

Yhteysalus- ja maantielauttaliikenteen kilpailuttaminen

Työryhmän mietintö



Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Puheenjohtaja: Mikko Ojajärvi LVM		Julkaisun laji Työryhmän mietintö	
Sihteerit: Risto Murto LVM, Timo Laaksonen		Toimeksiantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	
Tiehallinto, Aarne Kumlin MKL		Toimielimen asettamispäivämäärä 21.3.2006	
Julkaisun nimi Yhteysalus- ja maantielauttaliikenteen kilpailuttaminen. Työryhmän mietintö			
Tiivistelmä Työryhmän tehtävänä oli selvittää Merenkululaitoksen ja Tiehallinnon tilaaman lauttaliikenteen kilpailuttamista ja arvioida tilaajatoimintojen yhdistämistä sekä ehdottaa keinoja aluskannan uusiutumisen varmistamiseksi. Merenkululaitoksen ja Tiehallinnon tilaamat yhteysalus- ja maantielauttaliikennepalvelut tulisi hankkia markkinoilta yhtenäisellä kokonaispalveluun perustuvalla hankintamallilla. Työryhmä esittää kolmea hankintamallia kilpailun edistämiseksi ja kaluston vähittäiseksi uusimiseksi palvelutason turvaavalla tavalla. Tavoitteena on, että markkinoilla olisi vähintään 3-5 toimijaa. Markkinoiden synnyttäminen edellyttää arviolta n. kymmenen vuoden siirtymäaikaa. Tavoitetilan mukainen hankintamalli on kokonaispalvelu-urakat, joissa kaikilta tarjoajilta edellytetään uudet tai uudenveroiset alukset ja sopimusaika on 10-15 vuotta. Tällä mallilla on mahdollisuus parhaiten turvata liikenteen palvelutaso ja saavuttaa suurimmat tuottavuushyödyt. Siirtymäaikana voidaan käyttää myös kehittämisurakoita, joissa tilaaja hankkii aluksen ja vuokraa sen kilpailun voitaneelle yritykselle. Tämä madaltaa uusien yritysten tuloa markkinoille ja mahdollistaa kaluston pilotoinnin. Kolmantena hankintamallina työryhmä esittää nykykalustoa hyödyntävät urakat, joissa liikelaitos vuokraa omistamaansa kalustoa kilpailijoilleen julkisen hinnaston mukaisesti. Myös tämä malli madaltaa uusien yrittäjien tuloa markkinoille, mutta sen tuotto-odotukset ovat matalat. Merenkululaitoksen ja Tiehallinnon tilaajatoimintoja ehdotetaan yhtenäistettäväksi asteittain. Varustamoliikelaitoksen (Finstaship) yhteysalusliikennesikkö ja Tieliikelaitoksen (Destia) maantielauttapaalvelut on tarkoituksenmukaista organisoida synergiaetujen vuoksi joko omaksi uudeksi liikelaitokseksi tai osaksi Varustamoliikelaitoksi. Organisoitavasta riippumatta tulisi palveluja tarjoavalle liikelaitokselle määrätä julkisen palvelun velvoite.			
Avainsanat (asiasanat) Yhteysalusliikenne, maantielauttaliikenne, kilpailuttaminen			
Muut tiedot Lisätietoja: Mikko Ojajärvi, LVM			
Sarjan nimi ja numero Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 24/2007		ISSN 1457-7488 (painotuote) 1795-4045 (verkkojulkaisu)	ISBN 978-952-201-876-2 (painotuote) 978-952-201-877-9 (verkkojulkaisu)
Sivumäärä (painotuote) 44	Kieli suomi	Hinta (painotuote) 10 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Publishing Oy		Kustantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	



Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Ordförande: Mikko Ojajarvi (KM)		Typ av publikation Betänkande	
Sekreterare: Risto Murto (KM), Timo Laaksonen (Vägförvaltningen), Arne Kumlin (Sjöfartsverket)		Uppdragsgivare Kommunikationsministeriet Datum för tillsättandet av organet 21.3.2006	
Publikation Konkurrensutsättning av trafiken med förbindelsefärjor och landsvägsfärjor. Arbetsgruppsbetänkande.			
Referat <p>Arbetsgruppen hade i uppdrag att undersöka möjligheterna att konkurrensutsätta den färjetrafik som Sjöfartsverket och Vägförvaltningen beställer och att slå samman de två beställarfunktionerna. Vidare efterlystes metoder som tryggar att fartygsflottan förnyas.</p> <p>De förbindelsefartygs- och landsvägsfärjetjänster som Sjöfartsverket och Vägförvaltningen beställer bör upphandlas på marknaden med en gemensam upphandlingsmodell som bygger på helhetservice. Arbetsgruppen föreslår tre olika upphandlingsmodeller för att främja konkurrensen och för att trygga att materielen förnyas gradvis på ett sätt som garanterar servicenivån. Målet är att det skall finnas minst 3–5 aktörer på marknaden. Uppkomsten av en marknad beräknas kräva en övergångsperiod på cirka tio år.</p> <p>Den upphandlingsmodell som bäst motsvarar målbilden bygger på helhetsentreprenader där alla servicetillhandahållare förutsätts ha nya eller därmed jämförliga fartyg och där avtalstiden är 10–15 år. Denna modell har de bästa förutsättningarna att trygga servicenivån inom färjetrafiken och att nå den största produktiviteten. Under övergångsperioden kan också utvecklingsentreprenader tillämpas, vilket innebär att beställaren äger fartyget och sedan hyr ut det till det företag som vinner upphandlingen. Modellen sänker tröskeln för nya företag att träda in på marknaden och möjliggör pilotförsök med ny materiel. Den tredje upphandlingsmodellen är entreprenader som utnyttjar den nuvarande materielen så att affärsverket hyr ut sin materiel till sina konkurrenter enligt en offentlig prislista. Även denna modell underlättar nya företags tillträde till marknaden, men den förväntade avkastningen är låg.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att Sjöfartsverkets och Vägförvaltningens beställarfunktioner skall slås samman stegvis.</p> <p>För att nå synergifördelar är det ändamålsenligt att enheten för förbindelsefartygstrafik vid Rederiverket (Finstaship) och tjänsterna för landsvägsfärjor vid Vägverket (Destia) antingen bildar ett helt nytt affärsverk eller att de fogas till en del av Rederiverket. Oavsett organisationsmodell bör en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster införas för det affärsverk som sköter verksamheten.</p>			
Nyckelord förbindelsefartygstrafik, landsvägsfärjetrafik, konkurrensutsättning			
Övriga uppgifter Ytterligare information: Mikko Ojajarvi, kommunikationsministeriet			
Seriens namn och nummer Kommunikationsministeriets publikationer 24/2007		ISSN 1457-7488 (trycksak) 1795-4045 (nätpublikation)	ISBN 978-952-201-876-2 (trycksak) 978-952-201-877-9 (nätpublikation)
Sidoantal 44	Språk finska	Pris 10 €	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Publishing Ab		Förlag Kommunikationsministeriet	

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 21.3.2006 työryhmän selvittämään Merenkululaitoksen ja Tiehallinnon tilaaman lauttaliikenteen kilpailuttamista. Työn tavoitteena oli arvioida tilaajien tavoitteet tyydyttävän ja lauttaliikenteen palvelutason varmistavan kilpailuttamisen mahdollisuudet ja arvioida, onko edellytyksiä avata Merenkululaitoksen ja Tiehallinnon tilaama yhteysalus- maantielauttaliikenne kokonaisuudessaan kilpailulle ja mahdollisesti yhdistää näiden virastojen lauttaliikenteen tilaajatoimintoja. Tehtävänä oli myös ehdottaa keinoja aluskannan uusiutumisen varmistamiseksi lauttaliikenteen kalustosta aiheutuvien liikennekatekosten minimoimiseksi.

Hallitusohjelmassa 15.4.2007 on todettu, että saaristoliikenteen lauttojen ja yhteysalusten palvelut turvataan vähintään nykytasolla.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut rakennusneuvos Mikko Ojajärvi liikenne- ja viestintäministeriöstä ja jäsenenä hallitusneuvos Kaisa Leena Välipirtti, merenkulkuneuvos Sirkka-Heleena Nyman ja neuvotteleva virkamies Leena Kostander liikenne- ja viestintäministeriöstä, apulaisjohtaja Timo Vähämaa ja liikennetarkastaja Sirpa Vanhala Merenkululaitoksesta sekä tiejohtaja Pekka Jokela Tiehallinnosta. Työryhmän sihteerinä ovat toimineet yli-insinööri Risto Murto liikenne- ja viestintäministeriöstä, kunnossapitopäällikkö Timo Laaksonen Tiehallinnosta ja hankintapäällikkö Aarne Kumlin Merenkululaitoksesta. Työryhmä kokoontui kolme kertaa laajennettuna seurantaryhmänä, johon kuuluivat lisäksi Tiehallinnon pääjohtajat Eero Karjaluoto (31.12.2006 saakka) ja Jukka Hirvelä (1.1.2007 alkaen), Merenkululaitoksen pääjohtaja Markku Mylly, kunnanjohtaja Mikael Grannas Turunmaan kuntayhtymästä (Region Åboland), neuvotteleva virkamies Jorma Leppänen Saaristoasiain neuvottelukunnasta ja saaristoasiamies Tapio Penttilä Varsinais-Suomen liitosta.

Työryhmä on kokoontunut yhteensä 15 kertaa, joista 2 on ollut sidosryhmien kuulemistilaisuuksia. Työn aikana kuultiin asettamispäätöksen mukaisesti Varustamoliikelaitosta, Tieliikelaitosta, Kilpailuvirastoa, Tieliikelaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen henkilöstöä edustavia järjestöjä. Tämän lisäksi työryhmä kuuli muina mahdollisina lauttaliikennepalvelujen tai niihin liittyvien toimintojen tarjoajina Rosita Oy:tä, Suomen Matkustajalaivayhdistystä, Uudenkaupungin Työvene Oy:tä sekä Raskone Oy:tä.

Työryhmä esittää, että maantielautta- ja yhteysalusliikennepalvelut hankitaan markkinoilta yhtenäisellä kokonaispalveluun perustuvalla hankintamallilla, jossa voi kuitenkin olla alueellisia eroja. Markkinoille pyritään saamaan vähintään 3-5 toimijaa. Markkinoiden synnyttäminen edellyttää arviolta kymmenen vuoden siirtymäaikaa.

Työryhmä esittää alla olevassa taulukossa esitettyä kolmea hankintamallia kustannuksia alentavan kilpailun edistämiseksi ja kaluston vähittäiseksi uusimiseksi palvelutason turvaavalla tavalla.

