

Linja-autoliikenteen rahoituksen uudistaminen

Työryhmän mietintö



Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji	
Työryhmä		Mietintö	
Juhani Tervala (puheenjohtaja)		Toimeksiantaja	
		Liikenne- ja viestintäministeriö	
Katariina Myllärniemi (sihteeri) ja Sabina Lindström (sihteeri)		Toimielimen asettamispäivämäärä	
		15.6.2005	
Julkaisun nimi			
Linja-autoliikenteen rahoituksen uudistaminen. Työryhmän mietintö			
Tiivistelmä			
<p>Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 15.6.2005 alueellisen ja paikallisen joukkoliikenteen rahoitustyöryhmän selvittämään joukkoliikenteen rahoitusjärjestelmän uudistamisen edellytyksiä ja tekemään ehdotuksen valtion ja kuntien yhteistyön parantamisesta. Työryhmän toimeksiantoa laajennettiin 8.12.2005 koskemaan myös Helsingin, Tampereen ja Turun seudun joukkoliikenteen rahoitus- ja järjestämistapoja. Työssä oli kiinnitettävä erityistä huomiota kunta- ja aluetason yhteistyön tehostamiseen siten, että haja-asutusalueiden runkoliikenneverkko pystytään ylläpitämään ja että joukkoliikennepalvelut tarjoavat palvelutasoltaan mahdollisimman hyvän kokonaisuuden.</p> <p>Julkisen liikenteen liikevaihto on noin 2 miljardia euroa, josta linja-autoliikenteen osuus on noin 700 miljoonaa euroa. Valtio ja kunnat käyttävät vuosittain noin 200 miljoonaa euroa joukkoliikenteen tukemiseen. Tästä linja-autoliikenteen osuus on noin 145 miljoonaa euroa.</p> <p>Työryhmä esittää, että linja-autoliikennettä tulee tarkastella neljänä erityyppisenä kokonaisuutena: 1) suurten kaupunkien liikenne (pääkaupunkiseutu, Tampere ja Turku), 2) pienten ja keskisuurten kaupunkiseutujen liikenne, 3) maaseutuliikenne ja 4) pikavuoroliikenne.</p> <p>Alueellinen linja-autoliikenne tulee suunnitella laajempina kokonaisuuksina ilman nykyisiä linjaliikennelupa- ja kuntarajoitteita. Viranomaisten on perusteltua määrittää yhdessä alueensa joukkoliikenteen palvelutaso ja tavoitteet sekä sopia matkojen yhdistelystä ja matkapalvelukeskustoiminnasta.</p> <p>Liikenne- ja viestintäministeriön tulee linja-autoyrittäjien markkinoillepääsyn helpottamiseksi ja tukijärjestelmien vaikuttavuuden lisäämiseksi ryhtyä valmistelemaan eri osapuolten kanssa mietinnössä esitetyn konsessiomallin pohjalta yksityiskohtaisempia vaihtoehtoja eri alueiden suunnittelu-, järjestämis- ja rahoitusmalleiksi rahoituslaskelmineen sen jälkeen, kun kunta- ja palvelurakennemuutosten ja palvelusopimusasetuksen periaatteet ovat selvillä.</p> <p>Valtio osallistuu pääkaupunkiseudun sekä Tampereen ja Turun seudun joukkoliikenteen edistämiseen kehittämällä joukkoliikenteen infrastruktuuria ja avustamalla näitä seutuja kehittämishankkeissa. Lisäksi ministeriö käynnistää joukkoliikenteen tilastoinnin uudistamistyön.</p>			
Avainsanat (asiasanat)			
Rahoitusjärjestelmä, linja-autoliikenne, joukkoliikenne, ostoliikenne, julkinen tuki			
Muut tiedot			
Yhteyshenkilö LVM/Katariina Myllärniemi			
Sarjan nimi ja numero		ISSN	ISBN
Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 24/2006		1457-7488 (painotuote) 1795-4045 (verkkajulkaisu)	952-201-546-6 (painotuote) 952-201-547-4 (verkkajulkaisu)
Kokonaissivumäärä	Kieli	Hinta	Luottamuksellisuus
60	suomi	12 €	julkinen
Jakaja		Kustantaja	
Edita Publishing Oy		Liikenne- ja viestintäministeriö	



Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation	
Arbetsgrupp		Betänkande	
Juhani Tervala (ordf.)		Uppdragsgivare	
Katariina Myllärniemi och Sabina Lindström (sekr.)		Kommunikationsministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet	
		15.6.2005	
Publikation			
Förnyande av finansieringen inom busstrafik. Arbetsgruppens betänkande.			
Referat			
<p>Kommunikationsministeriet tillsatte den 15.6.2005 en finansieringsarbetsgrupp för regional och lokal kollektivtrafik för att utreda förutsättningarna att reformera finansieringssystemet för kollektivtrafik och för att lägga fram förslag om hur samarbetet mellan staten och kommunerna kan förbättras. Arbetsgruppens uppdrag utvidgades den 8.12.2005 till att omfatta även finansieringen och organisationen av kollektivtrafiken i Helsingfors-, Tammerfors- och Åboregionen. I arbetet fästes särskild uppmärksamhet vid att effektivisera samarbetet på kommun- och regionnivå så att man i glesbygden kan upprätthålla ett stomtrafiknät och för att kollektivtrafiktjänsterna skall hålla en så god servicenivå som möjligt.</p> <p>Omsättningen för den offentliga trafiken är ca 2 miljarder euro per år, av vilket busstrafikens andel är ca 700 miljoner euro. Staten och kommunerna stöder kollektivtrafiken med ca 200 miljoner euro per år. Av detta styrs ca 145 miljoner euro till busstrafik.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att busstrafiken skall granskas som fyra separata helheter: 1) trafiken i stora städer (huvudstadsregionen, Tammerfors och Åbo), 2) trafiken i små och medelstora stadsregioner, 3) landsbygdstrafik och 4) snabbturstrafik.</p> <p>Enligt förslaget skall den regionala busstrafiken planeras som större helheter utan nuvarande begränsningar avseende linjetrafiktillstånd och kommungränser. Det är motiverat att de regionala myndigheterna tillsammans definierar servicenivån och målen för kollektivtrafiken i området samt avtalar om samordningen av resor och verksamheten med anknytning till centraler för samordning av resor.</p> <p>Kommunikationsministeriet skall utifrån den koncessionsmodell som presenteras i betänkandet i samarbete med de olika parterna bereda mer detaljerade alternativ till planerings-, organiserings- och finansieringsmodeller samt finansieringskalkyler för de olika regionerna i syfte att underlätta bussföretagarnas tillträde till marknaden och för att öka effekterna av stödsystemen. Beredningen inleds när principerna för reformen av kommun- och servicestrukturen samt förordningen om allmän trafikplikt är klara.</p> <p>Staten deltar i främjandet av kollektivtrafiken i huvudstadsregionen samt i Tammerfors respektive Åbo med omnejd genom att utveckla kollektivtrafikens infrastruktur och genom att bistå dessa regioner i deras utvecklingsprojekt. Ministeriet kommer också att starta en reform av statistikföringen av kollektivtrafiken.</p>			
Nyckelord			
finansieringssystem, busstrafik, kollektivtrafik, köptrafik, offentligt stöd			
Övriga uppgifter			
Kontaktperson vid kommunikationsministeriet är Katariina Myllärniemi.			
Seriens namn och nummer		ISSN	ISBN
Kommunikationsministeriets publikationer 24/2006		1457-7488 (trycksak) 1795-4045 (nätpublikation)	952-201-546-6 (trycksak) 952-201-547-4 (nätpublikation)
Sidoantal	Språk	Pris	Sekretessgrad
60	finska	12 €	offentlig
Distribution		Förlag	
Edita Publishing Ab		Kommunikationsministeriet	



Authors (from body; name, chairman and secretary of the body) Working group, Juhani Tervala (chair)		Type of publication Report	
Katariina Myllärniemi (secretary) and		Assigned by Ministry of Transport and Communications	
Sabina Lindström (secretary)		Date when body appointed 15 June 2005	
Name of the publication New finance methods for bus and coach transport			
Abstract <p>On 15 June 2005, the Ministry of Transport and Communications appointed a financial working group for regional and local public transport to determine the preconditions for reforming the system of financing public transport, and to make a proposal for improving national and municipal cooperation. On 8 December 2005, the group's remit was broadened to include ways of financing and arranging public transport in the Helsinki, Tampere and Turku regions as well. The group was to pay particular attention to improving cooperation at the municipal and regional levels, so that the basic transport network can be maintained in sparsely populated areas, and public transport services offer a level of service that is as good as possible as a whole.</p> <p>Public transport turnover is about 2 billion euros, of which bus and coach traffic accounts for about 700 million euros. The state and the municipalities spend about 200 million euros a year to subsidise public transport, of which about 145 million euros is for bus and coach traffic.</p> <p>The working group proposes that bus and coach transport should be considered as being of four different overall types: 1) Urban transport in big cities (Helsinki metropolitan area, Tampere and Turku), 2) Urban transport in small and medium-sized towns 3) Rural transport and 4) Express coach transport.</p> <p>Regional bus and coach traffic should be planned in terms of wider wholes, without the present limits imposed by bus line permits and municipal restrictions. There is good reason for the authorities to work together to determine the level and aims of public transport service for their region, and agree on services provided by travel dispatch centres.</p> <p>In order to facilitate the entry of bus and coach operators into the markets and to increase the influence of the public aid system, the Ministry of Transport and Communications should start to work with the various parties involved to prepare detailed alternatives, on the basis of the concession model presented in the report, for the different regions' financial calculations in terms of planning, organisational and financial models, after the principles of the municipal and service structure reform, and the public service obligation decree, are clear.</p> <p>The Government will take part in promoting public transport in the Helsinki metropolitan, Tampere and Turku regions by developing public transport infrastructure and assisting these regions' development projects. The Ministry will also start work to refurbish the statistics about public transport.</p>			
Keywords finance system, bus and coach transport, public transport, purchased transport services, public aid			
Miscellaneous Contact person at the Ministry: Katariina Myllärniemi			
Serial name and number Publications of the Ministry of Transport and Communications 24/2006		ISSN 1457-7488 (printed version) 1795-4045 (electronic version)	ISBN 952-201-546-6 (printed version) 952-201-547-4 (electronic version)
Pages, total 60	Language Finnish	Price €12	Confidence status Public
Distributed by Edita Publishing Ltd		Published by Ministry of Transport and Communications	

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖLLE

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 15.6.2005 alueellisen ja paikallisen joukkoliikenteen rahoitus-työryhmän selvittämään joukkoliikenteen rahoitusjärjestelmän uudistamisen edellytyksiä ja tekemään ehdotuksen valtion ja kuntien yhteistyön parantamisesta.

Työryhmän toimeksiantoa laajennettiin 8.12.2005 koskemaan myös Helsingin, Tampereen ja Turun seudun joukkoliikenteen rahoitus- ja järjestämistapoja. Samalla työryhmän toimeksiantoa pidennettiin 31.3.2006 saakka.

Toimeksiannon mukaan työssä on kiinnitettävä erityistä huomiota kunta- ja aluetason yhteistyön tehostamiseen ja organisointiin siten, että haja-asutusalueiden runkoliikenneverkko pystytään ylläpitämään ja että joukkoliikennepalvelut tarjoavat palvelutasoltaan mahdollisimman hyvän kokonaisuuden. Yhteistyötä on tarkasteltava sekä suunnittelun että toteutuksen osalta. Lisäksi työryhmän tulee arvioida joukkoliikenteen markkinaosuuden nostamiseen tähtääviä keinoja ja tehdä myös tältä osin kehittämisehdotuksia.

Työssä on otettava huomioon meneillään oleva kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelu sekä matkojen yhdistelyä koskeva kehittämistyö. Myös EY:n julkisen liikenteen yksinoikeuksia ja julkisia tukia koskevan lainsäädännön odotettavissa olevat muutokset on otettava huomioon mikäli se työn aikataulun kannalta on mahdollista.

Julkisen liikenteen liikevaihto on noin 2 miljardia euroa, josta linja-autoliikenteen osuus on noin 700 miljoonaa euroa eli 35 %. Valtio ja kunnat käyttävät vuosittain noin 200 miljoonaa euroa joukkoliikenteen tukemiseen. Tästä linja-autoliikenteen osuus on noin 145 miljoonaa euroa. Tuen osuus linja-autojen henkilöliikenteen liikevaihdosta on noin 20 %.

Suurissa kaupungeissa (YTV-alue, Tampere ja Turku) joukkoliikenne on kokonaan kuntien taloudellisella vastuulla. Näissä kaupungeissa tehdään yli 60 % Suomen joukkoliikenteen matkoista. Muualla maassa liikennetarjonta on lähtökohtaisesti yritysten suunnittelemaa ja niiden taloudellisella vastuulla olevaa linjaliikennettä. Valtio ja kunnat täydentävät linjaliikenteen palvelutasoa kannattamattoman liikenteen ostoilla. Lääninhallitukset ostavat asiakastuloperusteista liikennettä täydentävää kuntarajan ylittävää runkoliikennettä ja kunnat kuntien sisäistä liikennettä. Lisäksi kunnat ja lääninhallitukset tukevat kaupunki- ja seutulippujen hinnanalentamista. Pikavuoroliikennettä ja tilausliikennettä ei tueta.

Linja-autoliikenteen palvelujen suunnittelu ja toteutus on hajautunut. Liikenteenharjoittajat suunnittelevat ja tuottavat oman liikenteensä liiketaloudellisista lähtökohdista kysynnän perusteella. Lääninhallitukset ja kunnat puolestaan suunnittelevat ja ostavat kilpailuttamalla tarpeelliseksi katsotun täydentävän liikenteen, jota liikenteenharjoittajat eivät hoida asiakastuloperusteisesti. Esimerkiksi

kaupunkiseuduilla voi olla useamman yrittäjän suunnitteleman liikenteen lisäksi lääninhallituksen ja usean kunnan suunnittelemaa ja ostamaa liikennettä.

Työryhmä esittää, että

1. Linja-autoliikennettä tulee tarkastella neljänä erityyppisenä kokonaisuutena: 1. suurten kaupunkien liikenne (pääkaupunkiseutu, Tampere ja Turku), 2. pienten ja keskisuurten kaupunkiseutujen liikenne, 3. maaseutuliikenne ja 4. pikavuoroliikenne. Alueellinen linja-autoliikenne tulee suunnitella laajempina kokonaisuuksina ilman nykyisiä linjaliikennelupa- ja kuntarajoitteita. Tämä luo edellytyksiä tehostaa palvelutuotantoa ja selkeyttää linjastoa ja aikataulua.
2. Joukkoliikennepolitiikan ja -tukitoimien toteuttamisen tehostamiseksi alueellisten ja paikallisten viranomaisten on perusteltua määrittää yhdessä alueensa joukkoliikenteen palvelutaso ja tavoitteet sekä sopia matkojen yhdistelystä ja matkapalvelukeskustoiminnasta. Tämän pohjalta yksi toimivaltainen viranomainen voisi vastata liikenteen järjestämisestä. Kaupunkiseuduilla se voisi olla esimerkiksi keskuskaupunki tai yhteinen seudullinen toimielin.
3. Linja-autoliikennemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi, linja-autoyrittäjien markkinoillepääsyn helpottamiseksi ja tukijärjestelmien vaikuttavuuden tehostamiseksi tulee nykyistä suunnittelu- ja linjaliikennelupajärjestelmää kehittää esitetyn konsessiomallin pohjalta.
4. Liikenteenharjoittajien suunnitteluosaamisen ja innovaatiokyvyn hyödyntämiseksi liikenne olisi perusteltua järjestää siten, että heillä on jatkossakin mahdollisuus vaikuttaa oman liikenteensä suunnitteluun ja että liikenteen hoitoon liittyy kannustimia.

Työryhmällä ei ole tässä vaiheessa edellytyksiä ottaa kantaa **valtion ja kuntien työnjakoon** joukkoliikenteen julkiseen rahoitukseen liittyen, koska kannan muodostukseen tarvitaan yksityiskohtaisia vaihtoehtotarkasteluja ja -laskelmia. Lisäksi työnjaosta ja menettelytavoista on vaikea tehdä ehdotusta tässä vaiheessa, kun meneillään olevan kunta- ja palvelurakennuudistuksen lopputulos on vielä avoin. Asiaan vaikuttaa myös palvelusopimusasetus, jonka käsittely on vielä kesken.

Työryhmässä on keskusteltu tarpeesta kytkeä **valtion rahoitus** yhteen kunnan rahoituksen kanssa eli että valtio rahoittaisi vain sellaista liikennettä, jota kunta rahoittaa. Periaate perustuu siihen, että kunnilla on lähtökohtainen intressi joukkoliikennepalvelujen ylläpitämiseen palvelujen tuomien hyötyjen takia, ja siihen että tällä tavoin valtio voisi varmistaa oman rahoituksensa vaikuttavuutta. Näkökulma voi johtaa kuitenkin tilanteeseen, jossa pitkän matkan maaseutuliikenteen ja alueiden välisen liikenteen yhteydet heikentyvät olennaisesti, kun laajan alueen kunnilla ei olekaan yhteistä näkemystä tällaisen liikenteen ylläpitämisestä ja rahoituksesta. Tämä olisi omiaan heikentämään joukkoliikennejärjestelmän ja matkaketjujen toimivuutta. Lisäksi periaate ei olisi yhteensopiva sen kanssa, että valtio ostaa kokonaan yksinään alueellista junaliikennettä.

