita reitistö ei palvele vaikka tarvetta olisi.

Toimivaltaisten viranomaisten rooli alueensa henkilölogistiikan toimijana tulee määritellä.

Joukkoliikenneluvan voi saada kun täyttää joukkoliikennelain mukaiset myöntämisen edellytykset. Lupien määrää ei rajoiteta. Näiden lupien nojalla voi kuitenkin harjoittaa liikennettä pienemmällä linja-autolla vain rajoitetusti. Rajoitusten tarkoituksena on ollut estää pienten linja-autojen

käyttö taksinomaisessa liikenteessä eli rajoittaa kilpailua. Käytännössä rajoitukset ovat myös omiaan ohjaamaan yhteiskunnan kustantamia kuljetuksia yksipuolisesti takseille. Siksi joukkoliikennelupien käyttöä koskevat rajoitukset tulisi tarkistaa ja poistaa tietyssä aikataulussa.

Toimivaltaisten viranomaisten tulee järjestäessään alueensa henkilöliikenteen tarjouskilpailuja huolehdittava siitä, että tarjouskilpailujen jatkuvuudella ja jakamisella tuotannon kannalta riittäviin osatarjouksiin mahdollistetaan kustannustehokas toiminta sekä alan yritystoiminnan kehittäminen ja tulevaisuus.

Tarjouskilpailujen kalustovaatimuksissa tulee käyttää yleisesti markkinoilla olevaa peruskalustoa, jolloin kaluston kiinteät kustannukset ovat alhaisimmat ja kaluston jälkimarkkinat ovat olemassa.

Lippu- ja maksujärjestelmien ohjaus- ja kehittämistyössä tulee pyrkiä yksinkertaisiin ja selkeisiin perusratkaisuihin, jotka tukevat eri järjestelmien yhteensopivuutta ja asiakasystävällisten matkaketjujen muodostumista.

Joukkoliikennelain 22 §:n 3 momentti tulisi lisäksi kumota. Jo säätämisvaiheessa oli etukäteen tiedossa, että lainkohdan soveltamiseen tulee liittymään merkittäviä ongelmia ja kielteisiä seurauksia markkinoiden toiminnalle. Sekä joukkoliikenneviranomaiset että bussiyrietykset ja myös oikeuslaitos ovat voineet sittemmin todeta, että näin on tapahtunut. Säädös käytännössä uhkaa markkinoilla jo olevien liikenteenharjoittajien kannattavuutta ja siten heidän kilpailukykyään sekä estää markkinaehtoisessa liikenteessä uusien yritysten tulon markkinoille.

#### 4.9 Taksiliikennelaki

Taksiliikennettä säädellään taksiliikennelailalla (217/2007). Taksiliikenteen harjoittaminen on luvanvaraista. Alalle pääsyä rajoitetaan paitsi luvanhakijaa koskevin soveltuvuusvaatimuksin, myös taksilupien määrän rajoituksilla. ELY-keskukset vahvistavat vuosittain taksien enimmäismäärät kunkin alueensa kuntaan erikseen. Koska taksilupia haetaan yleensä enemmän kuin lupia voidaan myöntää, sisältää laki myös tarkat määräykset siitä, kenelle luvanhakijoista lupa on ensisijaisesti myönnettävä. Lupamäärien rajoituksen vastineena laki sisältää toisaalta taksiryttäjiä koskevia määräyksiä muun muassa ajovelvoitteista, enimmäishinnoista ja laadusta.

Lainsäädännön kehittämisellä tulisi erityisesti tukea julkisesti tuetun liikenteen tuottavuuden parantamista. Tätä voidaan tukea vähentämällä sääntelyä ja lisäämällä alan kilpailukykyä. Kilpailu alalla tulee siten väistämättä lisääntymään. Kilpailun lisääntyessä on kuitenkin turvattava se, että taksiliikenteen palvelut kattavat myös jatkossa koko maan kaikkina vuorokauden aikoina ja että palvelut ja kalusto soveltuvat hyvin erityisryhmille.