Hankintamalli	Alukset	Kilpailuttaminen	Tavoitteet ja riskit
<p>1. Kokonaispalvelurakat</p> <p>(tavoitetilan perusratkaisu)</p>	<p>Kaikilta tarjoajilta edellytetään uudet tai uudenveroiset alukset.</p>	<p>Palvelun tuottaminen tarjoajan omistamalla kalustolla. Sopimusaika 10–15 vuotta.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Suurimmat tuottavuusodotukset kokonaisuuden (investoinnit, operointi ja ylläpito) mm. innovointimahdollisuuksien perusteella. - Suurimmat markkina- ja yrittäjäriskit
<p>2. Kehittämisorakat</p> <p>(Vain siirtymäajan alussa käytettävä malli)</p>	<p>Tilaaaja hankkii 1-3 alusta ja vuokraa ne kilpailun voittaneelle yritykselle. Urakoitsija voi lunastaa aluksen sopimuskauden päättyessä jäljellä olevalla pääoma-arvolla.</p>	<p>Kilpailutetaan kalustomaisuuden hallinnan asiantuntijapalvelut. Kilpailutetaan operointi 5-10 vuoden sopimuksina. Urakoitsija tai tilaaja kilpailuttaa erikseen alusten ylläpidon 5-10 vuoden sopimuksina.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aluskannan uusimisen nopea käynnistäminen - Matala kynnys uusille yrittäjille. - Mahdollista kokeilla pilottina maakaasulla toimivaa alusta - Riskit pääosin tilaajalla; tilaaja saa vertailutietoa valtion liikelaitoksen sopimuksia varten
<p>3. Nykykalustoa hyödyntävät urakat</p> <p>(Liikelaitosten kaluston vuokraaminen myös uusille yrityksille)</p>	<p>Liikelaitos (uusi tai Varustamoliikelaitos) vuokraa omistamaansa kalustoa kilpailijoilleen julkisen hinnaston mukaisesti. Vuokraushintaan ei sisällytetä kaluston uusimisen pääomakustannusta. Sopimuskauden päättyessä yrittäjällä on oikeus lunastaa alus ennakolta määritettyyn hintaan.</p>	<p>Kohteiden operointi kilpailutetaan pieninä ryhminä tai yksittäin. Sopimusaika on 3-5 vuotta</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Matala kynnys uusille yrittäjille - Matala tuotto-odotus - Pienet riskit

Tiehallinnon ja Merenkululaitoksen tilaajatoimintoja ehdotetaan yhtenäistettäväksi asteittain.

Työryhmän käsityksen mukaan tärkeintä on uudistaa hankintamenettely edellä kuvatulla tavalla. Tieliikelaitoksen (Destia) lauttapalvelut ja Varustamoliikelaitoksen (Finstaship) yhteysalusliikenne on tarkoituksenmukaista organisoida työryhmän mielestä synergiaetujen vuoksi joko omaksi liikelaitokseksi tai osaksi Varustamoliikelaitosta. Riippumatta siitä, sijoitetaanko toiminnot uuteen liikelaitokseen tai Varustamoliikelaitokseen, palveluja tarjoavalle liikelaitokselle tulisi määrätä julkisen palvelun velvoite.

Yhteysalus- ja maantielauttaliikenteen palvelujen lopulliseen organisointiin saattaa vaikuttaa, miten Merenkululaitoksen sisäinen tuotanto organisoidaan tulevaisuudessa. Asiaa pohtii toinen liikenne- ja viestintäministeriön työryhmä.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa yksimielisen mietintönsä kunnioittavasti liikenneministerille.

Helsingissä 30. päivänä huhtikuuta 2007

Mikko Ojajärvi

Pekka Jokela

Leena Kostander

Sirkka-Heleena Nyman

Sirpa Vanhala

Timo Vähämaa

Kaisa Leena Välipirtti

Aarne Kumlin

Timo Laaksonen

Risto Murto

Till kommunikationsministeriet

Kommunikationsministeriet tillsatte den 21 mars 2006 en arbetsgrupp för att utreda en eventuell konkurrensutsättning av den färjetrafik som Sjöfartsverket och Vägförvaltningen beställer. Syftet var att utvärdera möjligheterna att konkurrensutsätta färjetrafiken på ett sätt som svarar mot beställarnas behov och tryggar servicenivån inom färjetrafiken. Samtidigt bedömde arbetsgruppen förutsättningarna för att öppna för konkurrens hela den förbindelsefartygstrafik och landsvägsfärjetrafik som Sjöfartsverket och Vägförvaltningen beställer och möjligheterna att slå samman de två affärsverkens beställarfunktioner. Arbetsgruppen skulle också föreslå metoder för att trygga att fartygsflottan förnyas och därigenom minimera de avbrott i trafiken som beror på materielen.

Enligt regeringsprogrammet som publicerades den 15 april 2007 skall den service som tillhandahålls av färjor inom skärgårdstrafiken och förbindelsefartyg tryggas åtminstone på nuvarande nivå.

Ordförande i arbetsgruppen var byggnadsrådet Mikko Ojajärvi från kommunikationsministeriet och medlemmar regeringsrådet Kaisa Leena Välipirtti, sjöfartsrådet Sirkka-Heleena Nyman och konsultativa tjänstemannen Leena Kostiander från kommunikationsministeriet, biträdande direktör Timo Vähämaa och trafikinspektör Sirpa Vanhala från Sjöfartsverket samt vägdirektör Pekka Jokela från Vägförvaltningen. Sekreterare för arbetsgruppen var överingenjör Risto Murto från kommunikationsministeriet, underhållschef Timo Laaksonen från Vägförvaltningen och upphandlingschef Aarne Kumlin från Sjöfartsverket. Arbetsgruppen sammanträdde tre gånger i form av en utvidgad uppföljningsgrupp, i vilken medlemmar var Vägförvaltningens generaldirektör Eero Karjaluo (till den 31 december 2006) och Jukka Hirvelä (från den 1 januari 2007), Sjöfartsverkets generaldirektör Markku Mylly, kommundirektör Mikael Grannas från Region Åboland, konsultative tjänstemannen Jorma Leppänen från skärgårdsdelegationen och skärgårdsombudsman Tapio Penttilä från Egentliga Finlands förbund.

Arbetsgruppen har sammanträtt totalt 15 gånger, av vilka två sammanträden var diskussionsmöten med intressentgrupper. Under arbetets gång hördes i enlighet med beslutet om tillsättande av arbetsgruppen Rederiverket, Vägverket, Konkurrensverket samt organisationer som företräder de anställda vid Vägverket och Rederiverket. Dessutom hörde arbetsgruppen Rosita Oy, Passagerarfartygsföreningen i Finland, Uudenkaupungin Työväne Oy samt Raskone Oy som möjliga tillhandahållare av färjetrafiktjänster eller tjänster med anknytning till dem.

Arbetsgruppen föreslår att förbindelsefartygs- och landsvägsfärjetjänsterna skall beställas på marknaden på basis av en upphandlingsmodell som bygger på helhetsservice och med beaktande av regionala skillnader. Målet är att skapa en marknad med 3–5 aktörer. Uppkomsten av en marknad beräknas kräva en övergångsperiod på tio år.

Arbetsgruppen föreslår tre olika upphandlingsmodeller (se tabellen nedan) i avsikt att främja en konkurrens som leder till sänkta kostnader och ett gradvis förnyande av materielen på ett sätt som garanterar servicenivån.

Upphandlingsmodell	Fartyg	Konkurrensutsättning	Mål och risker
<p>1. Helhetsentreprenader</p> <p>(prioriterad lösning för att nå målbilden)</p>	<p>Alla tjänstetillhandahållare skall ha nya eller därmed jämförbara fartyg.</p>	<p>Tjänsten produceras med serviceleverantörens egen materiel. Avtalstiden är 10–15 år.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Den största förväntade produktiviteten (investeringar, drift och underhåll) bl.a. tack vare möjligheten till innovationer. - De största marknads- och företagarriskerna.
<p>2. Utvecklingsentreprenader</p> <p>(modellen tillämpas endast under övergångsperioden)</p>	<p>Beställaren skaffar 1–3 fartyg och hyr ut dem till det företag som vinner upphandlingen. Entreprenören kan lösa in fartyget vid utgången av avtalsperioden till det återstående kapitalvärdet.</p>	<p>Experttjänsterna för förvaltning av materielen konkurrensutsätts. Driften av verksamheten konkurrensutsätts med avtal på 5–10 år. Entreprenören eller beställaren konkurrensutsätter fartygsunderhållet separat med avtal på 5–10 år.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Förnyandet av fartygsflottan kan inledas snabbt. - Låg tröskel för nya företagare. - Möjlighet att inleda ett pilotförsök med ett naturgasdrivet fartyg. - Riskerna huvudsakligen hos beställaren som får referensuppgifter för avtal med statens affärsverk.
<p>3. Entreprenader med nuvarande materiel</p> <p>(affärsverkens fartyg hyrs ut även till nya företag)</p>	<p>Affärsverket (ett nytt eller Rederiverket) hyr ut sin materiel till konkurrenterna enligt en offentlig prislista. Kapitalkostnaden för förnyande av materielen ingår inte i priset på hyran. Vid utgången av avtalsperioden har företagaren rätt att lösa in fartyget till ett pris som bestämts på förhand.</p>	<p>Driften av verksamheten konkurrensutsätts i små grupper eller enskilt. Avtalsperioden är 3–5 år.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Låg tröskel för nya företagare. - Låg förväntad avkastning. - Små risker.

Arbetsgruppen föreslår att Vägförvaltningens och Sjöfartsverkets beställarfunktioner skall slås samman stegvis.

Arbetsgruppen anser att det viktigaste är att reformera upphandlingsförfarandet på det ovan beskrivna sättet. För att nå synergifördelar är det ändamålsenligt att färjetjänsterna vid Vägverket (Destia) och enheten för förbindelsefartygstrafiken vid Rederiverket (Finstaship) omorganiseras antingen så att de bildar ett separat affärsverk eller så att de fogas till en del av Rederiverket. Oavsett om funktionerna placeras i ett nytt affärsverk eller i Rederiverket bör en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster införas för det affärsverk som svarar för verksamheten.

Den slutliga organiseringen av trafiken med förbindelsefartyg och landsvägsfärjor kan komma att påverkas av hur Sjöfartsverkets interna produktion organiseras i framtiden. Frågan behandlas av en annan arbetsgrupp vid kommunikationsministeriet.

Arbetsgruppen har slutfört sitt arbete och överlämnar högaktningsfullt sitt enhälliga betänkande till trafikministern.

Helsingfors den 30 april 2007

Mikko Ojajarvi

Pekka Jokela

Leena Kostander

Sirkka-Heleena Nyman

Sirpa Vanhala

Timo Vähämaa

Kaisa Leena Välipirtti

Aarne Kumlin

Timo Laaksonen

Risto Murto

Sisällysluettelo

JOHDANTO	7
1 LAINSÄÄDÄNTÖ	8
2 YHTEYSALUS- JA MAANTIELAUTTALIIKENTEEEN NYKYTILANNE	11
2.1 Palvelun tilaajat ja rahoitus	11
2.2 Sopimukset ja palveluntuottajat	12
2.3 Yhteysalus- ja maantielauttaliikenteen palvelutaso.....	13
2.4 Nykykalustoon ja palvelutasoon liittyvät ongelmat	14
3 AIEMMAT SELVITYKSET YHTEYSALUS- JA MAANTIELAUTTALIIKENTEEEN KEHITTÄMISESTÄ.....	16
4 KOKEMUKSET YHTEYSALUS- JA MAANTIELAUTTALIIKENTEEEN KILPAILUTUKSESTA	18
4.1 Palvelun tilaajat.....	18
4.2 Palvelun tuottajat	19
4.3 Kilpailuvirasto	19
5 TYÖRYHMÄN EHDOTUS YHTEYSALUS- JA MAANTIELAUTTALIIKENTEEEN KILPAILUTTAMISESTA	20
5.1 Yhteysalus- ja maantielauttaliikennepalvelun tavoitetila	20
5.2 Varustamoliikelaituksen yhteysalusliikenteen ja Tieliikelaitoksen lauttapalveluiden organisointi.....	20
5.3 Muutokset lainsäädäntöön, vahva omistajaohjaus	22
5.4 Palveluiden hankinta ja aluskannan uudistaminen	23
5.5 Tilaaajatoimintojen yhdistäminen.....	25
5.6 Ehdotuksen vaikutukset	25
6 ETENEMISPOLKU	27
7 RISKIANALYYSI.....	28

JOHDANTO

Liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikassa korostuvat suunnittelukaudella 2008-2011 liikennepalvelujen saatavuus, hinta sekä liikenteen sujuvuus, turvallisuus ja ympäristöystävällisyys. Maaseudulla keskeisenä haasteena on liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutason turvaaminen. Harvaankin asutuilla alueilla on ihmisten koulu-, työ- ja asiointimatkat ja niiden turvallisuus voitava turvata.