Työryhmässä ei ole myöskään pystytty löytämään ratkaisua, jolla valtion rahoituksen kytkeminen kunnan rahoitukseen voitaisiin tässä vaiheessa toteuttaa hallinnollisesti keveällä tavalla. Edellä mainitun perusteella työryhmä esittää, että

5. Liikenne- ja viestintäministeriö ryhtyy yhdessä eri osapuolten kanssa valmistelemaan työryhmän mietinnössä esitetyn konsessiomallin pohjalta yksityiskohtaisempia vaihtoeht-

toja eri alueiden suunnittelu-, järjestämis- ja rahoitusmalleiksi rahoituslaskelmineen sen jälkeen, kun kunta- ja palvelurakennemuutoksen ja palvelusopimusasetuksen periaatteet ovat selvillä. Tässä yhteydessä tehdään ehdotukset valtion ja kuntien välisistä rahoitusperiaatteista sekä siirtymävaiheen toimenpiteistä.

Työryhmä toteaa, että Helsingin, Tampereen ja Turun seutujen vaikutus joukkoliikenteen markkinaosuuteen on keskeinen. Näillä alueilla myös joukkoliikenteen käytön lisäämisen tarve on suurin ja haasteet kovimmat. Valtion vuoden 2006 talousarvion käsittelyn yhteydessä nousi esille valtion nykyistä suurempi panostus Helsingin, Tampereen ja Turun seutujen joukkoliikenteeseen. Jotta valtion määrärahalla olisi todellisia myönteisiä liikennepoliittisia vaikutuksia, tulisi määrärahatason olla noin 22 – 25 milj. Työryhmälle tehdyn esityksen mukaan valtion tulisi osoittaa em. suuruinen erillinen määräraha näiden seutujen joukkoliikenteen matkalippujen hintojen alentamiseksi. Valtion joukkoliikenteen määrärahaehysten puitteissa tätä ei kuitenkaan ole mahdollista toteuttaa. Edellä mainitun perusteella työryhmä esittää, että

6. Valtio osallistuu pääkaupunkiseudun sekä Tampereen ja Turun seudun joukkoliikenteen edistämiseen kehittämällä joukkoliikenteen infrastruktuuria ja avustamalla näitä seutuja kehittämishankkeissa, joissa joukkoliikenteen palvelutasoa nostetaan merkittävästi.

Työryhmä kiinnitti työn aikana huomiota myös siihen, että eri liikennetilastoissa liikenteen luokittelut vaihtelevat ja niissä esitetyt käsitteet ovat osittain sekavat. Tilastojen teossa käytetään myös yllättävänkin vanhoja taustatietoja. Työryhmä esittää, että

7. Liikenne- ja viestintäministeriö käynnistää mahdollisimman pian joukkoliikenteen tilastoinnin uudistamistyön. Tavoitteena tulee olla tilasto, josta saa mahdollisimman helposti alueellisen ja valtakunnallisen kokonaisnäkömyksen joukkoliikenteen suoritteista ja rahoituksesta sekä siitä, miten ne jakautuvat yksityisen ja julkisen sektorin kesken. Samalla tilastoinnin käsitteet yhtenäistetään ja ajanmukaistetaan. Tilaston tulee mahdollistaa myös alueiden välinen vertailu.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut rakennusneuvos Juhani Tervala liikenne- ja viestintäministeriöstä. Työryhmän jäseninä ovat toimineet budjettineuvos Esko Tainio valtiovarainministeriöstä, liikennehallintopäällikkö Tapani Rossi Oulun lääninhallituksesta, ylitarkastaja Juhani Hallenberg Etelä-Suomen lääninhallituksesta, ylitarkastaja Liisa Joenperä Itä-Suomen lääninhallituksesta, ylitarkastaja Eero Siikavirta Länsi-Suomen lääninhallituksesta, ylitarkastaja Marja-Lea Hallikainen Lapin lääninhallituksesta, liikenne-insinööri Silja Siltala Suomen kuntaliitosta, kunnanjohtaja Heikki Laukkanen Juvan kunnasta, hallintojohtaja Liisa Puranen Janakkalan kunnasta, hallitusneuvos Tuula Ikonen liikenne- ja viestintäministeriöstä, yli-insinööri Marcus Merin liikenne- ja viestintäministeriöstä. Työryhmän sihteereinä ovat toimineet ylitarkastaja Merja Nikkinen, ylitarkastaja Katariina Myllärniemi sekä neuvotteleva virkamies Sabina Lindström liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Työryhmä on kuullut Paikallisliikenneliitto ry:n toiminnanjohtaja Pekka Aaltoa ja Tampereen kaupungin liikennelaitoksen liikennejohtaja Mika Periviitaa 4.1.2006 sekä Linja-autoliitto ry:n toimitusjohtaja Heikki Kääriäistä ja osastopäällikkö Ari Heinilää sekä liiton hallituksen puheenjohtaja, toimitusjohtaja Martti Paunua 27.3.2006.

Työryhmän valtiovarainministeriötä edustava jäsen, budjettineuvos Esko Tainio on liittänyt mietintöön eriävän mielipiteen.

Työryhmä on kokoontunut 11 kertaa.

Saatuaan tehtävänsä päätökseen työryhmä luovuttaa mietintönsä kunnioittavasti liikenne- ja viestintäministeriölle ja ehdottaa, että ministeriö lähettää mietinnön lausuntokierrokselle.

Helsingissä 7. päivänä huhtikuuta 2006

Juhani Tervala

Esko Tainio

Tapani Rossi

Juhani Hallenberg

Liisa Joenperä

Eero Siikavirta

Marja-Lea Hallikainen

Silja Siltala

Heikki Laukkanen

Liisa Puranen

Tuula Ikonen

Marcus Merin

Sabina Lindström

Katariina Myllärniemi

SISÄLLYSLUETTELO

1 TAUSTA	6
2 JOUKKOLIIKENTEN NYKYTILANNE	6
2.1. JULKINEN LIIKENNE JA JOUKKOLIIKENNE.....	6
2.2. LINJA-AUTOLIIKENNE	8
2.2.1 Linja-autoliikenteen tunnuslukuja.....	8
2.2.2 Liikenteen suunnittelu	9
2.2.3 Lupa- ja ostojärjestelmä.....	10
2.2.4 Lipputukijärjestelmä ja taksanvahvistus	13
2.2.5 Suurten kaupunkien liikenne	16
2.3. JOUKKOLIIKENTEN JULKINEN TUKI	17
3 LINJA-AUTOLIIKENTEN RAHOITUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISTARPEET	19
3.1. YHTEISKUNNALLINEN KEHITYS	19
3.2. LINJA-AUTOLIIKENTEN TOIMIALAKEHITYS	20
3.3. JULKISEN RAHOITUKSEN ONGELMIA JA MAHDOLLISUUKSIA	21
3.4. SUURTEN KAUPUNKIEN HAASTEET	23
3.5. PALVELUSOPIMUSASETUS	24
4 LINJA-AUTOLIIKENTEN SUUNNITTELU- JA RAHOITUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISEN TAVOITTEET	26
4.1. UUDISTAMISEN TAVOITTEET JA REUNAEDOT	26
5 VAIHTOEHTOISTEN LINJA-AUTOLIIKENTEN SUUNNITTELMALLIEN TARKASTELU	27
5.1 SUUNNITTELU- JA OHJAUSTASOT	27
5.2 SUUNNITTELMALLIT	28
5.3 SUUNNITTELMALLIEN ARVIOINTIA	29
5.3.1 Nykymalli	29
5.3.2 Konsessiomalli	31
5.3.3 Tilaaja-tuottaja -malli.....	32
5.3.4. Vapaan kilpailun malli.....	33
5.4 ASETETTUIEN REUNAehtojen toteutuminen suunnittelumalleissa	33
6 VALTION JA KUNTIEN ROOLISTA LINJA-AUTOLIIKENTEN RAHOITUKSESSA	35
7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET	37

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Liitteet: Työryhmän asettamiskirje 15.6.2005
Työryhmän määräajan pidentäminen 8.12.2005
Joukkoliikenteen määrittelyssä käytettyjä käsitteitä

1 Tausta

Hallitusohjelman joukkoliikennetavoitteiden saavuttamista loppuhallituskauden aikana selvittänyt nk. valtiosihteeri-työryhmä esitti mietinnössään 6.6.2005, että liikenne- ja viestintäministeriö asettaa työryhmän, jonka tehtävänä on

- selvittää alueellisen ja paikallisen joukkoliikenteen rahoitusjärjestelmän uudistamisen edellytykset,
- tehdä ehdotus valtion ja kuntien yhteistyön parantamisesta ja
- tehdä ehdotus uuden rahoitusjärjestelmän suuntaviivoiksi.

Toimeksiannon mukaan järjestelmää on kehitettävä käytettävissä olevan valtionrahoituksen puitteissa ja nykyisten linja-autoliikenteen ostojen perusteet on arvioitava uudelleen. Järjestelmää kehitettäessä on tärkeää asettaa peruspalvelutason liikenne etusijalle muuhun lääninhallituksen ostamaan liikenteeseen nähden sekä varmistaa kuntien ja lääninhallitusten yhteistoiminnalla järkevien liikennekokonaisuuksien suunnittelu ja hankinta.

Työryhmä päätti otsikoida työnsä nimellä ”*Linja-autoliikenteen rahoituksen uudistaminen*”.

Valtiosihteeri-työryhmä esitti myös työryhmää selvittämään pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähijunaliikenteen julkisen rahoituksen uudistamista. Liikenne- ja viestintäministeriön asettama lähijunaliikennetyöryhmä luovutti mietintönsä 4.1.2006.

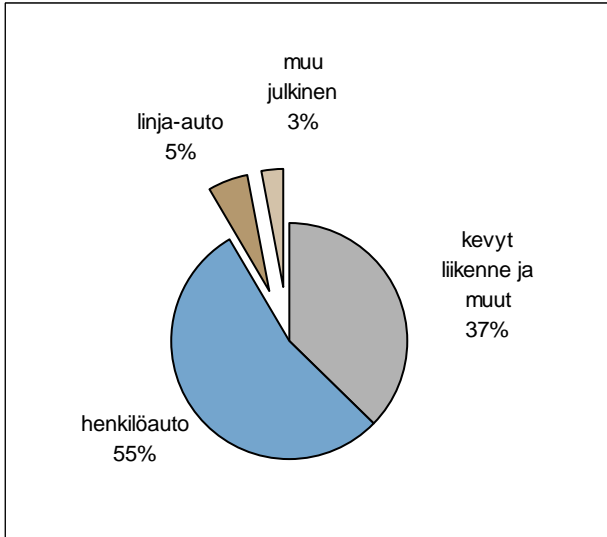
2 Joukkoliikenteen nykytilanne

2.1. Julkinen liikenne ja joukkoliikenne

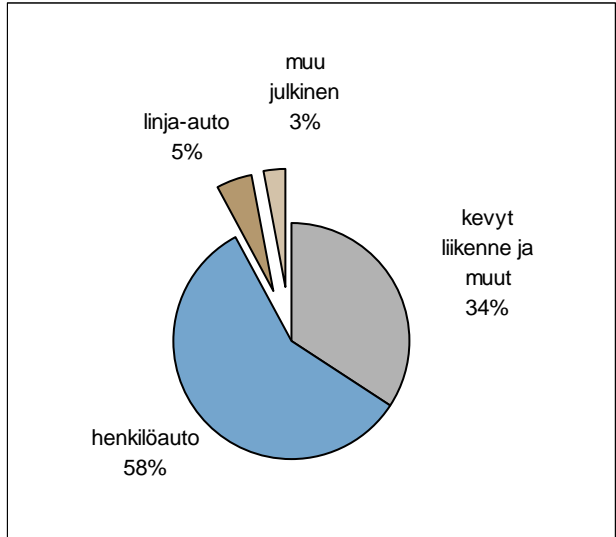
Henkilöliikenne jakautuu yksilölliseen liikenteeseen ja julkiseen liikenteeseen. Yksilölliseen liikenteeseen kuuluu henkilöautoliikenne, kevyt liikenne ja muut yksilölliset liikenteet, esimerkiksi moottoripyörä- ja moottorikelkkaliikenne. Julkinen liikenne käsittää linja-auto-, juna-, lento-, raitiovaunu- ja metro-, taksiliikenteen sekä lautta-, laiva- ja lossiliikenteen.

Suomalaisen henkilöliikennetutkimuksen 2004 - 2005 mukaan julkisen liikenteen osuus kaikista tehdyistä matkoista on 8 %, joka on pysynyt ennallaan edelliseen henkilöliikennetutkimukseen 1998 - 1999 verrattuna (kuvat 1 ja 2). Linja-autoliikenteen osuus on sekin pysynyt ennallaan 5 %:ssa

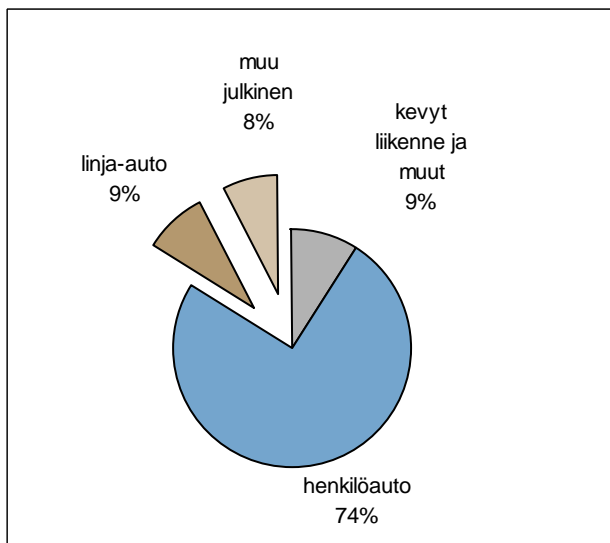
Julkinen liikenteen matkasuoriteosuus on nykyisin noin 15 %, josta linja-autoliikenne on lähes puolet, 7 %. Julkisen liikenteen suoriteosuus on vähentynyt noin 2 % edellisestä henkilöliikennetutkimuksesta. Kuvien 3 ja 4 perusteella näyttää siltä, että vähennys koskee nimenomaan linja-autoliikennettä.



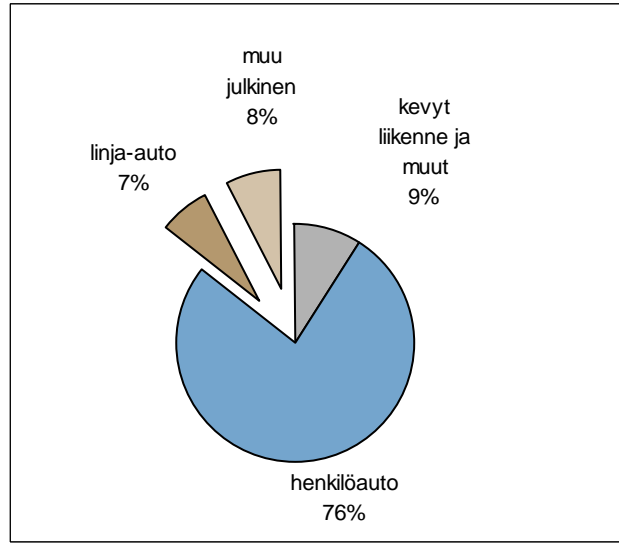
Kuva 1.
1998-1999 keskim. matkaluku 2,9 matkaa/pv



Kuva 2.
2004-2005 keskim. matkaluku 2,9 matkaa/pv

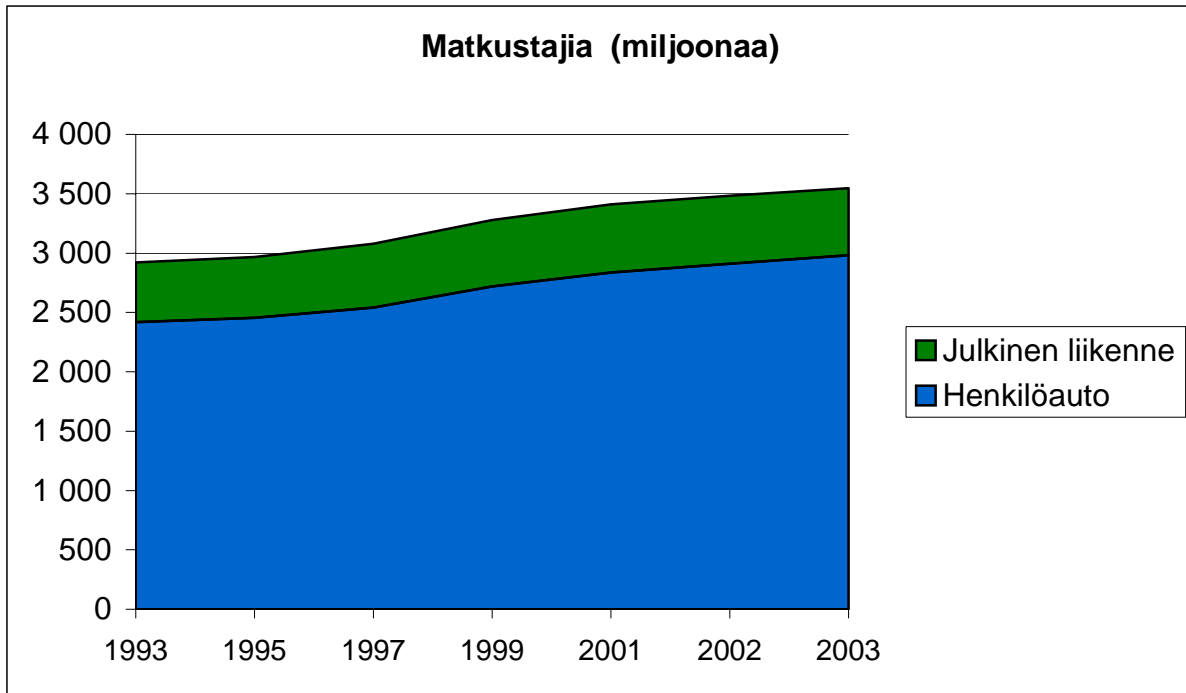


Kuva 3.
1998-1999 matkasuorite 39 km/päivä



Kuva 4.
2004-2005 matkasuorite 42 km/päivä

Julkisen liikenteen matkustajamäärän kehitys on karkealla tasolla ollut vuosina 1993-2003 Suomessa seuraavanlainen (kuva 5):



Kuva 5. Henkilöliikenteen kasvu Suomessa vv. 1993-2003, miljoonaa matkustajaa/vuosi (Liikenne ministeriö 2005)

2.2. Linja-autoliikenne

2.2.1 Linja-autoliikenteen tunnuslukuja

Tässä selvityksessä tarkastellaan lähinnä linja-autoilla ja soveltuvin osin takseilla järjestettyä säännöllistä ja kaikille käyttäjille avointa alueellista ja paikallista henkilöliikennettä. Tässä jaksossa kuvataan liikenteen suunnittelu- ja lupajärjestelmä sekä taksanvahvistus ja lippujärjestelmä voimassa olevan lain mukaan, soveltamiskäytäntö merkityksellisiltä osiltaan ja mahdolliset ongelmat. Henkilöjunaliikenteeseen viitataan vain, kun se läheisesti liittyy maanteillä harjoitettavaan reittiliikenteeseen.