Taksiliikennelakiin ja sen soveltamiseen liittyviä kehittämissesityksiä

Alalle tuloa koskevaa sääntelyä tulee yksinkertaistaa. Liikenteen hankintaa nykyisin haittaavista, tarpeettomista, eri liikennemuotoja koskevista eroista tulee tietyllä siirtymäajalla luopua jolloin myös liikenteen kokonaisvaltainen suunnittelu ja palvelujen kehittäminen helpottuu ja lupaviranomaisten resursseja saadaan vapautettua toiminnan valvontaan.

Myös kuluttajahintojen sääntelyä tulee yksinkertaistaa hankintojen ja niiden seurannan helpottamiseksi.

#### 4.10 Ajoneuvolaki

Ajoneuvolain (1090/2002) 4 luvun 25 §:ssä todetaan ajoneuvon rakenteesta, hallintalaitteista ja varusteista: M1-luokan ajoneuvolla tarkoitetaan tässä luvanvaraiseen henkilöliikenteeseen käytettävää henkilöautoa eli taksia. Taksamittari saa olla vain taksissa, ei pienoislinja-autossa.

Ajoneuvolakiin ja sen soveltamiseen liittyviä kehittämissesityksiä

Taksamittarin käyttö tulee sallia kaikissa niissä ajoneuvoissa, joita käytetään yhteiskunnan kustantamissa tai korvaamissa ajoissa. Näin mahdollistetaan sekä kuntien että Kelan henkilöliikenteen kustannustehokas kehittäminen.

Pienten linja-autojen käytön korvausperusteet on määriteltävä omassa asetuksessaan.

Ajoneuvojen esteettömyysvaatimusten yhdenmukaistaminen ja kehittäminen riittävällä siirtymäajalla.

#### 4.11 Valtioneuvoston asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista

Uusin valtionavustusasetus (123/2012) tuli voimaan 14.3.2012. Asetuksen mukaan valtionavustusta voidaan myöntää muun muassa seuraaviin tarkoituksiin:

Palvelusopimusasetuksen mukaisen liikenteen järjestämiseen, matkalippujen hinnanalennuksiin ja hintavelvoitteiden korvaamiseen, joukkoliikenteen kehittämishankkeisiin kuten palvelulinjojen perustamiseen ja kutsujoukkoliikenteen käynnistämiseen, matkapalvelukeskusten perustamiseen, joukkoliikenteen informaatiojärjestelmien kehittämiseen ja matkakeskusten ja muiden henkilöliikenteen asemien sekä vaihtopysäkkien suunnitteluun.

Valtionavustuksen määrä vaihtelee 30 prosentista 50 prosenttiin hyväksytyistä kustannuksista ja pääsääntöisesti sitä voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle tai toimivaltaiselle viranomaiselle.

Asetuksen kehittämissesityksiä

Valtionavustusasetusta uudistettaessa on otettava huomioon se, että avustusta voitaisiin käyttää joukkoliikennelaissa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten henkilölogistiikkakeskusten perustamiseen.

#### 4.12 Liikenne- ja viestintäministeriön asetus koulu- ja päivähoitokuljetusten kuormituksesta ja turvallisuusmääräyksistä

Koulu- ja päivähoitokuljetusten kuormituksesta ja turvallisuusmääräyksistä annetun asetuksen (553/2006) mukaan henkilöautossa voidaan tietyin edellytyksin kuljettaa enintään 13 matkustajaa.

Asetuksen kehittämissesityksiä

Julkisesti rahoitetun henkilöliikenteen ja lasten turvallisuuden kannalta tavoitteena tulee olla, että tekniset vaatimukset ovat samat riippumatta siitä, millaista ajoneuvoa koulu- ja päivähoitokuljetuksissa käytetään.