Hallitusohjelmassa 15.4.2007 on todettu, että saaristoliikenteen lauttojen ja yhteysalus-ten palvelut turvataan vähintään nykytasolla.

Maantielautat ja yhteysalukset kuljettavat vuosittain noin 10 miljoonaa matkustajaa ja 4,7 miljoonaa ajoneuvoa. Liikenne keskittyy Lounais-Suomen saaristoalueelle ja Itä-Suomen järviolueille. Maantielautta- ja yhteysalusliikenteestä vastaavat tilaajina Tiehallinto ja Merenkululaitos. Valtaosan palveluista tuottavat valtion liikelaitokset eli Tieliikelaitos (Destia) ja Varustamoliikelaitos (Finstaship). Yhteysalusliikenteessä on myös yksityisiä yrityksiä. Toimintaan käytetään vuosittain n. 38 milj. € Toiminnan kustannukset ovat nousseet yleistä kustannustasoa nopeammin.

Hankintalainsäädännön sekä Tiehallintoa ja Merenkululaitosta koskevan lainsäädännön mukaisesti virastot ovat avanneet tuotantoa kilpailulle. Toimivien markkinoiden muodostuminen ei ole täysin onnistunut ja samalla vanheneva kalusto aiheuttaa riskejä liikenteen hoitamiselle. Yhtenäisyyden ja tehokkuuden lisäämiseksi myös tilaajatoimintojen uudistaminen on tarpeen.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 21.3.2006 työryhmän selvittämään Merenkululaitoksen sekä Tiehallinnon tilaaman lauttaliikenteen kilpailuttamista. (Liite: Työryhmän asettamispäätös LVM023:00/2006). Selvitystyön tavoitteena oli arvioida tilaajien tavoitteet tyydyttävän ja lauttaliikenteen palvelutason varmistavan kilpailuttamisen mahdollisuudet sekä arvioida, onko edellytyksiä avata Merenkululaitoksen ja Tiehallinnon tilaama yhteysalus- maantielauttaliikenne kokonaisuudessaan kilpailulle ja mahdollisesti yhdistää näiden virastojen lauttaliikenteen tilaajatoimintoja. Tehtävänä oli myös ehdottaa keinoja aluskannan uusiutumisen varmistamiseksi lauttaliikenteen kalustosta aiheutuvien liikennekatkosten minimoimiseksi. Työryhmä huomioi "Suomenlahden ja sisävesistöjen saaristoliikenteen kehittäminen" raportissa esitetyt ehdotukset.

Työn aikana kuultiin asettamispäätöksen mukaisesti Varustamoliikelaitosta, Tieliikelaitosta ja Kilpailuvirastoa sekä Tieliikelaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen henkilöstön edustajia. Tämän lisäksi työryhmä kuuli myös muita toimijoita, kuten Rosita Oy:tä, Suomen matkustajalaivayhdistystä, Uudenkaupungin työvene Oy:tä sekä Raskone Oy:tä.

1 LAINSÄÄDÄNTÖ

Laki Tiehallinnosta

Tiehallinnon tehtävät on säädetty Tiehallinnosta annetussa laissa (568/2000), jossa todetaan, että Tiehallinnon tehtävänä on hallinnoida, ylläpitää ja kehittää koko maassa maanteitä ja niiden liikenneoloja sekä tieliikenteen palveluja osana liikennejärjestelmää. Tiehallinnon tehtävänä on myös osana tienpidon kokonaisuutta edistää tienpidon toimenpitein tasapainoista aluekehitystä sekä huolehtia tieliikennejärjestelmän tutkimus-, kehittämis- ja asiantuntijatehtävistä.

Tienpitoon liittyvät tuotannolliset palvelut ja tuotteet Tiehallinto hankkii lain mukaan ulkopuolisilta palvelun tuottajilta. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laeiksi Tiehallinnosta ja Tieliikelaitoksesta (HE 25/2000) todettiin lauttaliikenteestä, että Tiehallinto voi siirtymäkauden (päätyi 2004) aikana ostaa liikenteen hoidon kokonaisuutena. Siirtymäkauden aikana edellytettiin kuitenkin selvitettävän, onko mahdollista kilpailuttaa myös nämä palvelut. Lauttaliikennettä lukuun ottamatta koko tienpito on kilpailutettu.

Laki Merenkululaitoksesta

Merenkululaitoksesta annetun lain (939/2003) mukaan Merenkululaitos vastaa kaupamerenkulun ja muun vesiliikenteen toimintaedellytyksistä. Sen tehtävänä on huolehtia muun muassa saariston yhteysalusliikenteeseen liittyvistä viranomais- ja tilaajatehtävistä. Lainvalmisteluasiakirjojen (HE 38/2003) mukaan yhteysalusliikennepalvelujen tarkoituksena on edistää ja mahdollistaa kansalaisten asuinmahdollisuudet saaristossa sekä maan muissa syrjäisissä osissa, edistää yleistä turvallisuutta sekä edesauttaa liikenteen häiriötöntä sujumista kaikissa olosuhteissa. Lain siirtymäsääöksissä todetaan, että Merenkululaitos avaa talvimerenkulun avustamisen ja raskaiden väylänhoitoalusten palvelut, alusten hoitopalvelut ja yhteysalusliikennepalvelut avoimeen kilpailuun vuoden 2006 loppuun mennessä.

Maantielaki sekä asetus maantielautoista

Maantielain (503/2005) mukaan maantiehen kuuluu myös lautta väylineen ja laituri. Lautta voi olla ohjausköyden tai sitä korvaavan Merenkululaitoksen hyväksymän muun laitteiston ohjaama lautta (lossi) taikka vapaasti ohjailtava lautta (lautta-alus). Lautat liikennöivät pääsääntöisesti ilman aikataulua. Liikenteellisistä syistä voi tienpitoviranomainen päättää, että lauttaa liikennöidään aikataulun mukaan. Päätökseen tulee samalla sisältää aikataulun määräämisen perusteet. Ennen asian ratkaisemista on tienpitoviranomaisen varattava niille, joita lauttaliikenne välittömästi koskee, mahdollisuus lausua mielipiteensä asiassa sekä hankittava asianomaisen kunnan ja tarvittaessa muunkin viranomaisen lausunto.

Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella (20/2006) on säädetty lauttojen valvonnasta, kulkujärjestyksestä lautalle, etuoikeutetuista kuljetuksista ja muusta tieliikenteestä, lossin kuljettamisesta ohjausköydestä irrotettuna, lauttaväylän ja yleisen kulkuväylän risteämisen aiheuttamista toimenpiteistä, lossin kuljettajalta vaadittavasta lääkärintodistuksesta ja lauttalaiturin varusteista.

Laki saariston kehityksen edistämisestä

Lain saariston kehityksen edistämisestä (494/1981) mukaan valtion on pyrittävä huolehtimaan siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on käytettävissään asumisen, toimeentulon ja välttämättömän asioinnin kannalta tarpeelliset liikenne- ja kuljetuspalvelut, sekä siitä, että nämä palvelut ovat mahdollisimman joustavat ja ilmaiset tai hinnaltaan kohtuulliset. Lainvalmisteluasiakirjojen (HE 23/1981) mukaan lain tavoitteena on nimetä saariston vakinaisen väestön aseman parantaminen. Joustavuuden vaatimus tarkoittaa sopivia aikatauluja, riittäviä jatkoyhteyksiä, samoin kuin sellaista kalustoa ja sellaisia väyliä, joita voidaan käyttää vaikeissa kelirikkoilanteissakin. Laki on luonteeltaan puitelaki, jossa ei pääsääntöisesti säädetä itse tukitoimia, vaan nämä edellytetään järjestettäväksi muualla lainsäädännössä.

Asetus saaristoliikenteen tukemisesta

Valtioneuvoston asetuksen (371/2001) mukaan saaristoliikenteen tukemiseksi voidaan myöntää avustuksia sellaisille yksityisille liikenteenharjoittajille, jotka vesiteitse hoitavat säännöllistä liikennettä, joka palvelee saaristossa pysyvästi asuvia henkilöitä sellaisilla saariston sisäisillä tai saariston ja mantereen välisillä reiteillä, joilla ei ole muuta säännöllistä liikennettä tai tieyhteyksiä.

Hankintalainsäädäntö

Valtion viranomaisten hankinnoissa on noudatettava julkisia hankintoja koskevia säännöksiä, jotka perustuvat yleiseen kilpailuttamisvelvoitteeseen. Julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) mukaan hankinnassa on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Laissa mahdollistetaan myös kilpailullinen neuvottelumenettely, joka lisää joustavuutta monimutkaisissa hankinnoissa. Kilpailullinen neuvottelumenettely soveltuu mm. lauttaliikennepalvelun hankintaan silloin, kun hankinnan rahoitukseen ja teknisiin yksityiskohtiin liittyviä yksityiskohtia ei voida ennakolta määrittellä. Suorahankinta on poikkeus kilpailuttamisvelvoitteeseen ja mahdollinen vain laissa mainituissa erityisissä tilanteissa.

Julkisen palvelun velvoite

Julkisen palvelun velvoite käsitteenä tarkoittaa sellaisten palveluiden tarjoamista, joiden perustana on erityisesti kuluttajien ja asukkaiden etu. Julkisen palvelun velvoite voidaan asettaa organisaatiolle palvelun yleiseen etuun tai yleishyödyllisyyteen liittyvien ominaisuuksien takia. Näistä palveluista käytetään myös nimitystä yleishyödylliset palvelut. Palveluihin liittyy usein yhteiskunnallisia tavoitteita.

Euroopan yhteisön (EY) tuomioistuinkäytännön mukaan mm. sisävesiliikenne ja satamapalvelut (esim. sataman kiinnityspalvelut) ovat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja. Yhteysalus- ja maantielauttaliikenne tulkitaan tässä yhteydessä sisävesiliikenteeksi.

Yleishyödyllisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut eroavat tavallisista palveluista siten, että viranomaisten mielestä niitä tarvitaan, vaikka markkinoilla ei olekaan

riittävästi kannusteita niiden tarjoamiseen. Velvoitteen täyttämiseen voi liittyä erityis- tai yksinoikeuksia taikka erityisiä rahoitusjärjestelmiä. Valtion liikelaitoksille voidaan asettaa velvoite tarjoutua yhteysalus- ja maantielauttaliikennepalvelujen tuottamiseen ti-laajien järjestämissä tarjouskilpailuissa. Tieliikelaitoksella on velvollisuus tarjoutua kaikkiin maantielauttakohteisiin. Lisäksi liikennepalvelujen hinnoitteluun voidaan puut-tua omistajaohjauksella, jos sopivia tarjouksia ei tarjoutumisvelvoitteesta huolimatta saataisi. Näin voidaan varmistaa liikennepalvelujen järjestäminen syrjäisimmille tai muuten vähemmän kiinnostaville alueille. Vastaavasti ohjaava ministeriö voisi tinkiä tällaisen toiminnan tuottovaatimuksesta.

2 YHTEYSALUS- JA MAANTIELAUTTALIIKENTEEEN NYKYTILANNE

2.1 Palvelun tilaajat ja rahoitus

Lauttapalveluiden tilaajina toimivat Tiehallinto ja Merenkululaitos. Tiehallinnon vastuulla ovat maantielautat ja Merenkululaitoksella yhteysalukset. Taulukossa 1 on esitetty liikenteen ja sopimusten määrät sekä arvio tilaajien oman työn osuudesta.