Linja-autoliikenteessä kulkee noin 340 miljoonaa matkustajaa vuodessa ja ajokilometrejä kertyy 450 miljoonaa kilometriä. Näistä kertyy liikevaihtoa runsaat 700 miljoonaa euroa vuodessa. Koko julkisen liikenteen liikevaihto on noin 2 miljardia euroa eli linja-autoliikenteen osuus liikevaihdosta on noin 35 %.

Valtio ja kunnat käyttävät vuosittain noin 200 miljoonaa euroa joukkoliikenteen tukemiseen. Tästä linja-autoliikenteen osuus on noin 145 miljoonaa euroa. Tuen osuus linja-autojen henkilöliikenteen liikevaihdosta on noin 20 %, josta lähes 60 % kohdistuu suurten kaupunkien liikenteeseen.

Taulukossa 1 linja-autoliikenne on jaettu viiteen liikennetyyppiin. Suurten kaupunkien (YTV-alue, Tampere ja Turku) liikenne edustaa matkustajamäärältään noin 60 %, ajokilometreiltään noin neljänestä ja liikevaihdoltaan noin kolmannesta linja-autoliikenteestä.

Kaupunkiliikenteen osuus on noin 15 – 20 % kaikesta linja-autoliikenteestä ja maaseutuliikenteen osuus matkustajamäärää lukuunottamatta on noin neljännes.

LIIKENNE- TYYPPI	Matkustaja- määrä milj. matk.	%	Ajokilometrit milj. km	%	Liikevaihto milj. euroa	%	Ostot ja lipputuki milj. euroa	%
Suuret kaupungit (YTV, Tre, Tku)	210	62 %	107	24 %	220	31 %	83	57 %
Kaupunkiliikenne	60	18 %	63	14 %	125*	17 %	26	18 %
Maaseutuliikenne	50	14 %	120	27 %	160*	23 %	36	25 %
Pikavuoroliikenne	7	2 %	70	15 %	75	11 %	0	0 %
Tilausliikenne	14	4 %	90	20 %	125	18 %	0	0 %
YHTEENSÄ	340	100 %	450	100 %	705	100 %	145	100 %

* Liikevaihdon jakautuminen kaupunkiliikenteen ja maaseutuliikenteen kesken on arvio.

Taulukko 1. Linja-autoliikenteen tunnuslukuja. (Julkisen liikenteen suoritetilasto 2003 (LVM 8/2005), Bussialan vuositilastot (LAL))

2.2.2 Liikenteen suunnittelu

Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa lukuun ottamatta viranomaisilla ei ole velvollisuutta järjestää joukkoliikennepalveluja. Henkilöliikennelaisissa on joitakin liikenteen suunnitteluun liittyviä yleisiä tehtäviä, mutta ne eivät ole velvoittavia, koska niiden noudattamatta jättäminen ei johda seuraamuksiin.

Henkilöliikennelain mukaan joukkoliikenteen hoitamisen edellytykset on otettava huomioon kaa-voituksessa sekä muussa maankäytössä ja liikenneväylien suunnittelussa. Liikennetarpeet ja -palvelut on aina pyrittävä yhteen sovittamaan. Liikennettä suunniteltaessa viranomaisten vastuulla on selvittää ja hyödyntää joukkoliikenteen käyttömahdollisuudet.

Kunnan on määriteltävä alueensa joukkoliikenteen palvelutaso tarvittavilta osin ja yhteistyössä toisensa kanssa. Kuntien tulee pyrkiä yhteen sovittamaan eri henkilöliikennemuotojen palveluita. Niiden tulee ottaa huomioon eri väestöryhmien, kuten lasten vanhusten ja vammaisten tarpeet.

Lääninhallitusten tehtävänä on edistää kuntien liikennesuunnittelua ja luoda edellytyksiä niiden yhteistyön onnistumiselle.

Liikenne- ja viestintäministeriön tehtävänä on erityisesti sovittaa yhteen eri henkilöliikennemuotojen palveluita sekä edistää joukkoliikenteen käyttömahdollisuuksia parantavaa liikennesuunnittelua ja -tutkimusta.

Kuntien liikennesuunnittelua on edistetty valtionavustuksin. Lääninhallitukset voivat myöntää maakuntien liitolle taikka yhteisesti kahdelle tai useammalle kunnalle valtionavustusta joukkoliikenteen suunnitteluun ja liikennejärjestelmäsuunnitelmien tekemiseen. Liikenne- ja viestintäministeriö kuitenkin myöntää avustukset suurimpien kaupunkiseutujen (Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseudut) liikennejärjestelmäsuunnitelman tekemiseen sekä kunnille ja muille yhteisöille erityisesti joukkoliikenteen esteettömyyden ja laadun parantamiseksi tehtävään suunnitteluun ja tutkimukseen.

Kuntien seutuyhteistyökokeilun piirissä olevissa kunnissa joukkoliikenteen palvelutasosuunnitelmia voidaan tehdä yhteisesti koko seutua koskevana. Suunnittelutehtäviä on näissä seutukunnissa voitu osoittaa seutulipputyöryhmälle. Kainuun hallintokokeilussa päätösvaltaa on siirretty maakunnalle, mutta lääninhallitus hoitaa joukkoliikenteen järjestämiseen liittyviä tehtäviä maakunnan puolesta.

Huolimatta viranomaisille osoitetuista suunnittelutehtävistä linja-autoliikenteen järjestämistavalle on tunnusomaista selvä yritysaloitteisuuden ominaispiirre. Yritysaloitteisuus ilmenee selkeimmin pikavuoroliikenteessä. Linja-autoliikenteen yritykset suunnittelevat asiakkaiden tarpeiden perusteella haluamansa reitit ja vuorot, hakevat niihin lääninhallituksilta tai lupaviranomaiskaupungeilta luvat ja kantavat myös pääosin tuloriskin. Viranomaisten liikennesuunnitelmat ovat yritysten käytävissä, mutta ne eivät ole suoraan velvoittavia, vaikkakin linjaliikennelupia myönnettäessä on otettava huomioon yhtenä osatekijänä myös kuntien henkilöliikenteen järjestämistä koskevat tarpeet. Lääninhallitukset ja kunnat täydentävät linjaliikennettä ostamalla peruspalvelutason toteutumisen kannalta välttämättömiä lisävuoroja itse tekemiensä tai teettämiensä suunnitelmien perusteella.

2.2.3 Lupa- ja ostojärjestelmä

Järjestelmän kuvaus

Linja-autoalalle pääsemisen edellytyksenä on laissa määriteltyjen ja EY:n direktiiveihin perustuvien ammattitaito-, vakavaraisuus- ja hyvämaineisuusvaatimusten täyttäminen. Peruslupa on joukkoliikennelupa, joka oikeuttaa tilaus- ja ostoliikenteen harjoittamiseen koko maassa.

Aikataulunmukaiseen reittiliikenteeseen vaaditaan linjaliikennelupa, jonka myöntää lääninrajan ylittävään pikavuoroliikenteeseen Etelä-Suomen lääninhallitus ja muuhun liikenteeseen alueen lääninhallitus. Jos vakiovuoroliikenteen reitti kulkee lääninrajan yli, luvan myöntää se lääninhallitus, jonka alueella on pisin osa linjan reitistä. Lisäksi 28 kaupunkia toimii oman alueensa linjaliikenneluvan myöntäjänä. Ostoliikenne täydentää linjaliikennettä.

Linjaliikennelupien myöntäminen perustuu tarveharkintaan. Henkilöliikennelain mukaan linjaliikennelupia myönnettäessä on otettava huomioon ennen kaikkea liikennepalvelujen kysyntä sekä olemassa olevat liikennepalvelut, myös ostoliikenne, kuntien henkilöliikenteen järjestämistä koskevat tarpeet ja sen liikenteen taloudellisuus ja tarkoituksenmukaisuus, jonka harjoittamiseen lupaa haetaan.

Lääninhallitukset pyytävät hakemuksista kuntien ja Linja-autoliiton lausunnot. Lupaviranomaisina toimivat kaupungit pyytävät lausunnot Linja-autoliitolta, lääninhallitukselta ja tarvittaessa omilta sektoriviranomaisiltaan. Lupien myöntämiseen sisältyy lupaviranomaisten ja yritysten välisiä neuvotteluja, joissa otetaan huomioon viranomaisen käsitys alueelle sopivasta reitti- ja vuorotarjonnasta. Toisille yrityksille voidaan myöntää lupia samalle reitille, kunhan aikataulut poikkeavat matkustustarpeesta riippuvan järkeväen vuorovälin verran. Tämä järkevä vuoroväli vaihtelee merkittävästi eri tilanteissa. Kaupunkikeskuksesta ruuhka-aikana lähdettäessä vuorot voivat alkumatkasta kulkea lähes samanaikaisesti. Toisena ääripäänä ovat harvaan asutun maaseudun asiointivuorot, joita ei toisinaan myönnetä kuin kaksi tai kolme viikkoa kohden.

Linjaliikenneluvat myönnetään hakemuksen perusteella tietylle reitille tietyn aikataulun mukaisesti. Lain mukaan aikataulua ei ole pakko määritellä luvassa, mutta käytännössä aikataulut määritellään aina. Linjaliikennelupa saa olla voimassa enintään kymmenen vuotta, mikä on myös ylivoimaisesti yleisin voimassaoloaika lääninhallitusten myöntämässä luvissa. Kaupunkien myöntämien lupien voimassaoloaika voi usein olla myös viisi vuotta. Liikennelupapäätöksestä saa hakijan lisäksi valittaa reitillä ennestään liikennettä harjoittava yritys ja kunta, jonka alueen liikenteestä on kyse.

Linjaliikennelupien reittejä ja aikatauluja muutetaan yleensä lähes vuosittain. Usein muutoksiin sisältyy liikenteen lakkauttamista. Liikenteen lakkautushakemukset käsitellään EY:n palveluvelvoitasetusta noudattaen. Yrityksellä on oikeus lopettaa kannattamaton liikenne, jolloin lakkautushakemuksen käsittelyn enimmäisaika on yksi vuosi, mutta käytännössä pyritään nopeampaan päätöksentekoon. Jos kyse on kannattavan liikenteen lopettamisesta, viranomaisen on tehtävä päätös kolmen kuukauden kuluessa. Yritys liittyy lakkautushakemukseen matkustajalaskennat, joita hyödynnetään ostoliikenteen suunnittelussa.

Linjaliikenneluvat uudistetaan luvanhaltijan hakemuksesta. Käytännössä luvat uudistetaan aina. Luvan uudistamisen esteenä voi olla vain luvanhaltijalta edellytetyn vakavaraisuuden menettäminen, mutta tällaiset ongelmat johtavat yleensä koko toiminnan lopettamiseen joko yrityskaupan tai harvemmin konkurssin kautta. Uudistuksen yhteydessä lupaa voidaan samalla muuttaa.

Linjaliikenteen palvelujen turvaamiseksi henkilöliikennelaisissa säädetään linjaliikenteen haittaamiskiellosta. Sen mukaa tilaus- ja ostoliikenteen harjoittaminen on kiellettyä, jos sen tarkoituksena on kuljettaa sellaisia matkustajia, joiden käytettävissä on sopivat linjaliikenteen yhteydet. Sen arvioimisessa, milloin linjaliikenteen haittaamisesta on kyse, otetaan huomioon toisaalta linjaliikenteen matkustajien väheneminen ja toisaalta matkustajien tarpeet ja matkustusmukavuus (odotusajat, vaihdot). Linjaliikenteen haittaamiskiello on hyvin tulkinnallinen. Onkin ehdotettu, että siitä voitaisiin luopua ja käyttää sen sijaan suunnittelun keinoja monipuolisemmin. Liikenteenharjoittajat ovat kuitenkin halunneet säilyttää haittaamiskiellon sen ennalta estävän vaikutuksen takia.

Linjaliikenteen palveluita täydennetään ostamalla lisävuoroja. Ostoihin ryhdytään, koska linjaliikenteenä ei saada syntymään kysyntä ja peruspalvelutasotavoitteet huomioon ottaen riittäviä palveluja. Ostoliikenne on linjaliikennettä täydentävää ja perustuu kunnan, kuntayhtymän, pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan, liikenne- ja viestintäministeriön tai lääninhallituksen kanssa tehtyyn palveluiden ostamista koskevaan sopimukseen. Liikenteen ostot kilpailutetaan noudattaen hankintalakea ja sitä täydentäviä säädöksiä.

Kuinka lupa- ja ostojärjestelmä toimii maaseutu- ja kaupunkiliikenteessä

Lähtökohtana on ollut, että lääninhallitus ostaa yhtä useampaa kuntaa palvelevia vuoroja käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa. Kuitenkin pinta-alaltaan suurissa kunnissa lääninhallitus on voinut ostaa myös kunnan sisäisiä vuoroja edellyttäen, että ne on suunniteltu tyydyttämään erilaisia matkustustarpeita. Kunnat täydentävät näin syntyvää verkko omin ostoin. Liikenne- ja viestintäministeriö on pyrkinyt tukemaan lääninhallitusten ja kuntien osaamista valmistelemalla niiden käyttöön tarjouskilpailu- ja sopimusasiakirjamalleja.

Toimintamalli, jossa palvelut tuotetaan ensisijaisesti linjaliikenteenä ja jossa linjaliikennettä täydennetään ostoliikenteellä, on runsaat kymmenen vuotta sitten otettu käyttöön, koska oli tarvetta tehostaa julkisten varojen käyttöä. Samalla järjestelmää mukautettiin yhteisöläinsäädännön vaatimusten mukaiseksi erityisesti niin, että yrityksiä ei enää velvoiteta hoitamaan kannattamatonta liikennettä ilman julkista tukea. Suomessa ei kuitenkaan toteutettu palveluvalvoiteasetuksen mukaista vaihtoehtoa, jossa yritysten tappio olisi hyvitetty yrityksille asetuksen säännösten mukaan, vaan sopimusperustaista, kilpailuttamiseen pohjaavaa toimintamallia pidettiin parempana vaihtoehtona.

Nykyisen toimintamallin soveltaminen on odotusten mukaisesti johtanut siihen, että yritykset ovat ottaneet linjaliikenneluvan nojalla hoidettavaksi mahdollisimman paljon liikennettä. Yrityksiä on motivoinut se, että ne ovat voineet linjaliikennelupien avulla välttää kilpailuttamisen. On arvioitava, että yritykset ovat hakeneet linjaliikennelupia tai pitäneet ne voimassa toisinaan siitä huolimatta, että liikenne on tappiollista. Valinta on johtunut siitä, että yritykset ovat pyrkineet pitämään autokierrot ehjinä ja autoa kohden kertyvän kokonaistuoton toiminnan ylläpitämisen kannalta riittävänä.

Nykyistä toimintamallia suunniteltaessa tavoitteena oli, että linjaliikenteen ja ostoliikenteen autokierrot pysyisivät erillisinä. Näin tarjouskilpailussa häviäminen ei vaikuttaisi linjaliikenteen kokonaisuuteen eikä pakottaisi yritystä järjestämään liikennettään uudella tavalla. Johtuen suunnittelun hajanaisuudesta sekä joidenkin yritysten pienistä liikennekokonaisuuksista autokierrot ovat kuitenkin sekoittuneet niin, että usein samalla autolla ajetaan sekä linjaliikennettä että ostoliikennettä. Kilpailuttamistilanteessa tällainen asetelma on haavoittuva, koska yrityksellä ei tarjouskilpailussa hävitessään ole vaihtoehtoista tapaa luoda kannattavia liikennekokonaisuuksia. Tällainen haavoittuvuus on voinut osaltaan vaikuttaa alihinnoitteluun tarjouskilpailuissa. Kun kysyntä on samalla ollut aleneva, on mahdollista, että kilpailutilanne on varsinkin maaseutuliikenteessä muodostunut osittain niin kovaksi, että osa yrityksistä on menettämässä elinkelpoisuutensa. Lipputuen järjestelmää ylläpitävä vaikutus ei ole maaseudulla kovin merkittävä lukuun ottamatta kaupunkien läheisyydessä olevia alueita. Lisäksi koululaiset matkustavat suurelta osin lastenlipulla.

Kokonaiskuvan arvioimisen tekee monimutkaiseksi se, että erilaiset ristisubventiot ovat mahdollisia eri liikennetyyppien (pikavuoro-, kaupunki- tilaus- ja maaseutuliikenne) välillä. Toimintamalli on epäedullinen pienille ja keskisuurille yrityksille, koska niiden hallussa olevan liikenteen vähäisyys rajoittaa liikennekokonaisuuksien suunnittelua. Isojen yritysten toimintamahdollisuudet tätä mallia sovellettaessa ovat paremmat. Myös aivan pienet, yhden tai kahden auton yritykset voivat menestyä, jos ne toimivat myös tilausliikennemarkkinoilla.