## 5. Ehdotusten toteuttamisaikataulu

### 5.1 Valtion toimenpiteet

|  |                 |
|--|-----------------|
| Henkilökuljetusten koordinointiprojekti  | vv. 2014 - 2018 |
| Rahoitus- ja budjetointiselvitys   | vv. 2014 – 2017 |
| Joukkoliikennelain tarkistaminen   | v 2013 – 2014   |
| Taksiliikennelain ja taksien kuluttajahintoja koskevan sääntelyn yksinkertaistaminen | v. 2014         |
| Henkilökuljetusten tilastoinnin kehittäminen   | v 2013          |
| ELY keskusten resurssien varmistaminen   | v 2014          |
| Valtionavustuskannustimet matkojen yhdistämistoiminnan kehittämiseen                 | v 2014 -        |
| Pikkubussien käytön korvauserusteet  | v 2014          |
| SvL- matkojen tilaajatahon nimeäminen  | v 2014          |
| Kuntauudistuksen vaikutuksen selvittäminen matkaoikeuksiin ja -kustannuksiin         | v 2014          |
| Henkilölogistiikankoulutuksen lisääminen ammattikorkeakouluissa                      | v 2014          |
| Joukkoliikenteen informaatiojärjestelmän kehittäminen                                | v 2014 -        |
| Selvitys VPL matkojen korvaamisen siirtämisestä Kelalle                              | v 2016 -        |
| Henkilöliikenteen ja liikenneympäristön esteettömyysprojekti                         | v 2014 – 2018   |
| Julkisen palveluliikenteen liikenteen markkinoinnin edistäminen erityisryhmille      | v 2014 -        |
| Matkaketjujen edistämishanke   | v 2015 -        |

### 5.2 Toimivaltaisten joukkoliikenneviranomaisten, kuntien ja sairaanhoitopiirien toimenpiteet

|  |          |
|--|----------|
| Taloudellisten kannustinmekanismien aktiivinen käyttäminen matkojen yhdistelyssä | v 2013 – |
|--|----------|



|  |                 |
|--|-----------------|
| Yhteistyön tiivistäminen joukkoliikenneviranomaisen kanssa mikäli kunta ei ole viranomainen  | v 2013          |
| Henkilöstölogistiikkatoiminnot kattamaan kaikki liikennemuodot SvL- matkoilla  | v 2014 –        |
| Kuntaliiton henkilöstölogistiikka- projektin perustaminen valtion osarahoituksella   | v 2014          |
| Kuntien henkilökuljetusten kokoaminen selkeäksi peruspalvelujen tukipalveluksi ja siihen liittyvät budjetoinnin ohjeistukset                       | v 2014          |
| Henkilölogistiikka yksiköiden perustaminen   | v 2014 – 2016   |
| Tarvittavien ohjelmistojen ja henkilöstöressurssien hankinta   | vv. 2014 – 2016 |
| Tuotantosuunnitelman laatimien   | vv. 2015 – 2016 |
| Liikennepalvelujen uudistettu hankinta   | vv. 2015 – 2016 |
| Yhteistyöstä sopiminen Kelan, ELY- keskusten ja kuntien kanssa   | v 2014 – 2015-  |
| Liikennevälineiden käytön tehostamiseen tähtäävien taloudellisten kannustimien käyttö tarjouskilpailuissa  | v 2014 –        |
| Laatu- ja kustannusseuranta  | v 2014 –        |
| Julkisesti tuettua henkilöliikennettä generoivien peruspalvelujen palveluverkkosuunnittelu ja maankäytön suunnittelu erityisesti yleiskaavatasolla | v 2015 -        |

### 5.3 Kelan toimenpiteet

|   |          |
|---|----------|
| Joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten ja Kelan yhteistyön kehittäminen | v 2014 - |
|---|----------|

## 6. Yhteensopivien maksu- ja laskutusjärjestelmien kehittäminen

Maksu- ja laskutusjärjestelmien kehittämisessä on pyrittävä uusien järjestelmien yksinkertaisuuteen, selkeyteen ja yhteensopivuuteen. Maksamisen eli lippujärjestelmien koordinoinnilla on varmistettava sekä vapaiden markkinoiden että julkisesti organisoitujen liikennepalvelujen tuottajien lippujärjestelmien yhteensopivuus ja rakentuminen koko maassa samoille periaatteille esimerkiksi matkan pituuteen tai vyöhykemalleihin.

Järjestelmien rajapinnat pitää olla avoimia ja niiden pitää mahdollistaa matkojen yhdistäminen, matkaketjut ja maksaminen samoilla periaatteilla kuin yhteiskunnassa muutkin palvelut maksetaan.

Tämän raportin kannanotot ja tulokset tulee ottaa huomioon suunnitteilla olevan uuden lippujärjestelmän kehittämistyössä.