Merenkululaitoksen yhteysalusliikenne rahoitetaan joukkoliikennemomentilta 31.60.64. Rahtauspalvelun hinta on kasvanut n. 10 prosenttia vuosittain vuodesta 2004 ja polttoainehinnat ovat nousseet elokuusta 2004 elokuuhun 2005 noin 40 prosenttia ja seuraavana vuonna vastaavana aikana 17 prosenttia. Saariston yhteysalusliikennepalvelujen ostoihin ja kehittämiseen on v. 2007 talousarviossa esitetty 6,6 M€ Määrärahaa saa käyttää saariston yhteysalusliikennepalvelujen ja niihin liittyvien polttoaineiden ostoon. Määrärahasta saa myöntää myös avustuksia saariston kulkuyhteyksiä hoitaville liikenteenharjoittajille valtioneuvoston asetuksen (371/2001) mukaisin perustein.

Maantielauttaliikenne on kaikille maksutonta. Merenkululaitoksen yhteysalusliikenne on saaristossa vakinaisesti asuville maksutonta ja muille maksullista. Menot matkustajaa kohden ovat noin 26 euroa sekä vakinaista asukasta kohden noin 6940 euroa vuodessa. Maksujen suuruudesta ja maksuista vapautetuista säädetään liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella Merenkululaitoksen maksullisista suoritteista.

Maantielauttaliikenteeseen käytetään v. 2007 n. 30,8 milj. € mikä vastaa 5 % perustienpidon rahoituksesta. Liikennesuoritetta (autokm) kohden lauttaliikenteen kustannukset ovat 50 - 60 -kertaiset muuhun tien kunnossapitoon verrattuna. Kustannukset ovat kasvaneet viimeisten viiden vuoden aikana 13 %. Samanaikaisesti lautta paikkojen määrä on vähentynyt 9 % kiinteiden yhteyksien rakentamisen myötä.

Taulukko 1. Yhteysalus- ja maantielauttaliikennemarkkinat 2007.

	<i>Lossipaikkoja</i>	<i>Lautta- aluspaikkoja</i>	<i>Yhteysalus- reitit</i>	<i>Sopimusten arvo/vuosi (2007)</i>	<i>Oman työn osuus</i>
Tiehallinto	36	7		30,8 milj.€	0,5 htv
Merenkululaitos			14/12 (tal- vi/kesä)	6,6 milj. €	3,5 htv
Yht.				n. 38 milj. €	4 htv

2.2 Sopimukset ja palveluntuottajat

Yhteysalusliikenne

Merenkulkulaitos hoitaa liikenneyhteyksiä talvella 12 ja kesällä 14 yhteysalusreitillä, joilla on yhteensä noin 110 liikennepaikkaa. Avustuksilla pyritään säilyttämään kulkumahdollisuudet sellaisten saaristoalueiden asukkaille, joilla ei ole käytettävissä yhteysalusliikennettä. Avustus kohdistuu lähinnä Kotka - Pyhtään, Porvoon, Sipoon ja Tammissaaren saariston pysyvien asukkaiden henkilö- ja tavarakuljetusten järjestämiseen.

Merenkulkulaitos hankkii yhteysalusliikennepalvelut kilpailuttamalla. Yhteysalusliikenteen sopimukset ovat ns. aikarahtaus sopimuksia. Liikelaitostamisen seurauksena yhteysaluspalveluja tilattiin siirtymäkaudella 2006 suoraan neuvottelusopimuksin Varustamoliikelaitoksesta (Finstaship) ja osittain yksityisiltä varustamoilta.

Päätoimijan Varustamoliikelaitoksen kanssa on solmittu aluskohtaisten sopimusten lisäksi myös pääsopimus, jossa on kuvattu osapuolten yleiset velvollisuudet. Sopimusten mukaan aikarahdinottajien pääsuoritusvelvollisuutena on aluksen liikennöinti tilaajan määrittelemän reitin ja aikataulun mukaan. Liikennöintivelvoite on pääosiltaan ympäri-vuotista. Tilaajan pääsuoritusvelvollisuutena on maksaa aikarahdinottajalle aluskohtainen korvaus toimintatunneista. Tilaaja vastaa liikenteen edellyttämistä satama-, väylä- ja luotsausmaksuista sekä poltto- ja voiteluainekustannuksista.

Merenkulkulaitoksen yhteysalusliikenneyksikkö vastaa yhteysalusliikenteen hoidosta. Yksikössä on toiminnan johtamisesta vastaavan apulaisjohtajan lisäksi hankintapäällikkö, joka vastaa liikenteen hankinnoista ja sopimuksista, taloustarkastaja, joka vastaa lipputulosta, laskuista ja talouden suunnittelusta sekä liikennetarkastaja, joka vastaa liikenteen suunnittelusta (reitit ja aikataulut), sidosryhmäyhteistyöstä, laatuasioista, asiakastyytyväisyydestä ja avustuspäätösten valmistelusta.

Liitteenä on kartta yhteysalusliikenteen reiteistä.

Maantielautat

Maantielauttaliikennettä hoidetaan 43 lauttapaikalla, joista lossipaikkoja on 36 ja lauttaluspaikkoja 7. Lauttapaikat ovat keskittyneet Turun saaristoon sekä Itä-Suomen sisävesialueille. Turun saaristossa lauttapaikkoja on 20 ja Itä-Suomen sisävesialueilla 14. Loput lauttapaikoista sijaitsevat maantieteellisesti toisistaan erillään. Tiehallinto on toistaiseksi hankkinut lauttaliikennepalvelun Tieliikelaitoksen lauttapalveluilta ns. neuvottelusopimuksella. Tiehallinto tilaa palvelun kokonaispalveluna, jossa palvelun tuottaja vastaa liikennöinnin lisäksi operoinnissa tarvittavan kaluston hankinnasta sekä ylläpidosta. Tilaajatoimintaan käytetään n. 0,5 htv.

Liitteenä on kartta lauttapaikoista ja niiden sijainnista.

2.3 Yhteysalus- ja maantielauttaliikenteen palvelutaso

Yhteysalusliikenne

Yhteysalusliikenteen sopimusten palvelutaso perustuu tilaajan kilpailutusasiakirjoissa määrittelemään aikatauluun ja alukselle ja sen miehitykselle asetettuihin minimivaatimuksiin (esim. aluksen nopeus, jäissäkulkuominaisuudet, miehistön kielitaito). Lopullinen palvelutaso riippuu kilpailutuksen lopputuloksesta ja tilaajan sopimusaikana tekemistä mahdollisista reitti- ja aikataulumuutoksista. Liikenne on aikataulutettua ja palvelutaso sopeutetaan kysyntään, joka vaihtelee huomattavasti eri reittialueilla.

Osa aluksista soveltuu vain avovesiliikenteeseen, joten talvisin käytetään myös ilmatyynyaluksia. Aikarahdattuja yhteysaluksia on yhteensä 14, joista Varustamoliikelaitoksen omistuksessa on 8. Lisäksi Merenkulkulaitoksella on aikarahdattuna jonkin verran venekalustoa. Aikarahtauksessa toimittaja vastaa alusten merikelpoisuudesta.

Maantielautat

Maantielautojen palvelutaso perustuu maantielain kirjaukseen sekä Tiehallinnon sisäiseen ohjeeseen, joiden mukaisesti lautat liikennöivät pääsääntöisesti ilman aikataulua. Aikataulu voidaan kuitenkin ottaa käyttöön lauttapaikkakohtaisen selvityksen pohjalta perustellusta syystä. Mikäli lauttapaikalla on aikataulu, sovitetaan vuorovälit liikennemäärän ja lautan kapasiteetin mukaan siten, että lauttarantaan ei normaalioloissa kerry niin pitkiä jonoja, että lautan käyttäjä ei mahdu ensimmäiselle vuorolle. Yhden vuoron odottaminen voidaan hyväksyä kesäviikonloppujen vilkkaimpien tuntien aikana. Juhannuksena voidaan hyväksyä useamman vuoron pituinen jonottaminen vilkkaimpien tuntien aikana. Ruuhkat puretaan jatkuvalla ajolla ja vuoroväli voi vaihdella liikenteen vuorokautisen vaihtelun mukaan. Tautot pyritään sijoittamaan liikennettä mahdollisimman vähän haittaavaksi.

Lautat liikennöivät pääsääntöisesti ympäri vuorokauden. Yöliikennettä ei ole tarpeen järjestää, jos lauttayhteyttä korvaava, kohtuullisen pituinen kiinteä yhteys on olemassa. Kohtuullista pituutta arvioitaessa otetaan huomioon yöliikenteen määrä ja yöliikenne hoidetaan pääsääntöisesti ilman aikataulua. Kun yöliikenne on vähäistä, voidaan se hoitaa rannalta annettavalla kutsulla. Yöliikenne voidaan hoitaa myös ennakkotilauksiin perustuen lautta-alusväleillä, joiden yöliikenteen kustannukset ovat kohtuuttoman suuret liikenteen tarpeisiin verrattuna.

Lauttapaikoilla, joissa on säännöllisiä raskaita yli 44 tonnin kuljetuksia vähintään kerran viikossa, on lossin kantavuuden oltava vähintään 60 tonnia. Jos raskaat kuljetukset ovat epäsäännöllisiä ja aiheuttavat pidempiaikaisen merkittävän kuljetustarpeen, voidaan kuljetus hoitaa ennakkotilauksen perusteella riittävän kokoisella vaihto-lautalla siellä, missä se on mahdollista.

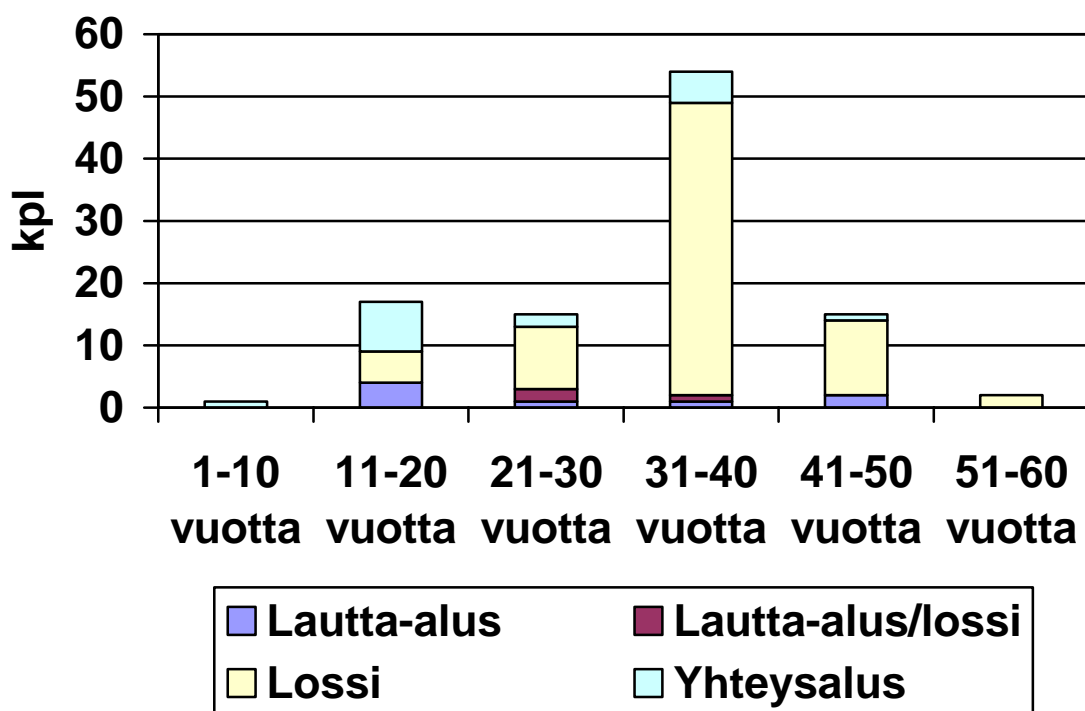
Pääosa maantielautoista on hiljaisilla liikennepaikoilla. Vuorokausiliikenne on alle 200 autoa 19 lauttapaikalla ja toisaalta yli 1000 auton vuorokausiliikenne on ainoastaan yhdellä lauttapaikalla. Hiljaisilla liikennepaikoilla kyse on peruspalvelutasosta, jonka suhteen ei ole tapahtumassa muutoksia. Lyhyillä lauttaväleillä 6 kohteessa sillan rakentaminen on edullisempi kuin lautan uusiminen ja sen käyttökustannukset. Kaikkien vilkkaimmilla ja toisaalta pitkillä lauttaväleillä - Saaristotie Turunmaan saaristoalueella ja Hailuodon yhteys - lauttaliikenteen kustannukset nousevat korkeiksi. Näissä on ennen uusia alusinvestointeja otettava kantaa kiinteän yhteyden mahdollisuuteen.