Kaupunkiliikenteessä toimintamallin soveltaminen on erilaista kuin maaseudulla. Lääninhallitus ei osta kaupungin sisäistä liikennettä, vaan myöntää kaupungeille valtionavustusta kaupunkimaisen paikallisliikenteen ostamiseen. Kaupunki myöntää linjaliikenneluvat ja ostaa tarpeelliset lisävuorot. Palvelujen järjestäminen poikkeaa kuitenkin edellä kuvatusta maaseutuliikenteen järjestämistavasta. Kaupunkimaisessa liikenteessä perustana ovat linjaliikenne ja lipputuki, ja ostoliikenteellä on vain sivurooli.

Käytännössä kaupunkiliikenteen järjestäminen lähtee liikenteenharjoittajan/liikenteenharjoittajien ja kaupungin vuorovaikutuksesta. Kaupungin puolelta lähtökohtana voi olla liikennesuunnitelma tai tavoiteltavan palvelutason määrittely. Liikenteenharjoittajien lähtökohtana on tuotannon kannattavuus. Kaupungin tavoitteena on saada mahdollisimman hyvä tarjonta. Yrityksen tavoitteena on saada mahdollisimman hyvä liikevaihto. Osapuolten tavoitteet vaikuttavat toisiinsa: runsas tarjonta on omiaan lisäämään matkustusta, samoin halvat liput. Matkustuksen lisääntyminen antaa yritykselle mahdollisuudet tarjonnan ylläpitämiseen, koska lipputuen määrä kasvaa. Yrityksen valttina on linjaliikennelupa. Kilpailijaa ei ole näköpiirissä niin kauan kuin ei siirrytä ostoliikenteeseen.

Linjaliikenteen ja ostoliikenteen osuudet

Linjaliikenneluvan nojalla hoidettua liikennettä ovat pikavuoroliikenne kokonaan, muiden kuin suurimpien kaupunkien (YTV-alue, Tampere, Turku) paikallisliikenne pääosin ja maaseutuliikenteestä noin kaksi kolmasosaa. Matkustajamäärissä mitattuna linjaliikenteen osuus on koko maan linja-autoliikenteestä noin 30 prosenttia, ajokilometreinä mitattuna noin 50 prosenttia ja liikevaihdon mukaan noin 35 prosenttia. Suurimpien kaupunkien ulkopuolella linjaliikenne muodostaa nykyisen perustan, jonka ehdoilla lääninhallitukset ja kunnat suunnittelevat ja ostavat täydentäviä joukkoliikennepalveluja.

2.2.4 Lippukijärjestelmä ja taksanvahvistus

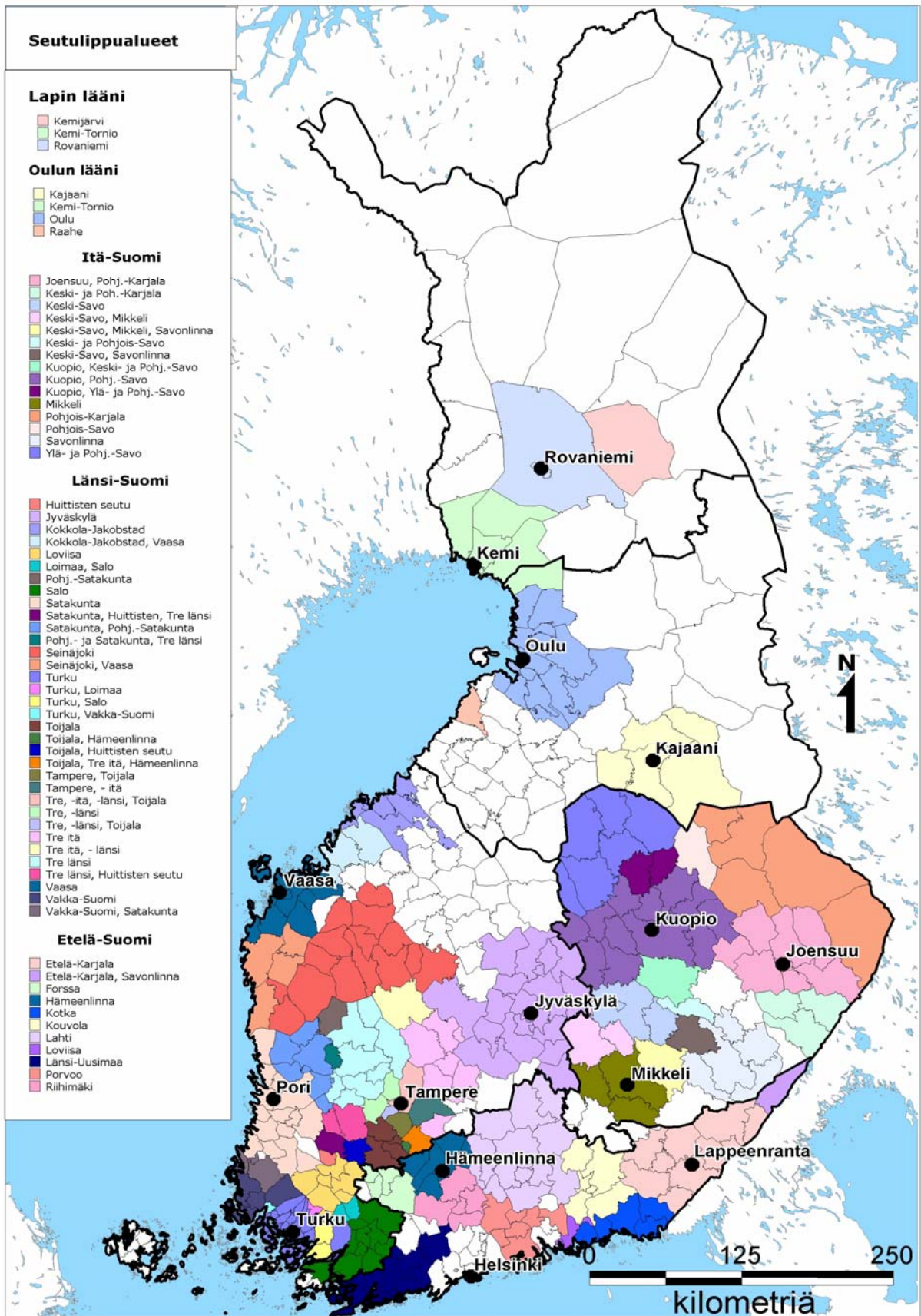
Kaupunkiseudut ovat ottaneet käyttöönsä kaupunki-, työmatka- ja seutulippujärjestelmiä, joilla on pyritty parantamaan joukkoliikenteen houkuttelevuutta suhteessa henkilöauton käyttöön. Kuvassa 6 on kartta Suomen seutulippujärjestelmistä. Kunnat ja liikenteenharjoittajat tekevät keskinäisen sopimuksen, jossa sovitaan säännölliseen matkustukseen käytettävistä lipuista. Seutu- ja kaupunkiliput ovat haltijakohtaisia kausilippuja, jotka oikeuttavat matkustamaan kaikessa sopimuksen piiriin kuuluvassa liikenteessä. Työmatkaliput voivat olla kausi- tai sarjalippuja, jotka kelpaavat vain kahdella matkalla työpäivää kohden. Kukin kunta määrittelee matkustajalta perittävän hinnan. Liikenteenharjoittajalle hyvitetään kunnan määrittelemän hinnan ja liikenne- ja viestintäministeriön vahvistaman taksan mukaisen hinnan erotus. Kunkin liikenteenharjoittajan saama korvaus määräytyy jälkikäteen matkustustietojen perusteella.

Lääninhallitukset voivat myöntää alueensa kunnille valtionavustusta seutu-, työmatka- ja kaupunkilippujen hinnanalennuksiin. Avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että

- 1) liikenteenharjoittajia kohdellaan tasapuolisesti
- 2) kunta osallistuu hinnanalennuksen rahoittamiseen ainakin yhtä suurella osuudella kuin lääninhallitus,
- 3) lippu on tarkoitettu säännölliseen matkustukseen,
- 4) lippujen kelpoisuudesta tiedotetaan tehokkaasti ja
- 5) maksuvälineenä käytetään älykorttia.

Valtionavustusta voidaan myöntää enintään 48 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista. Hyväksyttävänä kustannuksina pidetään todellisten nousumäärien ja keskimatkapituuksien perusteella laskettua keskimääräistä kuukausilipun hintaa, jossa nousun yksikköhinta määräytyy liikenne- ja viestintäministeriön vahvistaman linjaliikenteen enimmäishinnan mukaan vähennettynä matkustajan maksaman lipun hinnalla. Enimmäismäärää rajoitetaan lisäksi rahamääräisesti siten että se on enintään viisi euroa kaupungin asukasta kohden tai tätä korkeampi määrä, johon kaupunki on sitoutunut ennen kuin rahamääräinen katto säädettiin.

Liikenne- ja viestintäministeriö vahvistaa linja-autoliikenteen sarjalipputaksan. Taksaa sovelletaan 100 kilometrin ja sitä lyhyemmillä matkoilla. Taksan mukaan linjaliikenteessä on myytävä sarjalippu 25 prosentin alennuksella päätöksessä vahvistetusta perushinnasta. Näitä alennuksella myytäviä sarjalippuja ovat vuoden voimassaoleva 44 matkan älykortti, lukuvuoden voimassa oleva koulumatkoihin oikeuttava älykortti sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkasta annetun lain (48/1997) ja sen nojalla annetun asetuksen (293/1997) perusteella myytävät sarjaliput. Taksaa ei kuitenkaan enää 1.7.2006 lukien vahvisteta 44 matkan älykortille.



Kuva 6. Seutulippujärjestelmät Suomessa vuonna 2005 (Lääninhallitukset 2006)

2.2.5 Suurten kaupunkien liikenne

Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan (YTV) alueen liikenne

YTV-lain mukaan YTV järjestää seudullisen joukkoliikenteen ja hankkii seudulliset liikennepalvelut sekä hoitaa muutoinkin joukkoliikennettä koskevan jäsenkuntien yhteistyön. YTV laatii pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmää ja joukkoliikennettä koskevia suunnitelmia ja edistää niiden täytäntöönpanoa. YTV myös hyväksyy pääkaupunkiseudulla noudatettavan joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmän ja seudullisen liikenteen taksat. Koko YTV-alueen liikenne on kilpailutettu.

YTV voi sopimuksen perusteella ottaa hoitaakseen yhdelle tai useammalle jäsenkunnalle kuuluvan toimialaansa liittyvän tehtävän.

Jäsenkunnat maksavat YTV:n eri tehtävistä aiheutuvat kulut, siltä osin kuin tehtävän hoidosta perittävät maksut ja muut tuotot eivät riitä kattamaan kuluja, palvelujen käytön mukaisesti. Seudullisen joukkoliikenteen järjestämisessä suurin osa kuluista jaetaan palvelujen käytön pohjalta. Tarkemmat jakoperusteet on sovittu yhteistyösopimuksessa.

YTV:n ja kuntien välisessä sopimuksessa joukkoliikenteen yhteistyöstä tarkennetaan lain antamia tehtäviä ja sovitaan niihin liittyvistä menettelytavoista. Tärkeitä sopimuksen kohtia palvelun suunnittelun ja rahoituksen kannalta ovat Toiminnan ja talouden suunnittelu ja päätöksenteko ja Kuntien maksusuudet ja ristikkäiset oikaisuerät. Syksyn 2004 aikana hyväksytyssä tarkistetussa sopimuksessa on nyt myös ne toimintatavat, miten YTV vastaa Espoon ja Vantaan sisäisen liikenteen järjestämisestä.

Helsinki vastaa itse Helsingin sisäisen liikenteen järjestämisestä, suunnittelusta ja tilaajatehtävistä, päättää sisäisten lippujen hinnoista, palvelutasosta ja rahoituksesta. Lisäksi Helsinki vastaa metro- ja raitiotieliikenteen tuotannosta. Helsingillä on myös vastuullaan bussiliikenteen tuotantoa. Joukkoliikenteen suunnittelusta vastaa Helsingin kaupungin liikennelaitos HKL.

Osana seutuliikennettä YTV vastaa myös pääkaupunkiseudun rautateiden henkilöliikenteen tilaaja-toiminnoista. Lisäksi on perustettu Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy, jossa kunnat toteuttavat yhteistyötä YTV-alueella tarvittavan uuden junakaluston omistamisessa, hallinnassa, vuokrauksessa ja huollossa yhdessä VR Osakeyhtiön kanssa. Pääkaupunkiseudun kunnilla ja VR:llä on omistajavastuu junakalustoyhtiössä. YTV vuokraa yhtiön hankkiman junakaluston käytettäväksi YTV-alueen liikenteessä.

Kunnat vastaavat omalla alueellaan olevien pysäkkien ja kääntöpaikkojen rakentamisesta, varustelusta ja ylläpidosta sekä terminaalien toteuttamisesta ja ylläpidosta. Kunnat vastaavat myös kuljettajien sosiaalitulojen toteuttamisesta ja ylläpidosta. Tilat vuokrataan edelleen liikenteenharjoittajille.

YTV päättää seutuliikenteen sekä Espoon ja Kauniaisten yhteisen alueen ja Vantaan sisäisen liikenteen lippujen hinnat. Ennen päätöksentekoa YTV pyytää kunnilta lausunnot palvelutasoa ja rahoituksesta koskevasta suunnitelmasta.

Seutuliikenteen alijäämä katetaan kuntien maksamilla maksuosuuksilla, jotka määritellään liikennemuodoittain kunkin kunnan asukkaiden tekemien matkustajakilometrien perusteella. Seutulipputulot otetaan huomioon kuntien maksuosuuksissa sen mukaan kuin ao. kunnan asukkaat ovat seutulippuja ostaneet (kuntakohtaiset liput).

Tampereen kaupunkiliikenne

Tampereen kaupungin liikennelaitos (TKL) suunnittelee ja järjestää kaupungin joukkoliikennepalvelut kaupungin strategian mukaisesti. Liikenneluvat myöntää kaupunginhallitus. Kaupunki myöntää konserniavustusta liikennelaitokselle liikenteen hoitamiseen strategian mukaisella palvelutasolla ja taksatasolla.

Tampereen kaupungin sisällä liikennöidään ns. yhteistariffiliikenteenä eli seudullinen liikenne noudattaa kaupungin alueella kaupungin määrittelemiä tariffeja. Tämän yhteistoiminnan ansiosta Tampereen sisääntuloväylillä on voitu vähentää kaupungin sisäistä (TKL) liikennettä kaupunkilaisien palvelutasoa laskematta. TKL:n markkinaosuus kaupungin sisäisissä matkoissa on 88 %.

Tampereen kaupunki on vuonna 2005 aloittanut joukkoliikenteen kehittämissuunnitelman. Ohjelma sisältää joukkoliikenteen hoidon organisoimista, joukkoliikenteen fyysisten toimintaedellytysten parantamista liikenneverkolla sekä erilaisia muita tukitoimia.

Hoidon organisoimisessa toimenpiteitä ovat mm.:

- siirtyminen tilaaja-tuottaja –malliin 1.4. 2006 alkaen tarkoituksena eriyttää joukkoliikenteen järjestämisvastuu ja käytännön operointi sekä yhdistää liikenteen, maankäytön ja joukkoliikenteen suunnittelu sekä yhdistää henkilöliikenteen suunnittelua (joukkoliikenne ja kaupungin lakisääteiset henkilökuljetukset)
- kaupungin raskaan kaluston yhteisen korjaamoliikelaitoksen perustaminen yhdistämällä auto- ja konekeskuksen sekä liikennelaitoksen korjaamot
- seudullisen yhteistyön toimintaedellytysten parantaminen tilaaja-yksikön myötä

Turun kaupunkiliikenne

Turun kaupunkiliikenne hoidetaan kokonaan linja-autoilla ja se on pääosin kilpailutettu. Turun kaupungin joukkoliikennetoimisto suunnittelee ja kilpailuttaa reitit, ja liikennöinti hoidetaan tällä hetkellä 13 liikennöitsijän toimesta. Turun kaupungilla on myös oma liikennelaitos, joka hoitaa noin 16 % liikenteestä.

Turun joukkoliikenneohjelman 2005 – 2008 mukaan liikennelaitoksen linjat suojataan kilpailulta ohjelmakauden ajaksi. Liikennelaitokselle muodostuva tilikauden alijäämä tulkitaan vuosittain talousarvion yhteydessä päätettäväksi konsernitueksi. Tuki pienenee asteittain siten, että tilikaudella 2007 liikennelaitoksen tuloksen on oltava tasapainossa.

2.3. Joukkoliikenteen julkinen tuki

Valtio ja kunnat käyttävät vuosittain noin 200 miljoonaa euroa joukkoliikenteen tukemiseen. Tästä linja-autoliikenteen osuus on noin 145 miljoonaa euroa (taulukko 2).

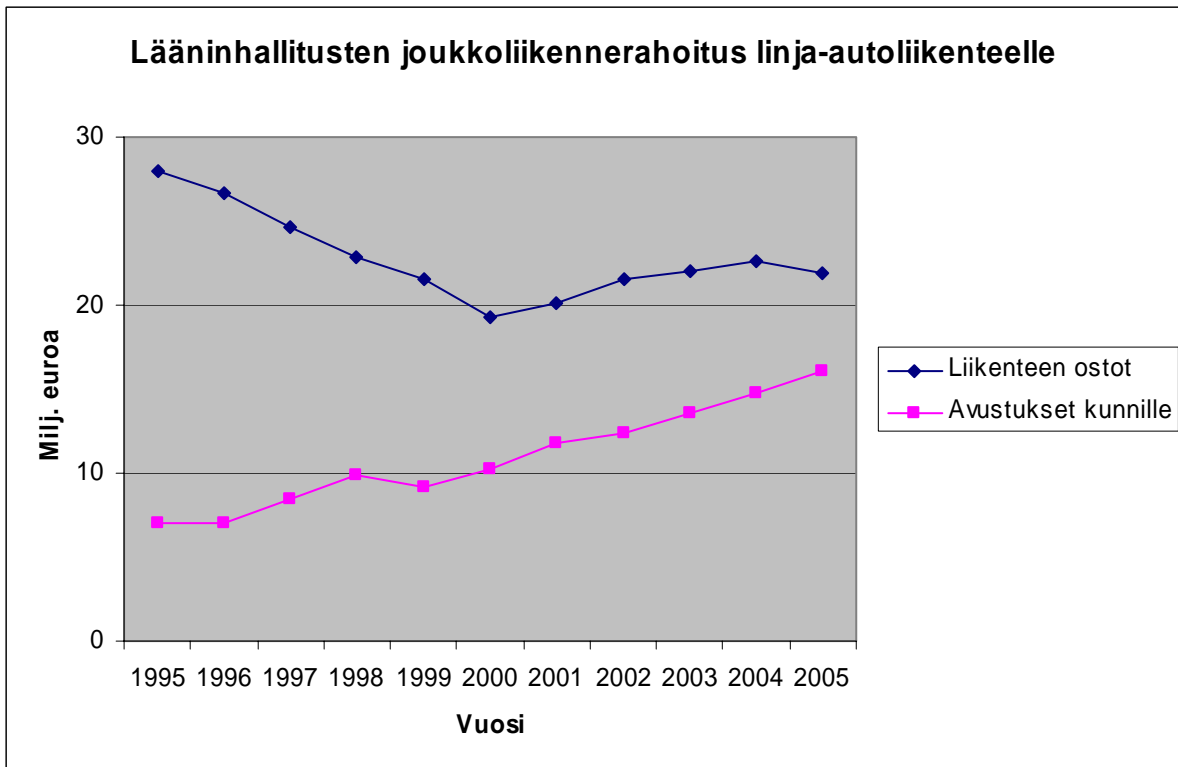
Suurissa kaupungeissa (YTV-alue, Tampere ja Turku) joukkoliikenne on kokonaan kuntien taloudellisella vastuulla. Pienissä ja keskisuurissa kaupungeissa lääninhallitukset avustavat kuntia linjalinjaliikennettä täydentävien liikennepalvelujen järjestämisessä ja kaupunkilippujen hinnan alentamisessa. Maaseudulla lääninhallitukset ostavat asiakastuloperusteista liikennettä täydentävää kunnan rajat ylittävää runkoliikennettä ja kunnat kuntien sisäistä liikennettä. Lisäksi kunnat ja lääninhallitukset tukevat seutulippujen hinnanalentamista. Pikavuoroliikennettä ja tilausliikennettä ei tueta.

Suurissa kaupungeissa julkisen tuen osuus linja-autoliikenteen liikevaihdosta on noin 40 %. Pienten ja keskisuurten kaupunkien kaupunkiliikenteessä ja maaseutuliikenteessä tuen osuus on noin 20 %. Pikavuoro- ja tilausliikenteessä tuen osuus on nolla.

Liikennetyyppi	Valtio milj. euroa	Kunnat milj. euroa	Yhteensä milj. euroa	Tuen osuus liikevaihdosta
Suuret kaupungit (YTV-alue, Tre, Tku)	0	83	83	38 %
Kaupunkiliikenne (pienet ja keskisuuret kaupungit)	11,5	14,5	26	20 %
Maaseutuliikenne	26	10	36	23 %
Pikavuoroliikenne	0	0	0	0 %
Tilausliikenne	0	0	0	0 %
YHTEENSÄ	37,5	107,5	145	21 %

*Taulukko 2. Linja-autoliikenteen julkinen tuki ja tuen osuus henkilöliikenteen liikevaihdosta. (Julki-
sen liikenteen suoritetilasto 2003, LVM 8/2005) ja Bussialan vuositilastot, Linja-autoliitto.)*

Taulukon 2 mukaisesta 37,5 miljoonan euron valtion tuesta noin 17 miljoonaa euroa on kunnille myönnettyä valtionavustusta, jonka edellytyksenä on kunnan vastaavansuuruinen rahoitus. Valtio rahoittaa kokonaan maaseutuliikenteen noin 20,5 miljoonan euron ostot. Valtion rahoitus linja-autoliikenteelle ohjataan lääninhallitusten kautta. Lääninhallitusten rahoitus on vuosina 1995 – 2005 kehittynyt kuvan 7 mukaisesti.



Kuva 7. Lääninhallitusten joukkoliikennerahoitus linja-autoliikenteelle (Lääninhallitukset, LVM 2005)

Lääninhallitusten ostoliikenteen osuus kaikesta **kaupunkien ulkopuolisen** joukkoliikenteen ajokilometreistä vaihtelee seuraavasti:

Etelä-Suomen lääni	7 %
Länsi-Suomen lääni	16 %
Itä-Suomen lääni	30 %
Oulun lääni	34 %
Lapin lääni	34 %
Koko maa	18 %

3 Linja-autoliikenteen rahoitusjärjestelmän uudistamistarpeet

3.1. Yhteiskunnallinen kehitys

Nykyisiin säännöksiin perustuva joukkoliikennejärjestelmä on ollut käytössä yli 10 vuotta. Sekä kansainvälisen vertailun että Suomen joukkoliikennemäärien kehityksen perusteella kansallinen toimintamalli ja julkinen rahoitus on ollut toimiva ja taloudellisesti kohtuullisen kustannustehokas. Toimintaympäristössä on kuitenkin tapahtunut muutoksia ja tulevaisuutta suunniteltaessa on otettava huomioon seuraavia ilmiöitä ja kehityssuuntia:

- 1) kansallisen aluerakenteen jatkuva keskittyminen ja kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hajautuminen,

- 2) taloudellinen vaurastuminen, asumistavan muutokset ja mm. niistä johtuva kasvava henkilöauton käyttö,
- 3) taloudellisen aktiivisuuden kasautuminen kasvukeskuksiin,
- 4) työelämän muutostrendit,
- 5) ikääntyvä väestön liikkumistarpeet,
- 6) linja-autoliikenteen tuotantokustannusten kallistuminen nopeammin kuin henkilöauton käyttökustannusten,
- 7) maaseudun joukkoliikenteen peruspalvelujen loppuminen ilman julkista tukea sekä
- 8) kaupunkiseutujen joukkoliikenteen kehittäminen ja käytön lisäämistarve liikennejärjestelmien toimivuuden sekä energia- ja ilmastopöytäkirjojen täyttämisen vuoksi

Nämä kehityslinjat ovat luoneet sekä haja-asutusalueiden että kasvavien alueiden joukkoliikennejärjestelmälle uudenlaisia ja suuria haasteita. Olosuhteet ovat muuttuneet ja jatkavat muutostaan. Joukkoliikenteen palvelukyvyille asetetaan suurempia odotuksia kuin mitä lipputuloperusteilla voidaan tarjota. Tämä on johtanut julkisen tuen tarpeen lisääntymiseen. Samalla on ilmennyt tarvetta pohtia, mihin suuntaan yhteiskunnallista kehitystä joukkoliikenteen julkisella rahoituksella ohjataan ja mihin rahoitusta on tarpeen kohdentaa.

3.2. Linja-autoliikenteen toimialakehitys

Linja-autoliikenteen taloudellinen kannattavuus on selvästi heikentynyt viimeisen 10 vuoden aikana, vaikka lippujen hintoja on nostettu yli 40 prosenttia. Alan käyttökate on laskenut 1990 –luvun loppupuolen 20 prosentin tasosta 14 prosentin tasoon. Vuoden 2005 ennuste on 12,3 %.

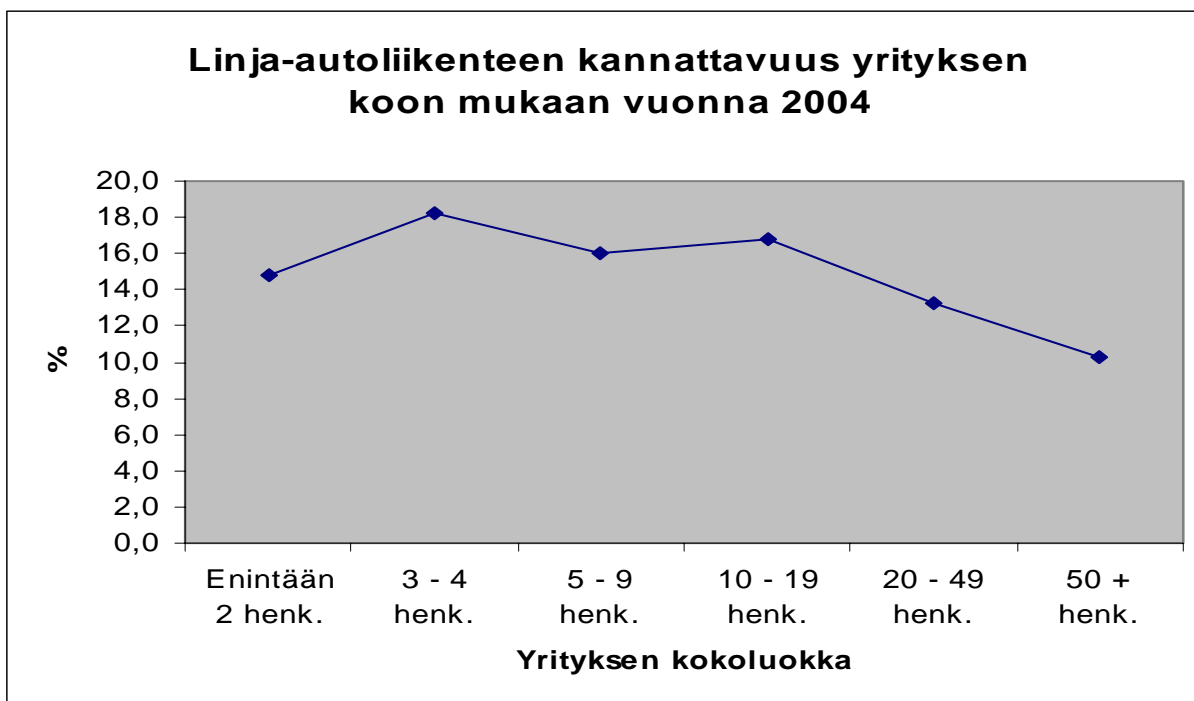
Linja-autoliikenteen käyttökate kehitys (Linja-autoliitto, lokakuu 2005)						
1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
19,7%	17,5%	14,5%	14,7%	14,0%	14,6%	13,7%

Taulukosta 3 käy ilmi linja-autoliikenteen kannattavuus lääneittäin. Käyttökate on heikoin Etelä-Suomessa ja korkein Oulun läänissä. Tilastokeskuksen linja-autoliikenteen tilinpäätösanalyysin perusteella YTV-alueella ja Turussa harjoitetun sopimusliikenteen kannattavuus on erityisen heikko verrattuna koko toimialaan keskimäärin. Käyttökateprosentti oli vuonna 2004 vähän yli 6. Heikko tilanne johtuu lähinnä parin suuren yrityksen huonoista tuloksista.

	Käyttökate (keskiarvo) 2003	Käyttökate (keskiarvo) 2004
Etelä-Suomi	11,2 %	10,6 %
Länsi-Suomi	13,2 %	12,7 %
Itä-Suomi	15,8 %	14,1 %
Oulu	17,4 %	15,7 %
Lappi	15,0 %	13,5 %

Taulukko 3. Linja-autoliikenteen kannattavuus lääneittäin (Tilastokeskus 2006)

Kuvassa 8 on esitetty käyttökate yrityksen koon mukaan. Suurten yritysten käyttökate on heikoin.



Kuva 8. Linja-autoliikenteen kannattavuus yrityksen koon mukaan vuonna 2004 (Tilastokeskus 2006)

Maaseutuliikenteen perusongelmana on asiakastulojen riittämättömyys ja jatkuva kysynnän aleneminen. Vastaavasti kaupunkiseuduilla asukasmäärien lisääntymisestä huolimatta linja-autoliikenteen osuus on heikentynyt ja aiempaa useampi kulkee säännölliset matkansa henkilöautolla.

Käyttökatteiden heikkeneminen ja matkustajamäärien lasku on vaikeuttanut erityisesti kalustoinvestointien toteuttamista. Polttoainekustannusten nousu on entisestään heikentänyt kannattavuutta. Toistaiseksi parhaiten taistelussa käyttökateen alenemista vastaan ovat pärjänneet pienet yritykset, sillä suuremmilla yrityksillä on pääsääntöisesti alemmat käyttökatteet.

3.3 Julkisen rahoituksen ongelmia ja mahdollisuuksia

Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus pyrkii parantamaan joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä ja palvelua, lisäämään joukkoliikenteen rahoitusta ja kehittämään henkilökuljetusten yhdistelyä ja uusia liikenteen hoitotapoja. Valtion ja kuntien rahoitusmahdollisuudet huomioon ottaen pyrkimykset joukkoliikenteen toimintaedellytysten parantamiseen ja rahoituksen lisäämiseen muodostavat vaikeasti ratkaistavan kysymyksen siitä, mitä joukkoliikennepalvelujen edistämiseksi ja säilyttämiseksi on käytännössä mahdollista tehdä ja miten asetetut tavoitteet on mahdollista saavuttaa.

Valtion joukkoliikennerahoituksen puitteet on määritetty 23.3.2006 hyväksytyssä valtion talousarviokehyksissä. Alueellisen ja paikallisen joukkoliikenteen ostoihin ja lipputukeen varattavat määrärahat kehittyvät lähivuosina taulukon 4 mukaisesti:

	2006 (talousarvio)	2007	2008	2009	2010	2011
Alueellisen ja paikallisen liikenteen osto	25,8	23,8	25,3	25,3	25,3	25,3
Lipputuki	10,2	9,7	10,7	10,7	10,7	10,7
YHTEENSÄ	36,0	33,5	36,0	36,0	36,0	36,0

Lisäksi Kainuun maakunnan käyttöön on joukkoliikennemäärärahasta siirretty 743 000 euroa.

Taulukko 4. Linja-autoliikenteen valtion rahoituksen kehitys 2006 – 2011.

Liikenne- ja viestintäministeriö on hyväksynyt peruspalvelutasoiselle julkiselle liikenteelle seuraavan määrittelyn:

Kuntakeskusten ja muiden isojen taajamien välisessä liikenteessä turvataan työ-, opiskelu- ja liityntämatkojen tarpeita palvelevat yhteydet sekä asiointimahdollisuudet kuntakeskuksista ja merkittävimmistä taajamista alueen keskuskaupunkiin ja seutukunnallisesti tärkeisiin palvelukeskuksiin. Julkisen liikenteen palvelut muodostavat kattavan alueellisen liikenneverkon.

Seutukuntien ja kuntien sisäisessä liikenteessä järjestetään peruspalveluihin liittyvät kuljetukset kustannustehokkaasti ja turvallisesti sekä tarjotaan riittävät asiointiyhteydet autottomille kuntalaisille.

Määritelty julkisen liikenteen peruspalvelutaso on tavoite, ei subjektiivinen oikeus. Yhteiskunta hankkii vain sellaisia julkisen liikenteen palveluja, joille on käyttäjiä.

Peruspalvelutason toteuttamista arvioinut liikenne- ja viestintäministeriön työryhmä arvioi rahoituksen lisästarpeeksi 3 miljoonaa euroa. Kysynnän vähentymisen takia 2 miljoonaa euroa tulisi tästä varata lakkautettavaksi haettavien, peruspalvelutasoa toteuttavien linjaliikenteen vuorojen ostamiseen. Rahoitusta ei kuitenkaan ole mahdollista lisätä ilman, että muuta valtion joukkoliikennerahoitusta vähennetään.

Kuntien kannalta ongelmana on kireä taloustilanne. Kunnilla ei ole lakisääteisten palvelujen lisäksi mahdollisuutta rahoittaa uusia joukkoliikennepalveluja.

Jos suoraa rahoitusta ei ole mahdollisuutta ylläpitää tai lisätä, on nykyisiä ostopalveluja vähennettävä, palvelujen kustannuksia pystyttävä alentamaan, rahoitettavien palvelujen suunnittelua ja toteutusta pystyttävä tehostamaan tai kysyntää pystyttävä lisäämään muun muassa tarkistamalla henkilöautoliikenteen ja joukkoliikenteen väliseen kilpailukykyyn vaikuttavia tekijöitä.

Keskeisenä joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä ja joukkoliikennepalveluja tukevana keinona on nähty matkojen yhdistely ja matkojen yhdistelyn laajentaminen koko valtakuntaan.

Valtio ja kunnat maksavat vuosittain noin 263 milj. eurolla kansalaisten taksi- ja linja-automatkoja. Matkat ovat pääosin lakisääteisiä koulutoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen ja Kansaneläkelaitoksen kustantamia matkoja. Yleisillä joukkoliikennevälineillä tehtyjen matkojen osuus matkakorvauksista on noin 123 milj. euroa ja tilausliikenteellä 140 milj. euroa (taulukko 5).

Liikennemuoto	Joukkoliikenteen matkat milj. euroa	Tilausliikenteen matkat milj. euroa
Linja-auto	86	10
Taksi	37*	130
YHTEENSÄ	123	140

* Yleisenä joukkoliikenteenä hoidettava taksiliikenne (ostoliikennettä)

Taulukko 5. Valtion ja kunnan korvaamat linja-auto- ja taksimatkat (Julkisen liikenteen suoritetilasto 2003, LVM 8/2005)

Matkakorvausten määrä on viime vuosina ollut selvässä kasvussa. Vuodesta 1997 korvaukset ovat kasvaneet 55 milj. euroa. Väestön ikääntymisen myötä on odotettavissa, että kasvu jatkuu edelleen.