2.4 Nykykalustoon ja palvelutasoon liittyvät ongelmat

Kaluston ikä

Nykyiset palvelusopimukset eivät ole mahdollistaneet palvelun tuottajien kalustoinvestointeja. Yhteysalus- ja maantielauttaliikenteen palveluntuottajien Tieliikelaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen käyttämän kaluston keski-ikä on varsin korkea: lossien 33 vuotta ja lautta-alusten 26 vuotta. Lautan taloudellinen poistoikä on 20–30 vuotta ja tällä hetkellä todellinen käyttöikä noin 40 vuotta. Mikäli investointeja ei tehdä, on kymmenen vuoden kuluttua vain 15 lossia alle 40-vuotiaista ja niistäkin 10:n ikä 38 vuotta. Investointitarpeet pohjautuvat sekä teknisiin tekijöihin että palvelutason parantamiseen tai säilyttämiseen nykyisellään. Palvelutaso liittyy kantavuuteen ja lautan autopaikkojen määrään sekä erityiskysymyksiin kuten koululaisliikenteen matkustamoon. Teknisistä seikoista keskeisimmät ovat liikennöintivarmuus ja turvallisuus, joiden suhteen toistaiseksi ei ole ollut merkittäviä ongelmia, vaikka kaluston vanheneminen on selkeä riskitekijä.

Yhteysalusliikenteen alusten ikä vaihtelee huomattavasti (13-44 vuotta). Alusten keski-ikä on n. 20 vuotta (Varustamoliikelaitoksessa n. 21 vuotta). Merenkululaitoksen käsityksen mukaan valtaosassa aluksista on niiden iästä johtuvia ongelmia. Pääosin ympäri- vuotinen ja jää-olosuhteissa tapahtuva yhteysalusliikenne tarvitsisi aluskaluston uusinvestointeja palvelutason säilyttämiseksi nykyisellään.



Kuva 1. Yhteysalusten ja maantielauttojen ikäjakauma v. 2007.

Riippumatta lauttaliikenteen hankintatavasta kaluston uusiminen on aloitettava mahdollisimman pian. Aluskannan keski-ikä laskeminen lähivuosien aikana noin 20 vuoteen edellyttää noin 15 maantielautan ja 5 yhteysaluksen hankkimista. Niiden uushankinta-arvo on noin 100 miljoonaa euroa.

Kaluston rakenteelliset ongelmat

Osittain jo nyt voimassa oleva Non Solas rakennedirektiivi (98/18/EY) tulevine muutoksineen vuonna 2010 tulee koskemaan uutta kalustoa. Vanhan kaluston siirtymäsäännökset ja tekniset määräykset tulevat alusturvallisuuslaista.

Liikenne- ja viestintäministeriössä tehdyn selvityksen ”Matkustaja-alusliikenteen esteettömyys” mukaan Suomessa maantielautoilla ja yhteysaluksissa on ongelmia esteettömyydessä. Ongelmia on esimerkiksi pääsyssä matkustajatiloihin, aluksissa ei ole liikuntarajoitteisille mitoitettuja WC:itä, hissejä ja kuulovammaisille tarkoitettuja informaationäyttöjä puuttuu.

Raportissa esitetään toimenpiteenä esteettömyysdirektiivin 2003/24/EY täytäntöönpanoa myös direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle vanhaan kalustoon. Toimenpiteet on jaoteltu neljään luokkaan: alusten fyysisestä esteettömyydestä huolehtiminen, vesillä toimivan henkilökunnan esteettömyyskoulutuksen kehittäminen ja matkustajien tasa-vertaiset oikeudet ja vesiliikenteen esteettömyyttä koskevan informaation lisääminen. Alusten fyysinen esteettömyys on mahdollista toteuttaa uusimalla ikääntynyttä kalustoa.

Ympäristövaatimukset

Vanhan aluskannan vanha moottoritekniikka aiheuttaa päästöjä huomattavasti enemmän kuin nykyaikaisella tekniikalla varustettu aluskanta.

Alusliikenteen ympäristövaikutuksia on toki huomioitu mm. alusten katsastusten ja reitikohtaisten alustyyppien valintojen yhteydessä. Alusten moottoreissa käytettävistä polttoaineista ympäristölle aiheutuvia haittavaikutuksia on vähennetty sillä, että alusten ollessa asemapaikoillaan ne liitetään seisonta-ajoksi yleiseen sähköverkkoon. Alusliikenteen ranta-alueille aiheuttamia eroosiovaikutuksia pyritään vähentämään reittikohtaisten alusvalintojen lisäksi alusliikenteelle asetetuilla nopeusrajoituksilla. Talvella kantavan jääpeitteen aikana yhteysalusliikenne keskeytetään, mikäli saaristolaisten kulku ja kuljetukset järjestyvät muilla vähemmän ympäristöä haittaavilla tavoilla.

Keskeisenä haasteena on liikenteen aiheuttamien päästöjen vähentäminen ja tähän on mahdollista saada aikaan todellista muutosta aluskantaa uusimalla.

Laituripaikkojen infrastruktuuri

Uuteen kalustoon liittyy lisäksi lauttapaikkojen infrastruktuurin uudistaminen. Tietyillä lautta-aluspaikoilla uuden kaluston käyttöönotto ei ole mahdollista ilman merkittäviä investointeja myös lauttapaikkojen rantarakenteisiin.

3 AIEMMAT SELVITYKSET YHTEYSALUS- JA MAANTIELAUTTALIIKENTEEN KEHITTÄMISESTÄ

Merenkululaitoksen kehittämishanke "Saariston yhteysliikenne", 1999

Selvityksessä todetaan muun muassa, että saaristolain säädökset valtion velvoitteesta huolehtia saaristolaisten liikennetarpeista ja tukea heidän elinkeinojaan ovat yleisluonteisia sekä moniselitteisiä. Selvityksessä suositellaan muun muassa, että yhteysalusliikenteelle määriteltäisiin tarvittava palvelutaso tai vahvistettaisiin nykyinen taso siten, että poliittinen johto siihen sitoutuisi.

Lautta-alusten ja yhteysalusliikenteen hallinnon kehittäminen Saaristomerellä, 1999

Selvityksen tavoitteena oli selvittää Merenkululaitoksen ja Tielaitoksen yhteysalusten ja lautta-alusten toimintojen tehostamismahdollisuudet. Kilpailuttamisesta selvityksessä todetaan, että kilpailutilanne on helpoimmin järjestettävissä, jos alukset jäävät valtiolle ja vain operointi kilpailutetaan. Kilpailutettavien kohteiden tulisi olla sellaisia, että tarjontaa on mahdollista saada ts. riittävän pieniä. Mahdollisia kilpailijoita ovat pienvarusamat, mahdollisesti valtiolta irtoavan henkilökunnan perustamat yhtiöt ja Ahvenanmaan maakuntahallitus joillain yhteyksillä. Jos kilpailuttaminen ei onnistu, syntyy monopolitilanne, joka voi olla kallis. Lisäksi todetaan, että aito kilpailutilanne edellyttää, että on olemassa tai synnytettävissä riittävä tarjonta, kilpailuun osallistuvilla on mahdollisuus kehittää toimintaa ja hyötyä kehitystyönsä tuloksista ja että riskit ovat siedettävät.

Selvitys saariston yhteysalusliikenteen yhtiöittämisen poliittisesta mahdollisuudesta, 2000

Selvitys koskee poliittisia mahdollisuuksia yhtiöittää yhteysliikenteen hoitoyksikkö kustannussäästöjen aikaansaamiseksi. Selvityksessä todetaan muun muassa, että tilaaja-tuottaja -ajattelun ongelmana voi olla todellisen kilpailun puute, kun kilpailua ei esiinny tai mikäli sitä liiallisesti rajoitetaan. Vaarana on tällöin monopolin ja kartellin syntyminen. Tilaaja-tuottaja -malli edellyttää toimiakseen vaihtoehtoisia palveluntuottajia, jolloin kilpailuttaminen on mahdollista ja saa aikaan hyötyjä. Alusten omistuksesta todetaan, että on varsin epätodennäköistä, että alalle saadaan uusia yrittäjiä, jotka olisivat valmiita palvelujen tuottamiseen uudella, toimintaansa varta vasten hankitulla kalustolla. Vaihtoehtona tältä osin esitettiin aluspankin perustaminen tai alusten omistuksen siirtämistä perustettavalle osakeyhtiölle. Yhteysliikenteen palvelutaso olisi määriteltävä nykyistä saaristolain 5 §:ää tarkemmin.

Maantielauttaliikennepalvelun hankinnan kehittäminen

Kesällä 2003 valmistuneessa selvityksessä kuvattiin maantielauttaliikenteen hankintamenettelyn nykytilaa ja markkinoita sekä esitettiin nykyisen hankintamenettelyn rinnalle ja asteittain tätä korvaaviksi vaihtoehtoiksi seuraavia malleja:

- Lauttapaikkojen liikenteenhoito kilpailutetaan. Liikenteen hoidosta solmitaan useampivuotiset palvelusopimukset, mikä mahdollistaa palveluntuottajalle mahdollisuuden järjestää ja kehittää toimintaansa pitkäjänteisesti.
- Lauttavälien liikenteenhoito kilpailutetaan pitkäaikaisin sopimuksin siten, että urakoitsijalle tarjotaan mahdollisuus rakentaa lauttapaikalle kiinteä yhteys.

Urakoitsija voi sopimuskauden aikana, joko toteuttaa lauttapaikalle kiinteän yhteyden tai jatkaa lauttaliikennettä omalla tai vuokraamallaan kalustolla. Kiinteän yhteyden vaihtoehtojen tarjousten arvioinnissa huomioidaan tienpitäjän sopimuskautta pidemmät elinkaarikustannukset sekä tien käyttäjälle ja ympäristölle koituvat yhteiskuntataloudelliset vaikutukset.

Selvitys maantielauttaliikennepalvelun kilpailuttamisen edellytyksistä

Vuonna 2003 valmistuneen raportin jatkotyönä Tiehallinto käynnisti vuoden 2004 alussa selvityksen lauttaliikenteen kilpailuttamisedellytyksistä, missä kartoitettiin lauttaliikenteen potentiaalisia toimijoita sekä näiden mielenkiintoa lauttaliikenteen kilpailuttamiseen ja eri kilpailuttamisvaihtoehtoihin.

Selvitys osoitti, että vesiliikennealalla toimivia yrityksiä kiinnostaa kohtuullisesti yleisten teiden lautta-liikenteen kilpailuttaminen. Vastanneista hieman yli neljännes kertoi kilpailutuksen kiinnostavan yritystä paljon tai erittäin paljon. Parhaana sopimusaikana pidettiin 5 - 10 vuoden jaksoa, koska tätä lyhyemmät sopimusajat eivät mahdollista tarvittavia kalustoinvestointeja.

Maa- ja vesirakennusalan toimijoita kiinnostaa eniten kiinteän yhteyden vaihtoehtojen kilpailuttamismalleista pelkän kiinteän yhteyden rakentaminen ilman vastuuta lauttaliikennöinnistä. Toiseksi eniten mielenkiintoa osoitettiin kiinteän yhteyden rakentamiseen ja lauttaliikennöinnin hoitamiseen alihankintana joltakin muulta toimijalta rakentamisen aikana. Muutama toimija ilmoitti olevansa kiinnostunut hoitamaan lauttaliikenteen itse kiinteän yhteyden rakentamisen aikana.

Maantielauttaliikennepalvelun kilpailuttamisohjelma v. 2005 – 2008

Markkina-analyysin rinnalla Tiehallinto valmisteli kilpailuttamisohjelman (2004), joka sisältää aikataulutetut ehdotukset siitä, millaisina kokonaisuuksina lauttapaikat kilpailutettaisiin ja mitä kilpailuttamismuotoa kussakin paikassa käytettäisiin. Ne lauttapaikat, joissa kiinteän yhteyden rakentaminen on käynnissä tai joissa on jo tehty päätös kiinteän yhteyden rakentamisesta, eivät ole kilpailuttamisohjelmassa mukana. Aikataulun, erilaisten kokonaisuuksien ja hankintamallien lisäksi ohjelmassa esitetään muita tekijöitä, jotka kilpailuttamisessa on otettava huomioon. Ohjelman läpivienti on lykkäätynyt.

4 KOKEMUKSET YHTEYSALUS- JA MAANTIELAUTTALIIKENTEN KILPAILUTUKSESTA

4.1 Palvelun tilaajat

Yhteysalusliikenteen kilpailuttaminen

Merenkulkulaitos teki ensimmäisen liikennöintisopimuksen yksityisen varustamon kanssa vuonna 1988. Tämä ja seuraavat 90-luvulla tapahtuneet kilpailutukset koskivat reittejä, joilla Merenkulkulaitos ei itse ollut aiemmin liikennöinyt omalla kalustollaan. Vuoden 2004 loppuun mennessä oli Merenkulkulaitos tehnyt yksityisten varustamoiden kanssa liikennöintisopimuksia yhteensä kahdeksan eri reitin liikennöinnistä. Varustamoliikelaitoksen eriytyessä 1.1.2004 Merenkulkulaitoksesta tehtiin osapuolten välillä yhden vuoden mittainen Saaristomeren alueen yhteysalusliikennöintiä koskeva sopimus. Sopimus sisälsi lisäksi kaksi erillistä yhden vuoden mittaista optiota.

Vuonna 2005 kilpailutettiin osa Varustamoliikelaitoksen ja osa aiemmin yksityisten varustamoiden kanssa tehdyistä liikennöintisopimuksista. Ensimmäinen Varustamoliikelaitoksen kanssa julkisen kilpailutuksen perusteella vuonna 2005 tehty sopimus koski Nauvon eteläisen reitin liikennöintiä. Vuonna 2006 jatkettiin kilpailutusta niillä yhteysalusreiteillä, joista oli vuonna 2003 tehty Varustamoliikelaitoksen kanssa sopimukset ja joiden voimassaolo päättyi 31.12.2006. Kilpailuttamisessa on noudatettu ns. avointa menettelyä. Hankintojen sopimusaika on ollut 2 - 6 vuotta ja sopimukseen on lisäksi sisällynyt 2 - 3 vuoden optiojaksot. Tarjouskilpailuihin on osallistunut yhdestä kolmeen varustamoa.

Varustamoiden osallistumista tarjouskilpailuihin rajoittaa lähinnä yhteysalusliikenteeseen soveltuvan aluskaluston puute. Vähiten aluksia on silloin tarjolla, kun on tarve aluksesta, joka soveltuu liikennöimään ympärivuotisesti, ottaa matkustajia ja kansilastia ja on syväykseltään alle 2,4 m. Varustamoliikelaitoksen neuvottelusopimukseen sisällyttäviä reiteistä on kilpailutettu 2006 kaikki muut paitsi Saaristomeren alueella raskaskuljetusaluksella hoidettavat raskaskuljetukset, jotka kilpailutetaan 2007.

Maantielauttaliikennepalvelun kilpailuttaminen

Tiehallinto käynnisti v. 2005 aiempien päätösten mukaisesti ensimmäisten lauttapaikkojen kilpailuttamisen. Kilpailuttaminen koski 10 lauttapaikkaa kolmessa eri sopimuskokonaisuudessa (2 - 4 lauttapaikkaa / sopimus). Ensimmäisen tarjouskyselykierroksen lauttapaikoista neljä on Turun saaristossa ja kuusi Itä-Suomessa. Kokonaispalvelusopimusten oli tarkoitus olla seitsenvuotisia, mutta niitä oli mahdollista jatkaa osapuolten niin halutessa kolmen vuoden optiolla. Sopimuksen mukainen liikennöinti kilpailutuilla lauttapaikoilla oli määrä alkaa 1.1.2007.

Kilpailuttamisessa noudatettiin ns. rajoitettua menettelyä, jossa tarjouksia pyydettiin ainoastaan niiltä yrityksiltä, jotka julkistettujen hankintailmoitusten perusteella ilmoittautuivat ja jotka Tiehallinto totesi kykeneviksi palvelun suorittajiksi. Halukkaiksi tarjouspyynnön saajiksi ilmoittautui viisi yritystä, joista yksi hylättiin hankintailmoitusvaiheessa. Tarjousvaiheen aikana käytiin tarjoajien kanssa vuoropuhelua tarjouspyyntöön sekä tarjousten jättöön liittyvistä kysymyksistä. Neljästä tarjouspyynnön saaneesta yrityksestä kolme jätti tarjouksen.

Halvimmat saadut tarjoukset olivat nykyisiä neuvottelusopimuksia 17 - 25 % korkeampia. Suurin hinnan nousu oli Turunmaan saariston sopimuksessa, johon sisältyi palvelutason (kantavuuden) nosto yhdellä lauttapaikalla. Muiden kuin halvimman tarjouksen jättäneen toimijan hinnat olivat 18 – 100 % kalliimpia.

Ensimmäinen lauttaliikennekohteista käyty tarjouskilpailu osoitti, ettei Tiehallinto saavuttanut tavoitettaan käyttämällään hankintakonseptilla. Kilpailun toimivuuden kannalta erityisen ongelmalliseksi osoittautuivat lauttakaluston hankintaan liittyvät kysymykset. Markkinoiden muodostamisen kokonaisuus huomioiden Tiehallinto päätyi Kilpailuviraston sekä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa keskusteltuaan hylkäämään kaikki saamansa tarjoukset. Mikäli hankintapäätös olisi tehty edullisimmat tarjoukset jättäneen Tieliikelaitoksen eduksi ja kilpailuttamista jatkettu käytetyllä konseptilla, olisi Tieliikelaitoksen asema markkinoilla edelleen vahvistunut ja toimivien markkinoiden kehittäminen muodostunut entistä vaikeammaksi. Hankintapäätöksen näkökulmana oli siis kilpailuttamiskokonaisuus ja vaikutus tuleviin tarjouskilpailuihin, ei yksittäiset sopimukset.

Yhtenä kilpailuttamisen strategisista lähtökohdista on pidetty kaluston uusiutumista markkinoiden ehdoilla. Rahoittajien kanssa käydyissä keskusteluissa keskeiseksi teemaksi on noussut kalustopääoman poistot. Rahoittajien mukaan maantielautojen jälkimarkkinat ovat heikot, mikä pakottaa ne vaatimaan ylikireää poistoaikataulua. Edes tahtoa käytettyjen alusten rahoittamiseen ei ole ollut. Toisaalta kilpailuttamisessa on huolehdittava siitä, ettei ylimääräistä lauttakapasiteettia synny.

4.2 Palvelun tuottajat

Palvelun tuottajat ovat korostaneet toiminnan ennakoitavuuden kannalta lauttaliikennepalvelun kilpailuttamisohjelman huolellista suunnittelua sekä tilaajatahojen hankintakäytäntöjen kehittämistä ja yhtenäistämistä. Tärkeää on myös, että palvelun tuottajille varataan riittävästi aikaa tehdä investointeja sekä varautua liikenteen aloittamiseen.

4.3 Kilpailuvirasto

Kilpailuvirasto on pitänyt palvelutuotannon avaamista avoimeen kilpailuun perusteltuna. Virasto on nähnyt lauttaliikenteen kilpailuttamiselle kolme lähtökohtaa: välitön kustannustehokkuuden parantaminen, toimintatavan ja palvelutuotannon kehittämismahdollisuuksien luominen (uusien yrittäjien hankinta, nykyisten toimijoiden toiminnan kehittäminen) sekä valtion pääoman hallinnan tehostaminen.

5 TYÖRYHMÄN EHDOTUS YHTEYSALUS- JA MAANTIOLAUTTALIIKENTEEN KILPAILUTTAMISESTA

5.1 Yhteysalus- ja maantielauttaliikennepalvelun tavoitetila

Liikenne- ja viestintäministeriön tavoitteena on huolehtia ja kehittää liikenne- ja kuljetusmarkkinoiden toimivuutta. Keskeisenä tavoitteena on tehostaa hallinnonalan ja palveluntuottajien tuottavuutta.

Työryhmä pyrki löytämään yhteysalus- ja maantielauttaliikenteeseen ratkaisun, jossa palvelut hankitaan markkinoilta yhtenäisellä kokonaispalveluun perustuvalla hankintamallilla. Hankintamallissa voi olla alueellisia eroja ainakin erillään olevien maantielauttojen osalta. Markkinoille pyritään saamaan vähintään 3-5 toimijaa. Hyvänä esimerkkinä suljettujen markkinoiden avaamisesta on tienpidossa hoidon alueurakoiden kilpailuttaminen.

Markkinoiden synnyttäminen edellyttää arviolta 5-10 vuoden siirtymäaikaa. Palveluiden hankinnassa huomioidaan ympäristökysymykset mm. edistämällä maakaasun ja muiden vaihtoehtoisten polttoaineiden käyttöönottoa. Asiakastyytyväisyys tulisi myös ottaa yhdeksi maksuperusteeksi.

Valtion omistaman palvelutuotannon rooli on siirtymävaiheessa suuri. Yksityisille toimijoille luodaan tasavertainen kilpailutilanne niin, että siirtymäkauden jälkeen alalla on terve markkinatilanne. Oleellista on myös kilpailutilanteen aiheuttama toiminnan tehostuminen ja siitä valtiolle aiheutuvat säästöt. Tavoitetilassa tilaajatoiminnot on yhtenäistetty.