Matkojen yhdistely -toiminnan tavoitteena on hillitä korvausten kasvua matkoja yhdistelemällä ja ohjaamalla matkoja aikaisempaa enemmän yleisten joukkoliikennepalvelujen käyttöön. Joukkoliikenteelle tämä on tärkeää siksi, että tämä kasvattaa asiakastuloja ja siten parantaa joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä erityisesti maaseudulla. Yhdistelyn ja kutsuohjatun joukkoliikenteen kautta palveluja voidaan myös ulottaa alueille, joilla perinteisellä tavalla hoidetut joukkoliikennepalvelut uhkaavat loppua tai ovat jo loppuneet.

Matkojen yhdistelyä hoitavien matkapalvelukeskusten toteuttamisen ja laajentamisen koko valtakuntaan on laskettu tuovan noin 20 milj. euron nettohyödyn. Suurimpina hyötyjinä ovat Kansaneläkelaitos ja kunnat.

Joukkoliikenteen toimintaedellytysten kannalta keskeistä on matkojen yhdistelyn integrointi osaksi yleistä joukkoliikennejärjestelmää. Joukkoliikenteen suunnittelu- ja rahoitusmallin on mahdollisimman hyvin tuettava tätä integrointia.

3.4 Suurten kaupunkien haasteet

Viime vuosina kuntien taloudellisen tilanteen heikentyessä ei YTV-alueella, Tampereella ja Turussa ole voitu joukkoliikenteeseen osoittaa riittävästi määrärahoja, ja joukkoliikenteen matkalippujen hintoja on jouduttu merkittävästikin korottamaan. Samaan aikaan joukkoliikennepalveluiden määrää on jouduttu supistamaan. Yksityisautojen määrä ja niiden käyttö varsinkin työmatkaliikenteessä on lisääntynyt, mikä osaltaan on vähentänyt joukkoliikenteen matkustajamääriä. Sama trendi on näkyvissä koko maassa. Lisääntynyt yksityisautoilu on laskenut joukkoliikenteen kulkumuutosuutta ja heikentänyt liikennejärjestelmien toimintaa. Seurauksena on ollut myös ilmanlaadun heikkeneminen ainakin kaupunkien keskustoissa. Kielteiset vaikutukset ulottuvat laajemminkin suurten kaupunkien talousalueiden väestön viihtyvyyteen ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin.

Edellä mainitun negatiivisen kierteen katkaisemiseksi suuret kaupungit ovat yhteisesti esittäneet, että valtion talousarvioon olisi jo vuodelle 2007 saatava erillinen määräraha käytettäväksi pääkaupunkiseudun, Turun ja Tampereen joukkoliikenteen matkalippujen hintojen alentamiseksi ja/tai matkustuspalveluiden kysyntää alentavien hintojen korotusten estämiseksi. Esitystä on perusteltu myös valtion joukkoliikennemäärärahojen kustannustehokkuudella ja liikennepoliittisella vaikuttavuudella.

Jotta valtion määrärahalla olisi todellisia myönteisiä liikennepoliittisia vaikutuksia, tulisi määrärahan tason olla esityksen mukaan noin 22 - 25 milj. euroa eli noin 15 % näiden kaupunkien joukkoliikenteen nettomääräisestä tuesta. Tällöin sen avulla voitaisiin estää myös ensi vuonna odotettavissa olevat kysyntää alentavat merkittävät matkalippujen hintojen korotukset ja lisätä myös hieman liikennepalveluiden tarjontaa viime aikoina toteutettujen supistusten sijaan.

Esityksen mukaan valtion rahoituksen hyöty kohdistuisi edullisina lipunhintoina suoraan joukkoliikenteen matkustajille. Myönteiset vaikutukset näkyisivät myös joukkoliikenteen matkustuksen ja lipputulosten lisääntymisenä. Tämä mahdollistaa palvelutason parantamisen ja edelleen kysynnän kasvun. Negatiivisen kierteen katkaisemiselle ja kääntämiselle positiiviseksi luotaisiin hyvät edellytykset. Liikennejärjestelmän toiminta paranisi varsinkin ruuhka-aikoina.

Esityksessä todetaan, että saavutettavat myönteiset vaikutukset ja suoranaiset säästöt ylittäisivät monin verroin valtion kustannusten lisääntymisen. Säästöjä saavutettaisiin esimerkiksi kalliiden väyläinvestointien tarpeen vähenemisenä. Koska liikennejärjestelmän toimivuus vaikuttaa välillisesti myös palveluiden ja tavaroiden tuotantoon ja kustannuksiin, saadaan välillisiä hyötyjä talouselämälle laajemminkin ihmisten liikkumisen ja tavaroiden kuljetusten nopeuden parantuessa. Unohtaa ei sovi myöskään vaikutuksia joukkoliikenteen toimialan yritysten taloudellisiin toimintaedellytyksiin ja työllisyyteen. Näiden joukkoliikenteen kulkumuoto-osuuden kasvamiseen liittyvien välillisten hyötyjen saavuttamiseen on suurissa kaupungeissa riittävästä kysyntäpotentiaalista ja jatkuvasta väestökasvusta johtuen hyvät mahdollisuudet.

Esitystä on perusteltu lisäksi maamme kuntalaisten yhdenvertaisella kohtelulla ja yleisesti hyväksytyllä tavoitteella lisätä joukkoliikenteen käyttöä varsinkin työmatkaliikenteessä. Määräraha tulisi jakaa suurten kaupunkien kesken joukkoliikenteen matkustuksen suhteessa. Edellytyksenä määrärahalle on, että kaupungit eivät samanaikaisesti vähennä omaa joukkoliikenteen rahoitusosuuttaan.

3.5 Palvelusopimusasetus

Komission tarkistettu ehdotus asetukseksi rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista (palvelusopimusasetus) annettiin 20.7.2005. Tarkistettu ehdotus on aikaisempaa ehdotusta suppeampi.

Ehdotuksen mukaan asetusta sovellettaisiin raide- ja maantieliikenteessä silloin, kun toimivaltaiset viranomaiset organisoivat julkisia henkilöliikennepalveluja varmistaakseen yleishyödylliset palvelut. Yleishyödyllisiin palveluihin liittyy aina julkisen palvelun velvoite. Julkisella henkilöliikenteellä tarkoitetaan viranomaisen organisoimia liikennepalveluja, joita tarjotaan yleisölle yhtäjaksoisesti ketään syrjimättä. Yleishyödyllisten palvelujen varmistamisella viranomaiset voivat tavoitella markkinoilla käytävän kilpailun pohjalta tuotettuja palveluja runsaampia ja laadukkaampia palveluja sekä edullisempia hintoja.

Asetuksessa vahvistettaisiin ehdot, joiden mukaisesti toimivaltaiset viranomaiset voivat korvata liikenteenharjoittajille julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä aiheutuvat kustannukset ja myöntää yksinoikeuksia julkisen henkilöliikenteen harjoittamiseen. Julkisesta palvelusta maksettavalla korvauksella tarkoitetaan kaikkia etuja, erityisesti taloudellisia etuja, joita toimivaltainen viranomainen antaa suoraan tai välillisesti julkisista varoista julkisen palvelun velvoitteen toteuttamisaikana tai tähän aikaan liittyen. Palvelusopimusasetusta koskevan ehdotuksen mukaan yksinoikeudella tarkoitetaan oikeutta, joka varaa liikenteenharjoittajalle mahdollisuuden harjoittaa julkista henkilöliikennettä (eli viranomaisen organisoimia liikennepalveluja) tietyllä reitillä, tietyssä verkossa taikka tietyllä alueella ja jolla suljetaan pois muut mahdolliset liikenteenharjoittajat.

Palvelusopimukset

Viranomaisen on tehtävä liikenteenharjoittajan kanssa sopimus aina, kun se myöntää yksinoikeuden tai maksaa korvausta julkisen palvelun velvoitteet täyttämistä. Sopimus on tehtävä tarjouskilpailun perusteella. Vaihtoehtoisesti viranomainen voi antaa yleisiä määräyksiä, jos se päättää vahvistaa enimmäishintoja. Vahvistetut hinnat voivat koskea tiettyjä matkustajaryhmiä tai kaikkia matkustajia.

Sopimuksissa ja määräyksissä on määriteltävä selkeästi julkisen palvelun velvoitteet sekä alueet, joita sopimus tai säännöt koskevat. Lisäksi on puolueettomasti määriteltävä perusteet, joilla korvaus maksetaan. Korvaukset eivät saa ylittää velvoitteen täyttämistä aiheutuneita nettokustannuksia. Lisäksi on sovittava kustannusten ja tulojen jaosta. Sopimusten on oltava määräaikaaisia. Pääsääntön mukaan linja-autoliikenteen palveluista tehty sopimus saa olla voimassa enintään kahdeksan vuotta ja rautatieliikenteen sopimus enintään 15 vuotta.

Suorahankinnan voi tehdä seuraavissa tilanteissa:

1. Palvelun ennakoitu arvo on alle 1 000 000 €/v. tai määrä alle 300 000 km/v.
2. Kyseessä on alueellinen rautatieliikenne tai rautateiden kaukoliikenne
3. Väliaikaisesti kiireellisessä tapauksessa, jos palvelu katkeaa tai uhkaa katketa.

Rautateiden alueellisella liikenteellä tai kaukoliikenteellä tarkoitetaan kaikkia liikennepalveluja, jotka eivät vastaa yksinomaan tietyn kaupunkikeskuksen tai taajaman taikka taajaman ja sen esi-kaupunkialueiden välisiin liikennetarpeisiin.

Kaikkien niidenkin korvausten, joita maksetaan ilman tarjouskilpailua tehdyn sopimuksen tai yleisten määräysten perusteella, on oltava asetuksen liitteessä vahvistettujen vaatimusten mukaisia. Jos liikenteenharjoittaja harjoittaa myös muuta kuin palvelusopimusliikennettä, on niistä pidettävä erikseen kirjanpitoa.

Viranomaisten harjoittama liikenne

Viranomaiset (ja niiden yksinomaisessa määräysvallassa olevat erilliset yksiköt) voivat itse kilpailuttamatta tarjota liikennepalveluja. Tällöin liikennöinnin täytyy tapahtua viranomaisen toimivalta-alueella, eivätkä viranomaiset (tai erilliset yksiköt) saa osallistua muihin tarjouskilpailuihin.

Asetus ei rajoita julkisia hankintoja koskevista direktiiveistä johtuvia toimivaltaisen viranomaisten velvoitteita.

Siirtymäajat

Asetus voinee tulla voimaan aikaisintaan vuonna 2007. Ehdotukseen sisältyy siirtymäaika, joka on rautatieliikenteessä kymmenen (5+5) vuotta ja linja-autoliikenteessä kahdeksan (4+4) vuotta. Siirtymäajan alkupuoliskolla on kilpailutettava arvoltaan puolet liikenteestä ja loppupuoliskolla loput. Määräaikaaiset sopimukset, jotka on tehty oikeudenmukaista kilpailumenettelyä noudattaen, jäävät voimaan.

Asetus on parhaillaan EU:n neuvoston käsittelyssä.

4 Linja-autoliikenteen suunnittelu- ja rahoitusjärjestelmän uudistamisen tavoitteet

4.1. Uudistamisen tavoitteet ja reunaehdot

Rahoitusjärjestelmän uudistamisella ja tehostamisella pyritään siihen, että yhteiskunnalle säästöjä tuovaa ja kansalaisten liikkumismahdollisuuksia edistävää runkoliikenteen verkkoa on mahdollista ylläpitää peruspalvelutasomäärittelyn mukaisesti ja valtion talousarviokehysten mukaisella rahoituksella. Tavoitteena on löytää keinoja parantaa paikallis- ja aluetason yhteistyötä joukkoliikenne- ja henkilökuljetusasioissa ja etsiä keinoja, joilla joukkoliikenteen käyttöä erityisesti työmatkaliikenteessä voidaan lisätä.

Käytännössä tavoitteet koskevat rahoitusjärjestelmän lisäksi joukkoliikenteen suunnittelujärjestelmää. Ennen rahoitusjärjestelmän uudistamista on myös selvitettävä joukkoliikenteen suunnittelujärjestelmän uudistamispainheet.

Edellä mainituista tavoitteista voidaan johtaa reunaehtoja, joita uuden suunnittelu- ja rahoitusjärjestelmän on parhaalla mahdollisella tavalla täytettävä.

Julkisen rahoituksen kannalta reunaehtona on julkisen rahoituksen minimoiminen ja se, että joukkoliikenteeseen käytetty rahoitus on mahdollisimman tehokasta. Koska joukkoliikennepalvelujen ylläpitäminen hyödyttää palvelujen käyttäjien ohella koko yhteiskuntaa, olisi palvelujen järjestämisen ja rahoituksen tarkoituksenmukaista perustua valtion ja kuntien yhteistoimintaan. Tärkeää on myös se, että joukkoliikenteen rahoitukseen saataisiin nykyistä paremmin ennustettavuutta ja pitkäjänteisyyttä.

Peruspalvelutasoisten joukkoliikennepalvelujen ylläpitämiseen ei ole löydettävissä valtiolta eikä kunnista lisärahaa. Ilman toimenpiteitä palvelut tulevat vähenemään. Matkojen yhdistelyn avulla voidaan toisaalta saavuttaa säästöä valtion ja kuntien maksamissa matkoissa ja toisaalta ohjaamalla näitä matkoja yleiseen joukkoliikenteeseen joukkoliikenteen asiakastulot kasvavat. Näin ollen yhtenä reunaehtona on, että lakisääteiset kuljetukset ja matkojen yhdistely matkapalvelukeskuksineen voidaan integroida nykyistä paremmin julkiseen liikenteeseen.

Palvelutason kannalta reunaehtona on peruspalvelutason turvaaminen sekä maaseudulla että taajama-alueilla.

Linja-autoliikennealan toimintaedellytysten kannalta järjestelmän tulisi luoda edellytykset tehokaille ja toimiville markkinoille. Järjestelmän on mahdollistettava myös yritysten suunnitteluosamisen ja innovaatiokyvyn hyödyntäminen.

- Julkisen rahoituksen tarve on mahdollisimman vähäinen ja sen vaikutus mahdollisimman tehokas
- Valtio ja kunnat osallistuvat yhdessä joukkoliikennepalvelujen järjestämiseen ja rahoittamiseen.
- Peruspalvelutaso voidaan turvata.
- Lakisääteiset kuljetukset ja matkojen yhdistely –toiminta voidaan integroida nykyistä paremmin julkiseen liikenteeseen.
- Liikenteenharjoittajien suunnitteluosaamista ja innovaatiokykyä voidaan hyödyntää
- Linja-autoliikenteen markkinoiden toimivuus ja tehokkuus paranevat.

5 Vaihtoehtoisten linja-autoliikenteen suunnittelumallien tarkastelu

5.1 Suunnittelu- ja ohjaustasot

Joukkoliikenteessä, kuten muussakin taloudellisessa toiminnassa, joudutaan tekemään erilaisia päätöksiä ennen kuin palveluja tuotetaan ja myydään. Joukkoliikenteeseen liittyvät päätöskasot voidaan muun taloudellisen toiminnan ja muiden tuotantoprosessien tapaan jakaa strategiseen, taktiseen ja operatiiviseen tasoon (kuva 9).

Yleiskuvas		Päätökset	
		”software”	”hardware”
STRATEGINEN TASO Pitkä aikaväli (5-8 vuotta)	<i>Mitä haluamme saavuttaa?</i>	Yleiset tavoitteet liikennepolitiikka markkinaosuus kannattavuus (= liikenteenharjoittajan tavoite) Yleiset palveluominaisuudet alueet kohderyhmät intermodaalisuus	
TAKTINEN TASO keskipitkä aikaväli (1 - 3 - 5 vuotta)	<i>Mitkä palvelut auttavat meitä saavuttamaan tavoitteet?</i>	Yksityiskohtainen palvelu - lipun hinnat - lippujärjestelmä - lisäpalvelut - imago	Ominaisuudet - kalusto - reitit - aikataulut
OPERATIIVINEN TASO lyhyt aikaväli (1 - 6 kuukautta)	<i>Miten nämä palvelut tuotetaan?</i>	Myynti - lipunmyynti - informaatio - markkinointi	Tuotanto - liikenteen hoito - autokierto, työvuorot

Kuva 9. Joukkoliikenteen suunnittelu- ja ohjaustasot (NEA: Examination of Community Law Relating to the Public Service Obligations and Contracts in the field of Inland Passenger Transport, Rijswijk, 1998).

Strategisella tasolla päätetään tavoitteista ja linjataan laajassa mielessä toimintaperiaatteet. Viranomaisten kannalta strategisen tason tavoitteet liittyvät yhteiskuntapoliittisiin päämääriin; joukkoliikenteen osalta pääosin alueelliseen ja sosiaaliseen tasa-arvoon sekä ympäristö- ja turvallisuusnäkökohtiin.

Näiden pohjalta yleistavoitteeksi on määritelty ihmisten liikkumismahdollisuuksien turvaaminen ja joukkoliikenteen käytön tai kulkumuoto-osuuden lisääminen. Näiden tavoitteiden saavuttamista yhteiskunta pyrkii edistämään joukkoliikennepalveluja ostamalla ja joukkoliikenteen houkuttelevuutta parantamalla. Haja-asutusalueilla, kuten myös useimmilla kaupunkiseuduilla, yhteiskunnan ensisijainen tavoite on turvata kansalaisten liikkumismahdollisuudet eli peruspalvelut. Vain suurimmilla kaupunkiseuduilla, missä edellytykset kilpailukykyiselle ja kattavalle joukkoliikenteelle ovat olemassa ja missä liikenteen ruuhka- ja ympäristöhaitat ovat nousseet tai nousemassa esille, on joukkoliikenteen käytön ja kulkumuoto-osuuden lisääminen ensisijainen tavoite.