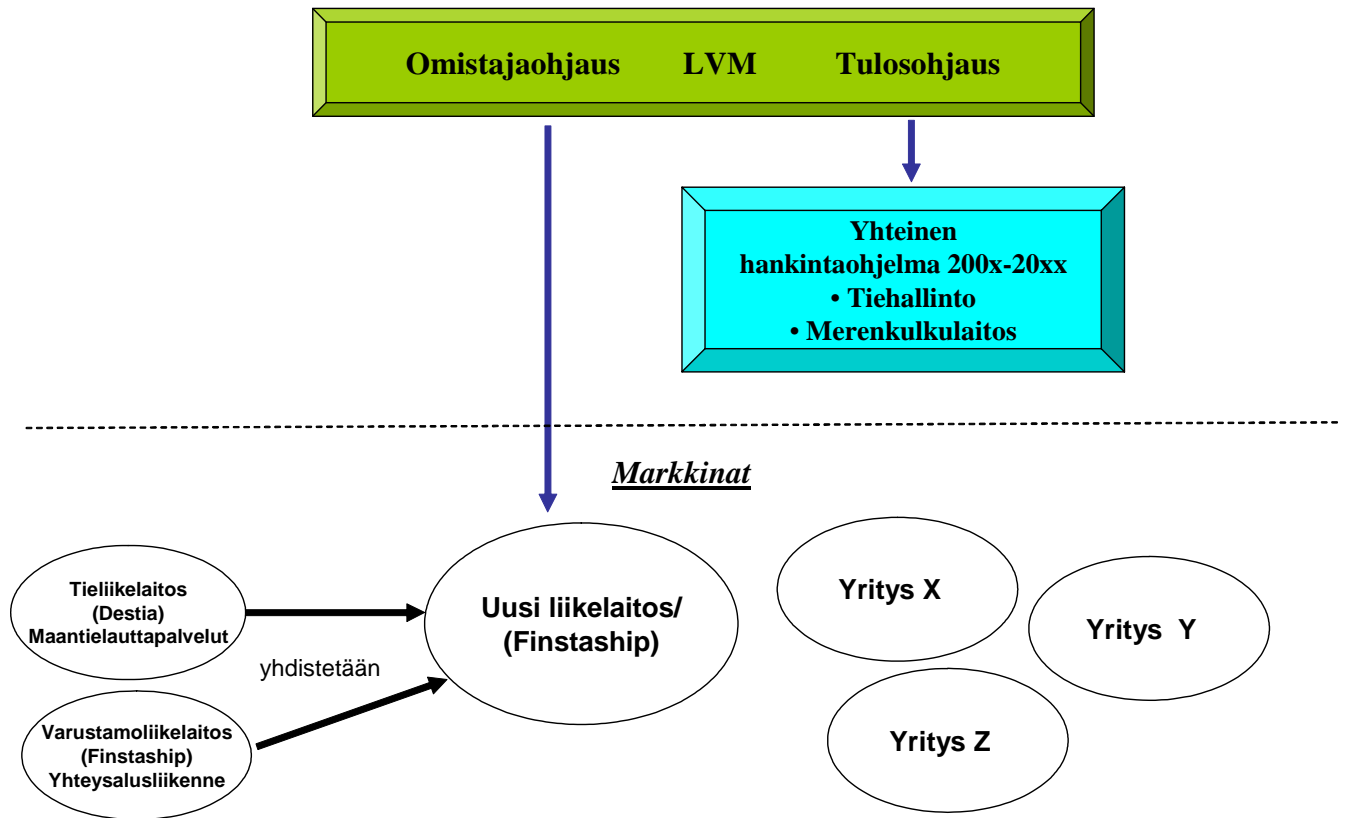
5.2 Varustamoliikelaitoksen yhteysalusliikenteen ja Tieliikelaitoksen lauttapalveluiden organisointi

Työryhmän ehdotus käsittää kaksi vaihtoehtoista organisointitapaa nykyisille lauttaliikennepalveluille (kuva 2). Työryhmä ehdottaa, että yhteysalus- ja maantielauttaliikenteessä valtiolla olisi yksi toimija, jolla on sekä julkisen palvelun velvoite että velvollisuus vuokrata omaa kalustoaan muille palveluntuottajille.

Työryhmän ehdottama ensimmäinen vaihtoehto sisältää Tieliikelaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen lauttaliikenteen kaluston ja henkilöstön siirtämisen uuteen liikelaitokseen.

Toisena vaihtoehtona työryhmä esittää Tieliikelaitoksen lauttaliikenteen kaluston ja henkilöstön siirtämistä Varustamoliikelaitokseen. Tässä vaihtoehdossa vältyttäisiin uuden liikelaitoksen perustamisesta, tosin Varustamoliikelaitoksen lainsäädäntöön tulisi muutoksia.

Molemmissa vaihtoehdoissa liikenne- ja viestintäministeriöllä on mahdollisuudet markkinoiden muodostumista tukevaan omistajaohjaukseen. Palveluiden tilaajilla on mahdollisuudet tukea läpinäkyvämmiin markkinoita esim. palvelusopimuksiin sisällytettävillä kaluston lunastusehdoilla sekä erikseen toteutettavin investoinnein.



Kuva 2. Varustamoliikelaitoksen yhteysalusliikenteen ja Tieliikelaitoksen lauttapalveluiden organisointi.

Muodostettava uusi liikelaitos olisi liikevaihdoltaan suhteellisen pieni. Alan kokonaismarkkinat ovat tällä hetkellä n. 38 milj. € ja markkinoiden muodostumisen kannalta uuden liikelaitoksen osuuden tulisi olla siitä maksimissaan 60-80 %. Liikelaitoksen ylläpitäminen edellyttäisi hallinto- ja ohjausrakenteen muodostamista ja resursointia.

Uusi liikelaitos –organisointimallin SWOT-analyysi on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 2. Uusi liikelaitos –mallin SWOT-analyysi.

Vahvuus <ul style="list-style-type: none"> • liikkeelle lähtö ”puhtaalta pöydältä” • pystyy keskittymään ydinliiketoimintaansa ja kehittämään sitä pitkäjänteisesti 	Heikkous <ul style="list-style-type: none"> • liiketoiminnan volyymi ei kasva, kasvua innovoitava muualta
Mahdollisuus <ul style="list-style-type: none"> • kustannustaso ei nouse, koska pelisäännöt selkeät • toimintojen yhdistämisen synergiahyödyt valtiolle 	Uhka <ul style="list-style-type: none"> • ei kilpailua, ei markkinoita • kustannukset nousevat, jos syntyy monopoli, jota ei kyetä omistaja-ohjaamaan

Organisointimallin, jossa Tieliikelaitoksen lauttapalvelut yhdistetään Varustamoliikelaitokseen, SWOT-analyysi on esitetty taulukossa 3.

Taulukko 3. Tieliikelaitoksen lauttapalveluiden yhdistäminen Varustamoliikelaitokseen. SWOT-analyysi.

<p>Vahvuus</p> <ul style="list-style-type: none"> yritysrakenne jo olemassa, ei tarvitse perustaa uutta organisaatiota 	<p>Heikkous</p> <ul style="list-style-type: none"> ei ydinliiketoimintaa, kehittämiseen ei panosteta riittävästi ja pitkäjänteisesti ei synny uusia innovaatioita tai uutta liiketoimintaa
<p>Mahdollisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> toimintojen yhdistämisen mahdolliset synergiat ja niistä saatavat hyödyt valtiolle 	<p>Uhka</p> <ul style="list-style-type: none"> ristiriitaisia/kilpailevia omistajataivoitteita eri liiketoiminnoille ei kilpailua, ei markkinoita kustannukset nousevat

Yhteysalus- ja maantielauttaliikennettä hoitavaan liikelaitokseen voitaisiin synergiaetujen johdosta sijoittaa Merenkulkulaitoksessa toimivasta sisäisen tuotannon yksiköstä soveltuvia osia kuten rannikon ja sisävesien väylien ylläpitoyksiköt. Tätä asiaa pohtii kuitenkin toinen liikenne- ja viestintäministeriön työryhmä.

5.3 Muutokset lainsäädäntöön, vahva omistajaohjaus

Kummassakin organisointivaihtoehdossa tulee varmistaa vahva omistajaohjaus, joka sisältää mm. yhteiskunnalliseen palveluun liittyviä velvoitteita.

Uudesta liikelaitoksesta tulisi säätää erillinen laki. Järjestely edellyttäisi siis eduskunnan suostumusta. Lakiin tulisi sisällyttää maininnat liikelaitoksen toiminnasta ja tehtävistä. Tehtäväluettelossa olisi osana myös julkisen palvelun velvoite eli velvoite tarjoutua lauttaliikenteen hoitoon kaikilla yhteysalusreiteillä ja lauttapaikoilla. Liikelaitoskohtaisessa laissa olisi oltava maininta myös siitä, että jos sopivia tarjouksia ei saada, niin silloin palvelu hankitaan suorahankintana liikelaitokselta. Suorahankintatilanteissa palvelun järjestämisestä neuvoteltaisiin, jolloin valtion liikelaitoksista annetun lain mukainen velvollisuus toimia liiketaloudellisten periaatteiden mukaan väistyisi. Liikelaitokselle asetettavat tuloutusvaatimus ja oman pääoman tuottovaatimus olisivat silloin alhaisemmat kuin tavanomaisessa toiminnassa.

Työryhmä suosittelee erillisen työryhmän asettamista selvittämään yhteysalus- ja maantielauttaliikenteen henkilöstön aseman turvaamista eri vaihtoehdoissa.

Jos Tieliikelaitoksen lauttapalvelut yhdistetään Varustamoliikelaitokseen, tulisi Varustamoliikelaitoksesta annettuun lakiin (937/2003) lisätä palveluvelvoitetta koskevat maininnat. Tämänkin vaihtoehto edellyttäisi eduskunnan suostumusta. Tehtäväluettelossa olisi osana myös julkisen palvelun velvoite eli Varustamoliikelaitokselle asetettava velvoite tarjoutua lauttaliikenteen hoitoon kaikilla yhteysalusreiteillä ja lauttapaikoilla. Varustamoliikelaitosta koskevassa laissa olisi oltava maininta myös siitä, että jos sopivia tarjouksia ei saada, niin silloin palvelu hankitaan suorahankintana liikelaitokselta. Suorahankintatilanteissa palvelun järjestämisestä neuvoteltaisiin, jolloin valtion liikelaitok-

sista annetun lain mukainen velvollisuus toimia liiketaloudellisten periaatteiden mukaan väistyisi. Varustamoliikelaitokselle asetettavat tuloutusvaatimus ja oman pääoman tuotovaatimus olisivat silloin alhaisemmat kuin tavanomaisessa toiminnassa.

5.4 Palveluiden hankinta ja aluskannan uudistaminen

Työryhmä ehdottaa yhteysalus- ja maantielauttaliikenteen avaamista kilpailulle pääsääntöisesti kokonaispalveluna, jossa palvelun tuottaja vastaa tilaajan määrittämän palvelutason tuottamisen lisäksi operoinnissa tarvittavan kaluston hankinnasta sekä ylläpidosta. Kaluston uusimiseksi tietyille reiteille hyväksytään tarjouksissa vain uusi kalusto.

Siirtymäkauden malleissa pienennetään yrittäjien pääomariskejä tuomalla alalle tulevien yritysten käyttöön myös vuokrattavia lauttoja ja aluksia. Osa näistä on liikelaitoksen nykyistä kalustoa ja osa on tilaajan hankkimaa uutta kalustoa. Järjestelyllä tasataan liikelaitokselle nykyisestä kalustosta syntyvä etu.

Yhteyksalus- ja maantielauttaliikennepalveluja tuottavalle liikelaitokselle määrätään julkisen palvelun velvoite. Jos kilpailutuksen yhteydessä ainoastaan liikelaitos jättää tarjouksen, on tämän jälkeen mahdollista käynnistää suora hankinta, jossa sopimus neuvotellaan liikelaitoksen kanssa.

Siirtymäajan jälkeen yhteysalus- ja maantielauttaliikenteessä on teiden kunnossapidon kaltainen tilanne, jossa sekä palvelutuotanto että siihen tarvittava kalusto hankitaan kokonaispalveluun perustuen terveiltä markkinoilta.

Taulukossa 4 on esitetty ehdotetut hankintamallit ja niiden ominaisuuksia.

Taulukko 4. Palveluiden hankinta.