Liikenteenharjoittajien strategiset tavoitteet liittyvät puolestaan yrityksen omaan toimintaan (esim. liikenteen hoidon tehokkuuteen) ja kannattavuuteen (asiakastulojen ja muiden tulojen maksimointiin ja kustannusten minimointiin) tai muihin liiketaloudellisista lähtökohdista asetettuihin tavoitteisiin.

siin. Yrityksillä ei ole luonnollista intressiä suunnitella toimintaansa yhteiskuntapoliittisten lähtökohtien perusteella. Sen vuoksi liikenteenharjoittajien tavoitteet voivat tukea yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, mutta ne voivat olla myös niiden kanssa ristiriidassa.

Taktisella tasolla päätetään tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista palveluista ja niiden ominaisuuksista ja suunnitellaan palvelutaso. Kyse on tällöin muun muassa kaluston valinnasta, reittien ja aikataulujen suunnittelusta ja lipun hintojen määrittämisestä.

Operatiivisella tasolla pidetään huoli palvelujen tuottamisesta mahdollisimman tehokkaalla tavalla. Tähän kuuluu varsinainen liikenteen hoito ja muun muassa lipunmyynti ja tiedottaminen.

5.2 Suunnittelumallit

Tarkastelemalla viranomaisten ja liikenteenharjoittajien rooleja strategisella, taktisella ja operatiivisella tasolla voidaan tunnistaa ja tuottaa erilaisia joukkoliikenteen suunnittelu- ja ohjausmalleja (taulukko 6). Työryhmä on valinnut tarkasteluun neljä perusmallia:

1. Nykymalli,
2. Konsessiomalli,
3. Tilaaja-tuottaja -malli ja
4. Vapaan kilpailun malli.

Vapaan kilpailun malli perustuu yritysaloitteisuuteen ja tilaaja-tuottaja -malli puolestaan viranomaisaloitteisuuteen. Nykymallissa ja konsessiomallissa on aineksia näistä molemmista ja siten ne ovat sekamalleja.

Nykymallissa on vahva yritysaloitteisuuden elementti. Nimestään huolimatta nykymallia ei sovelleta suurimmissa kaupungeissa. Nykymallissa useat tahot ovat aikaansaamassa palveluja: yritykset hakevat linjaliikenneluvat, lääninhallitukset ostavat runkoliikenteen ja kunnat täydentävät näin syntynyttä palvelua omilla ostoillaan. Lähtökohtana voi olla kuntien aloitteesta tehty liikennesuunnitelma, mutta se ei velvoita liikenteenharjoittajia. Liikennesuunnitelman lähtökohtana on olemassa oleva liikennetarjonta, jonka muuttamista arvioidaan käytännön realiteetit huomioon ottaen. Siten esimerkiksi voimassa olevat linjaliikenneluvat ovat usein suunnittelun perustana. Lääninhallitukset ja kunnat voivat myös määritellä palvelutasovaatimukset, joilla on liikenteenharjoittajiin ohjaava vaikutus.

Palvelutuotannon suunnittelu ja toteutus on hajautunut. Liikenteenharjoittajat suunnittelevat ja tuottavat oman liikenteensä kysynnän perusteella siten, että saavat mahdollisimman paljon asiakastuloja tai saavuttavat muun liiketaloudellisista lähtökohdista asetetun tavoitteen. Lääninhallitukset ja kunnat suunnittelevat ja ostavat kilpailuttamalla tarpeelliseksi katsotun täydentävän liikenteen, jota liikenteenharjoittajat eivät hoida asiakastuloperusteisesti.

Viranomaisilla on lupa- ja ostopolitiikan kautta vain rajoitettu mahdollisuus vaikuttaa tavoitteiden saavuttamiseen. Taktisella tasolla viranomaiset vaikuttavat ostoliikennesopimusten ja lippusopimusten kautta. Operatiivisella tasolla viranomaisilla on joissakin tapauksissa rooli joukkoliikenneinformaation tuottajina. Muilta osin tuotannon ja muun operatiivisen toiminnan hoitavat liikenteenharjoittajat.

Myös **konsessiomalli** on sekamalli, jossa kuitenkin viranomaisaloitteisuus saa nykymallia suuremman painoarvon: viranomaiset päättävät yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden pohjalta joukkoliikenteen tavoitteet ja toimintaperiaatteet sekä määrittävät liikenteen palvelutason. Liikennettä kilpailute-

taan joko brutto- tai nettoperiaatteella eli lipputuloriskin voi kantaa joko viranomainen tai liikenteenharjoittaja. Liikenteenharjoittajille voi jäädä liikennepalvelujen tuotannon lisäksi muita toimintoja, kuten lipunmyynti, lippujärjestelmän ylläpito ja kehittäminen, reittien suunnittelu.

Tilaaaja-tuottaja -malli on kaikilta osiltaan viranomaisaloitteinen: viranomainen päättää strategiataason tavoitteiden lisäksi palvelutason, suunnittelee koko tarjonnan sekä määrittelee laadun ja kantaa tuloriskin (bruttoperiaate). Viranomainen vastaa myös lippujärjestelmästä ja lipunmyynnistä sekä hoitaa liikenteen informaation. Kaikki joukkoliikenne ostetaan. Liikenteenharjoittajat hoitavat liikenteen sopimusten määrämällä tavalla ja toteuttavat sopimuksessa vaaditun laadun.

Liikenteenharjoittajien rooli jää verrattain passiiviseksi ja rajoittuu varsinaiseen liikenteen hoitamiseen.

Tilaaaja-tuottaja -malli on käytössä YTV-alueella.

Vapaan kilpailun mallissa liikenteen suunnitteluvastuu on kokonaan liikenteenharjoittajilla. Palvelutaso muodostuu pelkästään riittävän kysynnän perusteella. Kukin liikenteenharjoittaja suunnittelee oman liikenteensä ja yhteensovittamista tapahtuu ainoastaan liikenteenharjoittajien vapaaehtoisella yhteistyöllä siinä määrin kuin se kilpailulainsäädännön perusteella on mahdollista. Viranomaiset järjestävät lakisääteiset kuljetuspalvelut erilliskuljetuksina, jos kilpailun pohjalta tuotetut palvelut eivät sovellu näihin kuljetuksiin.

Esitettyjä malleja voidaan yksinkertaistaa seuraavasti (taulukko 6):

	Ohjauksen lähtökohta	Palvelutason määrittely	Liikenteen suunnittelu	Oheispalvelujen tuottaminen	Liikenteen hoito
Nykymalli	Ensijaisesti yritysten tavoitteet ja toissijaisesti yhteiskuntapoliittiset tavoitteet	Liikenteenharjoittajat ja viranomaiset	Liikenteenharjoittajat ja viranomaiset	Liikenteenharjoittajat	Liikenteenharjoittajat
Konsessimalli	Yhteiskuntapoliittiset tavoitteet	Viranomaiset	Viranomaiset ja liikenteenharjoittajat	Viranomaiset ja liikenteenharjoittajat	Liikenteenharjoittajat
Tilaaaja-tuottaja -malli	Yhteiskuntapoliittiset tavoitteet	Viranomaiset	Viranomaiset	Viranomaiset	Liikenteenharjoittajat
Vapaan kilpailun malli	Yritysten tavoitteet	Liikenteenharjoittajat	Liikenteenharjoittajat	Liikenteenharjoittajat	Liikenteenharjoittajat

Taulukko 6. Viranomaisten ja liikenteenharjoittajien roolit eri malleissa

5.3 Suunnittelumallien arviointia

5.3.1 Nykymalli

Nykymallissa strategiset yhteiskuntapoliittiset tavoitteet voidaan asettaa varsin yleiselle tasolle. Kärjistetysti voisi sanoa, että kyse on toiveista, joiden toteutuminen riippuu vahvasti liikenteenharjoittajista. Yhteiskuntapoliittiset tavoitteet eivät ole liikenteenharjoittajien kannalta tärkeitä, kun niiden rinnalle asetetaan yritykseen kannattavuuteen liittyvät ja muut liiketaloudelliset näkökohdat. Tavallisimmin liikenteenharjoittajien tavoitteena on tuottaa palvelut mahdollisimman pienin kustannuksin ja suurin voittoprosenttein. Liikenteenharjoittajien näkökulmasta nykyjärjestelmä on tehokas.

Kaupunkiseuduilla on tehty liikennejärjestelmäsuunnitelmia, mutta niistä usein puuttuu varsinainen strateginen ote joukkoliikenteen tavoitteiden ja kehittämisen suhteen. Joillakin alueilla tavoitteita on täsmennetty yhdessä liikenteenharjoittajien kanssa siten, että alueelle on määritelty joukkoliikenteen palvelutasotavoitteita ja laadittu niiden pohjalta joukkoliikennesuunnitelmia. Nämä ovat osoittautuneet oikeasuuntaisiksi toimenpiteiksi ja ovat osaltaan selkeyttäneet tilannetta. Suunnitelmien toteutuminen perustuu kuitenkin liikenteenharjoittajien halukkuuteen hakea niiden mukaisesti liikennelupia. Suunnitelmissa liikenne on yleensä kohdennettavissa nykyisten liikenteenharjoittajien liikenteisiin, joten toimintamallissa voi olla myös piirteitä markkinoiden jakamisesta.

Suunnittelun hajanaisuus on nykymallin heikkous. Haitan suuruus korostuu sitä enemmän mitä vähäisempää kysyntä ja tarjonta on. Koska liikennekokonaisuus usein koostuu autokierroista, joissa on sekä linjaliikennettä että ostoliikennettä, toimii järjestelmä sitä huonommin mitä enemmän kysyntä ja tarjonta laskevat. Kielteistä kehitystä kiihdyttää myös se, että matkustuksen vähetessä yritysten saamat lippusubventiot alenevat. Järjestelmälle on tyypillistä, että se vaatii jatkuvasti entistä enemmän rahoitusta tai vaihtoehtoisesti liikenteitä joudutaan jatkuvasti lakkauttamaan. Entistä pienempiä liikennekokonaisuuksia suunnitellaan aiempaa pienemmissä paloissa, mistä seuraa, että taloudellisesti järkeviä kokonaisuuksia ei enää ole mahdollista rakentaa. Hajanaisuus myös vaikeuttaa tarjonnan integrointia, mikä on omiaan huonontamaan palvelun houkuttelevuutta. Lisäksi linjaliikenteen haittaamiskielto rajoittaa ostoliikenteen suunnitteluvapautta.

Järjestelmän ohjattavuutta puolestaan heikentää se, että linjaliikennelupa myönnetään yleensä kymmeneksi vuodeksi. Lain mukaan lupaviranomainen voi kyllä peruuttaa linjaliikennelupia, mutta käytännössä näin ei tapahdu, koska prosessi on hankala kuulemis- ja lausunnotomennettelyineen ja uhkana on valitusprosessi ja myös vahingonkorvausten riski. Oman vaikeutensa aiheuttaa se, että toinen yritys voi valittaa muutoksesta, jos se kokee muutoksen heikentävän sen omaa linjaliikennettä.

Nykymalli on kuitenkin ollut varsinkin julkisen rahoituksen näkökulmasta edullinen ja siinä pystytään hyvin hyödyntämään liikenteenharjoittajien suunnitteluosaamista ja innovaatiokykyä. Julkisen rahoituksen tarve on tähän asti ollut suhteellisesti pieni, mutta sitä on kuitenkin ohjattu lähes kaikkien kaupunki-, seutu- ja vakiovuoroliikenteeseen joko osto- tai lippurahoituksena. Kunnat ovat lähteneet innokkaasti mukaan lippurahoitukseen, koska ne ovat samalla hyötyneet työmatkavähennyksen pienentymisestä. Kuntien kiinnostus lipputuen maksamiseen saattaisi kuitenkin vähetä huomattavasti, jos työmatkavähennyksestä päätettäisiin luopua.

Kilpailuttamalla on 1990-luvun puolivälistä alkaen saavutettu merkittäviä säästöjä, jotka monen vuoden ajan riittivät myös lisääntyvän lipputuen maksamiseen ja tarjonnan puutteiden korjaamiseen ostoliikenteellä. Tässä on kuitenkin tapahtunut käänne. Kilpailuttamalla hintoja ei enää saada alenemaan. Kun lisäksi joukkoliikenteen kysyntä on heikentynyt, ollaan tilanteessa, jossa nykymallin pyörittämiseen tarvittaisiin lisää julkista rahaa.

Nykymalli on muuttunut ja muuttumassa myös yritysten kannalta huonoksi. Vuonna 1998 linja-autoliikenteen käyttökateprosentti oli 19,7 %, mutta vuonna 2004 se oli enää 13,7 % ja ennusteen mukaan vuonna 2005 se on vain 12,3 %. Kaikkien yritysten kannattavuus ei ole yhtä heikko, mutta kokonaisuudessaan yritysten mahdollisuudet investoida ja kehittää palveluja ovat merkittävästi huonontuneet. Valtiontuen lisäämisellä näitä lukuja ei saada kuntoon. Esimerkiksi kuuden miljoonan euron lisäpanosta valtion talousarvioon on vaikea järjestää, eikä se kuitenkaan olisi alan liikevaihdosta kuin runsas prosentti.

Missä malli soveltuu?

Mallia on sovellettu sekä pienissä ja keskisuurissa kaupungeissa että maaseudulla. Kaupungeissa julkinen tuki on ollut pääosin lipputukea, kun taas maaseudulla suurin osa tuesta on käytetty palvelujen ostamiseen.

Mallin suhde palvelusopimusasetusehdotukseen

Nykymalliin sisältyvä linjaliikenteen lippurahoitus ei ole mahdollista palvelusopimusasetusehdotuksen mukaan. Lippurahoituksen poistaminen linjaliikenteeltä johtaisi liikenne- ja viestintäministeriön teettämän selvityksen mukaan joukkoliikennejärjestelmän romahtamiseen vuorojen lakkauttamisen ja matkaketjujen katkeamisen myötä.

5.3.2 Konsessiomalli

Konsessiomallin lähtökohtana on se, että viranomainen voi mahdollisimman tehokkaasti toteuttaa yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden mukaista joukkoliikennepolitiikkaa. Palvelutasoa suunnitellaan keskitetysti, millä pyritään tehostamaan ja optimoimaan liikennettä. Hiljattain valmistuneessa liikenne- ja viestintäministeriön teettämässä selvityksessä (Lappeenrannan seudun joukkoliikenteen suunnittelu yhtenä kokonaisuutena, Insinööritoimisto Liidea Oy) voitiin todeta, että joukkoliikenteen palvelutasoa voitaisiin parantaa ja kustannuksia alentaa, jos liikenne suunniteltaisiin laajana kokonaisuutena.

Vaikka mallissa korostuu viranomaisten rooli, ei liikenteenharjoittajien roolin tarvitse eikä pidä rajoittaa pelkkään passiiviseen liikenteenhoitoon. Liikenteenharjoittajien asiantuntemuksen ja innovaatiokyvyn hyödyntämiseksi voidaan löytää kilpailuttamismalleja, joissa taktisen tason toimintoja, esimerkiksi liikenteen suunnittelua, jätetään yritysten vastuulle. Myös tuloriskin osoittaminen liikenteenharjoittajille (= nettomalli) voi tulla kyseeseen, koska se säilyttää yritysten kiinnostuksen matkustajamäärien lisäämiseen. Yhtenä mahdollisuutena on, että viranomainen organisoii vain peruspalvelut, ja yritykset saavat täydentää tätä tarjontaa vapaan kilpailun pohjalta. Tällainen variaatio voisi olla vaihtoehto maaseudulla. Konsessiomallin pohjalta on mahdollista kehittää useita alamoalleja.

Huolimatta siitä, että viranomainen päättäisi itsenäisesti lippujen hinnat, yrityksille on mahdollista jättää vastuu lippujärjestelmästä ja lipunmyynnistä. Informaation ja markkinoinnin keskittäminen viranomaiselle voi puolestaan parantaa informaation kattavuutta ja laatua. Toimintojen keskittyminen viranomaiselle parantaa myös järjestelmän seuranta- ja ohjausta: viranomaisilla on mahdollisuus nopeastikin reagoida olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin. Samalla tavalla vaikuttaa myös parantuva tiedonsaanti matkustuksesta. Lisäksi malli on omiaan parantamaan kustannusten ennakoitavuutta nykymalliin verrattuna.

Mallin toteuttamista varten tarvitaan suunnittelu- ja vastuualueiden, toimivaltaisten viranomaisten sekä rahoitusvastuiden määrittely. Suunnittelu ja kilpailuttaminen vaatii viranomaiselta resursseja, joiden määrään vaikuttaa se, kuinka laajoiksi viranomaisen tehtävät määritellään ja mikä osa tehtävistä hankitaan ostopalveluna.

Keskisuurissa kaupungeissa joukkoliikenteen perustana on liikennesuunnitelma, joka jo nyt teetetään konsultilla. Itse kilpailuttaminen voisi tapahtua keskimäärin viiden vuoden välein, mikä nyky-malliin verrattuna lisäisi järjestelmän dynamiikkaa ja toisaalta toisi yritysten kannalta järjestelmään riittävää pitkäjänteisyyttä. Kilpailuttamisen voivat hoitaa kaupunkien omat hankintayksiköt tai sen voi hankkia ostopalveluna. Linjaliikenneluvan myöntämiseen liittyvät tehtävät jäävät pois, koska liikenne ostetaan. Käytännössä viranomainen saattaisi tarvita perusmiehityksen ainoastaan seuranta- ja sopimuksen ylläpitoa varten.

Mallin käyttöönotto merkitsee sitä, että linja-autoliikennemarkkinat avautuvat aiempaa useammille liikenteenharjoittajille. Liikenneluvilla ei liikennettä enää suojattaisi. Kymmenvuotisia yksinoikeuksia ei enää olisi, vaan eri puolilla maata järjestettäisiin jatkuvasti kilpailuja, joihin yrittäjät voisi-

vat osallistua ja löytää jatkuvasti toisaalla korvaavia markkinoita, kun sattuvat tarjouskilpailun yhdellä markkina-alueella häviämään. Tämä luo edellytyksiä sille, että syntyisi nykyistä avoimemmat joukkoliikennemarkkinat.

Yksi osatekijä, joka on laskettava konsessimallin eduksi on matkojenyhdistelyn integrointi muuhun joukkoliikenteeseen. Se on tärkeä paitsi palvelujen turvaamisen kannalta myös erityisesti siksi, että matkojen yhdistelystä voidaan saada säästöjä ja siten lisärahoitusta joukkoliikenteen järjestämiseen. Nykymallissa matkojenyhdistelyä ei ole riittävästi integroitu muuhun liikenteeseen, vaikka se on koko ajan ollut tavoitteena.

Mihin malli soveltuu?

Konsessimalli soveltuu erityisesti pieniin ja keskisuuriin kaupunkeihin ja niiden työssäkäyntialueille. Malli soveltuu myös maaseudulle, jossa vaihtoehtona voi olla malli, jossa vain peruspalvelutasoinen liikenne järjestetään mallin mukaisin menettelytavoin. Yritykset voisivat täydentää näin syntyvää palvelua. Konsessimalli ei sovellu eikä sitä ole tarkoitettu sovellettavaksi pikavuoroliikenteeseen.

Mallin suhde palvelusopimusasetusehdotukseen

Palvelusopimusasetusehdotus mahdollistaa erilaisten konsessimalliin perustuvien järjestelmien kehittämisen ja käyttöönoton.

5.3.3 Tilaaja-tuottaja -malli

Tilaaja-tuottaja -malli vaatii viranomaisen panostusta joukkoliikenteen suunnittelu- ja järjestämisen resursseihin – sekä määrään että laatuun.

Liikennöintisopimuksissa liikenteenharjoittajien suoritusta voidaan kannustaa lähinnä bonus- ja/tai sanktiojärjestelmällä, jotka voidaan kytkeä esimerkiksi tuotetun palvelun laatuun.

On esitetty, että YTV-alueella toteutettu tilaaja-tuottaja -malli ja sitä sovellettaessa toteutunut kova kilpailu ovat johtaneet yritysten talouden huonontumiseen. Tätä on kuitenkin vaikea yksiselitteisesti todentaa, koska tilanteeseen on vaikuttanut useita eri tekijöitä, esimerkiksi yritysten markkinaosuuksien tavoittelu, yritysten kilpailulta suojatun liikenteen määrä ja korvaavien markkinoiden puute. On kuitenkin todettava, että yritysten taloutta rapauttavaa seurausta kilpailuttamisella ei saisi olla. Kaikkien osapuolten etuna on, että markkinat toimivat ja kilpailu on tervettä.

Mihin malli soveltuu?

Tilaaja-tuottaja -malli sopii lähinnä suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen liikenteen järjestämiseksi.

Mallin suhde palvelusopimusasetusehdotukseen

Malli on palvelusopimusasetusehdotuksen mukainen.

5.3.4. Vapaan kilpailun malli

Vapaan kilpailun mallia sovellettaessa markkinoille tulo voi olla joukkoliikenneluvan haltijoille täysin vapaata tai voidaan toteuttaa malleja, joihin sisältyy esimerkiksi ilmoituksen tekeminen viranomaiselle ennen liikenteen aloittamista.

Tätä mallia sovellettaessa liikenteenharjoittajat kilpailevat hyvillä liikennöntialueilla toistensa kanssa. Kalusto olisi tehokkaassa käytössä. Henkilöstön työehdot saattavat huonontua ja työsuhteet voivat muuttua entistä lyhytaikaisemmiksi. Vapaan kilpailun mallissa viranomaiset joutuisivat kuitenkin käytännössä täydentämään kaupallista liikennettä ostoliikenteellä, sillä peruspalvelutason ylläpitäminen ei muuten olisi mahdollista. Näin ollen malli johtaisi nykymallin kaltaiseen tilanteeseen sillä erotuksella, että nykyisen kaltaisia linjaliikennelupia ei enää olisi, vaan yritykset voisivat kilpailla keskenään. Tarjottujen joukkoliikennepalvelujen hallinta kokonaisuutena olisi vaikeaa.

Mihin malli soveltuu?

Malli soveltuu parhaiten pitkän matkan liikenteeseen, Suomen järjestelmässä pikavuoroliikenteeseen.

Mallin suhde palvelusopimusasetusehdotukseen

Palvelusopimusasetusta ei sovelleta kaupalliseen liikenteeseen, jossa viranomaisilla ei ole oikeutta julkisen palvelun velvoitetta.

5.4 Asetettujen reunaehtojen toteutuminen suunnittelumalleissa

Julkisen rahoituksen tarve ja tehokkuus

Julkisen rahoituksen tarpeen kannalta nykymalli on ollut edullinen. Kysynnän ja tarjonnan laskiessa nykymallille on kuitenkin tyypillistä, että se vaatii jatkuvasti entistä enemmän rahoitusta tai vaihtoehtoisesti liikennettä joudutaan jatkuvasti lakkauttamaan. Entistä pienempiä liikennekokonaisuuksia suunnitellaan aiempaa pienemmissä paloissa, mistä seuraa, että taloudellisesti järkeviä kokonaisuuksia ei enää ole mahdollista rakentaa. Nykymallin heikkona puolena on myös kustannusten ennakoinnattomuus ja se, että olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin on vaikea nopeasti reagoida.

Konsessiomallissa ja tilaaja-tuottaja -mallissa julkisen sektorin vastuu on laajempi ja rahoituksen tehokkuus ja vaikuttavuus on nykymallia paremmin kontrolloitavissa, koska liikennettä suunnitteluun keskitetyt yhteiskunnan tavoitteiden pohjalta. Näin liikennettä pystytään hoitamaan kokonaisuutena tehokkaasti. Voi kuitenkin olettaa, että tilaaja-tuottaja -mallissa kokonaisrahoituksen tarve kasvaa, koska viranomaisen ottaa kokonaisvastuun liikenteen järjestämisestä lippujärjestelmää ja lipunmyyntiä myöten. Konsessiomallissa eri resurssien ja rahoituksen tarve puolestaan riippuu siitä, miten tehokkaasti joukkoliikenteen suunnittelu- ja järjestämisalueet saadaan muodostetuksi ja kuinka paljon viranomaisen jättää yritysten hoidettavaksi taktisen tason tehtäviä. Lappeenrannan ja Imatran seudun joukkoliikenteen suunnittelua koskeneen selvityksen perusteella liikennöinnin rahoitukseen on saatavissa lisää tehokkuutta nykyistä laaja-alaisemmalla suunnittelulla.

Tarkasteltaessa rahoituksen tarvetta pelkästään joukkoliikennerahoituksen kannalta paras malli on vapaan kilpailun malli. Malli kuitenkin johtaa helposti tilanteeseen, jossa lakisääteisten kuljetusten kustannusten kasvu kiihtyy entisestään, kun yleistä joukkoliikennettä ei juurikaan pystytä hyödyntämään.

Euroopan yhteisöjen komissio on tehnyt lainsäädäntöaloitteista julkisen liikenteen yksioikeuksista ja julkisesta tuesta vuosina 2000 ja 2002. Uusi ehdotus on odotettavissa kesän 2005 aikana. Uudella lainsäädännöllä voi olla vaikutusta julkisen tuen käyttötapoihin ja laajuuteen sekä myös liikenteen järjestämistapaan.

Tavoitteet

Työryhmän tavoitteena on joukkoliikenteen rahoitusjärjestelmän uudistaminen ja tehostaminen siten, että yhteiskunnalle säästöjä tuovaa ja kansalaisten liikkumismahdollisuuksia edistävää runkoliikenteen verkkoa on mahdollista ylläpitää peruspalvelutasomäärittelyn mukaisesti ja valtion talousarviokehysten mukaisella rahoituksella. Tavoitteena on myös löytää keinoja parantaa paikallis- ja aluetason yhteistyötä joukkoliikenne- ja henkilökuljetusasioissa ja etsiä keinoja, joilla joukkoliikenteen käyttöä erityisesti työmatkaliikenteessä voidaan lisätä.

Tehtävä

Työryhmän tehtävänä on selvittää joukkoliikenteen rahoitusjärjestelmän uudistamisen edellytykset ja tehdä ehdotus valtion ja kuntien yhteistyön parantamisesta.

Työssä on kiinnitettävä erityistä huomiota kunta- ja aluetason yhteistyön tehostamiseen ja organisointiin siten, että haja-asutusalueiden runkoliikenneverkko pystytään ylläpitämään ja että joukkoliikennepalvelut tarjoavat palvelutasoltaan mahdollisimman hyvän kokonaisuuden. Yhteistyötä on tarkasteltava sekä suunnittelun että toteutuksen osalta. Lisäksi työryhmän tulee arvioida joukkoliikenteen markkinaosuuden nostamiseen tähtäviä keinoja ja tehdä myös tältä osin kehittämissuhteita.

Työssä on otettava huomioon meneillään oleva kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelu sekä matkojen yhdistelyä koskeva kehittämistyö. Myös EY:n julkisen liikenteen yksioikeuksia ja julkisia tukia koskevan lainsäädännön odotettavissa olevat muutokset on otettava huomioon mikäli se työn aikataulun kannalta on mahdollista.

Organisointi

Puheenjohtaja Juhani Tervala, rakennusneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö

Jäsenet:

Esko Tainio, budjettineuvos, valtiovarainministeriö
Juhani Hallenberg, ylitarkastaja, Etelä-Suomen lääninhallitus
Marja-Lea Hallikainen, ylitarkastaja, Lapin lääninhallitus
Liisa Joenperä, ylitarkastaja, Itä-Suomen lääninhallitus
Tapani Rossi, liikennehallintopäällikkö, Oulun lääninhallitus
Eero Siikavirta, ylitarkastaja, Länsi-Suomen lääninhallitus

Silja Siltala, liikenneinsinööri, Suomen kuntaliitto
Heikki Laukkanen, kunnanjohtaja, Juva
Liisa Puranen, kunnansihteeri, Janakkala
Tuula Ikonen, hallitusneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö
Marcus Merin, ylitarkastaja, liikenne- ja viestintäministeriö

Sihteerit:

Sabina Lindström, ylitarkastaja, liikenne- ja viestintäministeriö
Merja Nikkinen, ylitarkastaja, liikenne- ja viestintäministeriö

Työryhmän tulee kuulla asiantuntijoina Linja-autoliiton, Suomen Paikallisliikenneliiton sekä Kilpailuviraston edustajia. Työryhmä voi kuulla myös muita asiantuntijoita

Kustannukset ja rahoitus

Työryhmä toimii ilman rahallista korvausta. Mahdollisten selvitysten rahoitus päätetään tapauskohtaisesti

Liikenne- ja viestintäministeri

Leena Luhtanen

Kansliapäällikkö

Juhani Korpela

JAKELU

Työryhmän puheenjohtaja, jäsenet ja sihteerit

TIEDOKSI

Liikenne- ja viestintäministeriö
- liikennepolitiikan osasto
- hankerekisteri
Linja-autoliitto
Suomen Paikallisliikenneliitto
Kilpailuvirasto

8.12.2005 LVM073:00/2005

Jakelun mukaan

Viite Liikenne- ja viestintäministeriön asettamispäätös LVM073:00/2005

Asia Työryhmän määräajan pidentäminen

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 15.6.2005 työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää joukkoliikenteen rahoitusjärjestelmän uudistaminen ja tehostaminen siten, että yhteiskunnalle säästöjä tuovaa ja kansalaisten liikkumismahdollisuuksia edistävää runkoliikenteen verkkoa on mahdollista ylläpitää peruspalvelutasomäärittelyn mukaisesti ja valtion talousarviokehysten mukaisella rahoituksella. Tavoitteena on myös löytää keinoja parantaa paikallis- ja aluetason yhteistyötä joukkoliikenne- ja henkilöliikennekuljetusasioissa ja etsiä keinoja, joilla joukkoliikenteen käyttöä erityisesti työmatkaliikenteessä voidaan lisätä. Työryhmän toimikaudeksi määrättiin 16.6.2005 – 1.12.2005.

Palvelusopimusasetuksen vaikutusarviointi valmistui marraskuun lopussa 2005. Arvioinnissa tuli esille linjauksia, jotka asettavat osittain uusia reunaehtoja alueellisen ja paikallisen joukkoliikenteen rahoitus- ja järjestämistapoihin. Lisäksi valtion vuoden 2006 talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä on noussut esille valtion nykyistä suurempi panostus Helsingin, Tampereen ja Turun seutujen joukkoliikenteeseen. Asia vaatii selvittämistä, joten se on järkevä kytkeä työryhmän toimeksiantoon. Näin ollen työryhmän tehtävä on laajentunut huomattavasti.

Työryhmän määräaika jatketaan 31.3.2006 saakka.

Liikenne- ja viestintäministeri

Susanna Huovinen

Kansliapäällikkö

Juhani Korpela

LIITE LVM:n asettamispäätös LVM073:00/2005**JAKELU** työryhmän puheenjohtaja, jäsenet ja sihteerit**TIEDOKSI** liikenne- ja viestintäministeriö
- liikennepolitiikan osasto
- hankerekisteri
Linja-autoliitto ry
Suomen Paikallisliikenneliitto ry
Kilpailuvirasto

Joukkoliikenteen määrittelyssä käytetyt käsitteet

Luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetussa laissa (343/1991), jäljempänä henkilöliikennelaki) on määritelty joukko käsitteitä. Henkilöliikennelaissa tarkoitetaan:

Joukkoliikenteellä linjaliikennettä, ostoliikennettä ja muuta säännöllistä henkilöliikennettä, jonka palvelut ovat yleisesti käytettävissä. Muuta säännöllistä henkilöliikennettä ovat rautatieliikenne ja taksien joissain tapauksissa omasta aloitteestaan harjoittama säännöllinen, muuta joukkoliikennettä täydentävä liikenne.

Linjaliikenteellä linja-autolla harjoitettavaa luvanvaraista henkilöliikennettä, joka on säännöllistä, jonka palvelut ovat yleisesti käytettävissä, jonka reitin lupaviranomainen vahvistaa ja jonka harjoittaminen ei perustu ostosopimukseen.

Luvanvaraisella henkilöliikenteellä henkilöiden kuljettamista tiellä autolla korvausta vastaan. Luvanvaraista henkilöliikennettä voidaan harjoittaa linja-autolla, henkilöautolla tai sairausautolla. Lupavaatimuksesta on kuitenkin olemassa muutama poikkeus. Lupaa ei edellytetä eräissä sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvissä kuljetuksissa eikä kuljetettaessa huollettava (oma lapsi ym.) kouluun, työhön tai hoitolaitokseen.

Ostoliikenteellä joukkoliikenneluvalla tai taksiluvalla harjoitettavaa henkilöliikennettä, joka on säännöllistä, jonka palvelut ovat yleisesti käytettävissä ja jonka hoitaminen perustuu kunnan, kuntayhtymän, pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan (YTV), liikenne- ja viestintäministeriön tai lääninhallituksen kanssa tehtyyn palveluiden ostosopimukseen.

Pikavuoroliikenteellä nopeaa linjaliikennettä, jossa pysähdytään vain liikenneluvassa määritellyissä paikoissa.

Tilausliikenteellä luvanvaraista henkilöliikennettä, jota harjoitetaan tilauksesta tilaajan määräämällä tavalla ja muuta luvanvaraista henkilöliikennettä, joka ei ole linja- eikä ostoliikennettä.

Joukkoliikenteen valtionavustuksista annetussa liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa (64/2002) on määritelty käsitteitä, joita sovelletaan valtionavustuksien yhteydessä. Asetuksessa tarkoitetaan

Kaupunkilipulla henkilökohtaista kausi- tai sarjalippua,

- 1) jota on myytävä kunnan kaikille asukkaille samaan hintaan,
- 2) jonka kelpoisuusalue on kaupunki tai taajama jossa on kaupunkimaista paikallisliikennettä,
- 3) joka kelpaa kaikessa tai lähes kaikessa kelpoisuusalueen sisäisessä linja- ja ostoliikenteessä ja
- 4) joka voi kelvata myös muussa alueella ajettavassa linja- ja ostoliikenteessä.

Kaupunkimainen paikallisliikenteellä linja- tai ostoliikennettä, joka palvelee ensisijaisesti taajama-alueen sisäisiä matkustustarpeita ja jota ajetaan vähintään kuusi vuoroa päivässä ja jonka vuorovälit ovat korkeintaan kaksi tuntia tai joka on muuhun kaupunkiliikenteeseen integroitu palvelulinja.

Kutsujoukkoliikenteellä etukäteen tehdystä tilauksesta määritellyllä alueella ajettavaa jatkuva-
luonteista osto- tai tilausliikennettä, jonka reitti ja aikataulu määräytyvät tilausten perusteella ja
matkojenyhdistelykeskuksen tai muun yhdistelypalvelun toimenpiteiden avulla.

Palvelulinjalla sellaista ostoliikennettä, jonka reitti on erityisesti suunniteltu ja jossa käytetty ajo-
neuvo valittu ja kuljettaja koulutettu tai valittu iäkkäiden ja vammaisten asiakkaiden tarpeet huomi-
oon ottaen. Palvelulinjan reitiltä saadaan tehdä poikkeamia asiakkaiden tarpeiden mukaan.

Seutulipulla henkilökohtaista kausilippua,

- 1) jota on myytävä samaan hintaan kunnan kaikille asukkaille,
- 2) jonka kelpoisuusalue muodostuu kaupungista tai taajamasta ja niitä ympäröivästä työssäkäynti-
alueesta ja
- 3) joka kelpaa kaikessa tai lähes kaikessa kelpoisuusalueen linja- ja ostoliikenteessä.

Työmatkalipulla henkilökohtainen kausi- tai sarjalippua,

- 1) joka kelpaa kahdella matkalla työpäivää kohden asunnon ja työpaikan välisellä matkalla kaikessa
tai lähes kaikessa linja- ja ostoliikenteessä ja
- 2) jolla maksettu matka voi olla vaihdollinen tai vaihdoton.