Hankintamalli	Alukset	Kilpailuttaminen	Tavoitteet ja riskit
1. Kokonaispalvelurakat (tavoitetilan perusratkaisu)	Kaikilta tarjoajilta edellytetään uudet tai uudenveroiset alukset.	Palvelun tuottaminen tarjoajan omistamalla kalustolla. Sopimusaika 10–15 vuotta.	<ul style="list-style-type: none"> - Suurimmat tuottavuusodotukset kokonaisuuden (investoinnit, operointi ja ylläpito) mm. innovointimahdollisuuksien perusteella. - Suurimmat markkina- ja yrittäjäriskit
2. Kehittämisorakat (Vain siirtymäajan alussa käytettävä malli)	Tilaaja hankkii 1-3 alusta ja vuokraa ne kilpailun voittaneelle yritykselle. Urakoitsija voi lunastaa aluksen sopimuskauden päättyessä jäljellä olevalla pääoma-arvolla.	Kilpailutetaan kalusto-omaisuuden hallinnan asiantuntijapalvelut. Kilpailutetaan operointi 5-10 vuoden sopimuksina. Urakoitsija tai tilaaja kilpailuttaa erikseen alusten ylläpidon 5-10 vuoden sopimuksina.	<ul style="list-style-type: none"> - Aluskannan uusimisen nopea käynnistäminen - Matala kynnys uusille yrittäjille. - Mahdollista kokeilla pilottina maakaasulla toimivaa alusta - Riskit pääosin tilaajalla; tilaaja saa vertailutietoa valtion liikelaitoksen sopimuksia varten
3. Nykykalustoa hyödyntävät urakat (Liikelaistosten kaluston vuokraaminen myös uusille yrityksille)	Liikelaistos (uusi tai Varustamoliikelaistos) vuokraa omistamaansa kalustoa kilpailijoilleen julkisen hinnaston mukaisesti. Vuokraushintaan ei sisällytetä kaluston uusimisen pääomakustannusta. Sopimuskauden päättyessä yrittäjällä on oikeus lunastaa alus ennakolta määritettyyn hintaan.	Kohteiden operointi kilpailutetaan pieninä ryhminä tai yksittäin. Sopimusaika on 3-5 vuotta	<ul style="list-style-type: none"> - Matala kynnys uusille yrittäjille - Matala tuotto-odotus - Pienet riskit

Maantielain 6 § mukaan maantiehen kuuluu myös lautta väylineen ja laituri. Lauttayhteyden vaihtoehto on kiinteä tieyhteys eli silta. Tiehallinto vastaa liikenteen sujuvuudesta ja toimivuudesta maantieverkolla, jonka osa lauttaväli on. Nykyiset maantielautat ovat Tielaistosuudistuksen yhteydessä siirretty Tieliikelaistoksen (Destia) omaisuudeksi. Tiehallinto voi hankkia uusia lauttoja omistukseensa, mikäli valtion talousarviossa osoitetaan perustienpidon momentille tarvittava sopimusvaltuus ja määräraha. Perustienpidon momentille varataan määräraha myös lauttaliikenteen palveluiden hankkimisesta aiheutuviin menoihin.

Lauttapalveluiden avaamisessa kilpailulle tulee huomioida lauttapaikkojen rantarakenteet. Laitureiden ja rantalaitteiden tulee mahdollistaa toiminta käytettävästä kalustosta riippumatta. Liikenteeseen ei saa tulla merkittäviä liikennekatkoksia palvelun tarjoajan mahdollisesti vaihtuessa tai liikennöinnin jatkamisen edellyttäessä varakaluston käyttöä.

Tiehallinto maksaa palvelun tuottajalle sopimuksen perusteella palvelumaksua ja perii Tiehallinnon omistuksessa olevan lautan käytöstä vuokraa, joka nettoutetaan perustienpitoon.

Palvelun tuottajalle varataan mahdollisuus lunastaa lautta omistukseensa erikseen sovittavilla ehdoilla.

5.5 Tilaajatoimintojen yhdistäminen

Tavoitetilanteessa toteutetaan yhteysalus- ja maantielauttaliikenteen sekä laiturien ja rantalaitteiden kunnossapidon tilaajatoimintojen yhdistäminen.

Tällä hetkellä kummankin tilaajataholla on omat palveluntuottajat, mutta odotusarvona on, että päällekkäisyys ja ristiintarjoaminen kasvaa tulevaisuudessa. Kummallakin tilaajalla on tarkoitus saada uusittua palveluntuottajien vanha kalusto ja uuden kaluston rakentajat (suunnittelijat ja telakat) ovat kummallekin taholle samoja: kysynnän tasaaminen yhteisellä hankintaohjelmalla on välttämätöntä. Myös kaluston ylläpitoa tekevät yrittäjät (telakat) ovat kummankin tilaajan kaluston suhteen samat.

Nykyisin hankinnoissa käytettävät valintakriteerit (hinta/laatu/asiakastyytyväisyys/ympäristö/jne.) eroavat tilaajien välillä. Toisaalta käytäntöjen yhtenäisyydelle ei ole olemassa mitään esteitä.

Tilaajatoimintojen yhdistäminen toteutetaan asteittain. Nykytilannetta kehitetään ensi vaiheessa yhteen sovittamalla yhteysalus- ja maantielauttapalveluiden kilpailuttamisohjelmat sekä vertailemalla käytössä olevia hankintamalleja. Kehittämisen seuraavissa vaiheissa yhtenäistetään palveluiden hankintamallit (kokonaispalvelu) sekä -menettelyt.

5.6 Ehdotuksen vaikutukset

Työryhmän ehdotuksen avulla on mahdollista synnyttää yhteysalus- ja maantielauttaliikenteeseen toimivat markkinat. Markkinoiden toimivuus takaa palveluntuottajien toiminnan tehokkuuden, jonka avulla valtiolle syntyy säästöjä ja toisaalta yritysten liiketoimintaedellytykset paranevat.

Liikelaitokselle asetettava julkisen palvelun velvoite turvaa liikenteen jatkuvuuden kaikilla yhteysväleillä. Uusien hankintamallien avulla varmistetaan kaluston uusiutuminen.

Tilaajatoimintojen yhdistämisellä ja yhteisellä hankintaohjelmalla selkiytetään pelikenttä ja säännöt. Samalla pystytään lisäämään toiminnan suunnitelmallisuutta ja pitkäjänteisyyttä. Kilpailutilanteessa on myös mahdollisuus kehittää maksumekanismit, jotka kannustavat parempaan palveluun.

Taulukkoon 5 on kerätty tässä raportissa esitetyt nykytilanteen keskeiset ongelmat, työryhmän esittämät ratkaisut ja arviot niiden vaikutuksista.

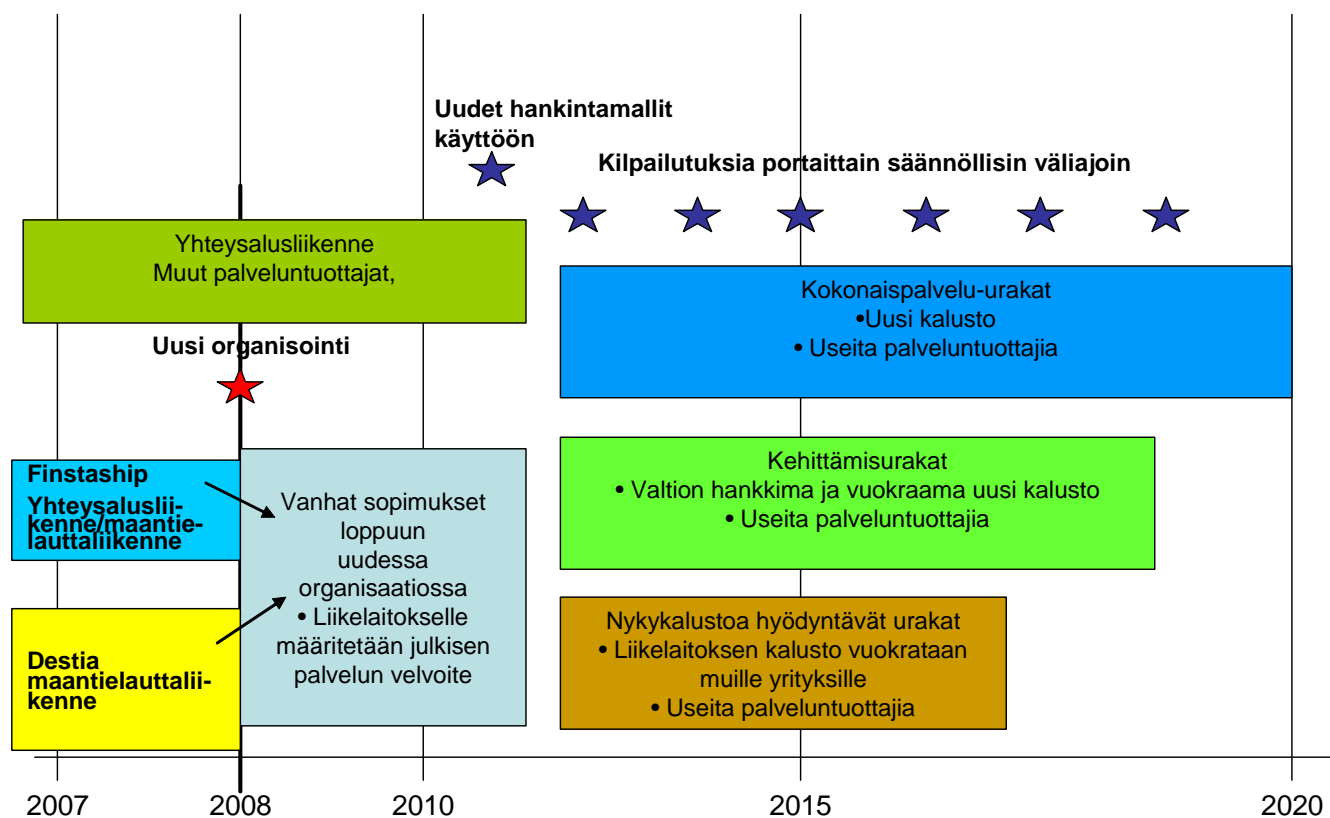
Taulukko 5. Lautta- ja yhteysalusliikenteen kilpailuttamisen nykytilanteen ongelmat ja niiden ratkaisut ja vaikutukset.

Nykytilanteen ongelma	Ratkaisu	Vaikutus
Kaksi tilaajaorganisaatiota	tilaajatoimintojen yhdistäminen	Toiminnan tehostuminen
Kaluston ikääntyminen	Uusiin sopimuksiin uusi kalusto	Normaali ikäjakauma
Muut kaluston rakenteelliset ongelmat	Kaluston uusiutuminen	Uusien EU-säännösten mukainen kalusto
Ei kilpailua	Uusi hankintamalli	Toimivat markkinat
Palvelun hinta nousee	Hankintamallin avulla terveet, toimivat markkinat	Hinnat pysyvät ”kurissa”
Palvelutaso heikkenee – saarilla asuvien liikkuminen	Uusi hankintamallijulkisen palvelun velvoite	Kaikilla reiteillä ja yhteysväleillä riittävä palvelutaso
Rahoituksen lyhytjänteisyys	Pitkät sopimukset	Valtion menojen parempi ennakoitavuus

Tieliikelaitoksen lauttapalveluiden ja Varustamoliikelaitoksen yhteysalusliikenteen henkilöstön asemaan liittyen työryhmä suosittelee erillisen työryhmän asettamista määrittelemään henkilöstön aseman tulevassa organisaatiossa.

6 ETENEMISPOLKU

Kuvassa 3 on esitetty suunnitelma, miten työryhmän ehdotukset otetaan käyttöön.



Kuva 3. Etenemispolku

Uuden organisoinnin ajankohtaan vaikuttaa oleellisesti Tieliikelaitoksen (Destian) yhtiöittäminen. Jos mahdollinen yhtiöittäminen tapahtuu vuoden 2008 alussa, on järkevää, että organisointi tapahtuu samanaikaisesti. Tämä aikataulu on erittäin haasteellinen. Jos Tieliikelaitoksen lauttapalvelut siirretään Varustamoliikelaitokseen, niin sama aikataulu pätee.

Käynnissä olevat Varustamoliikelaitoksen ja Tieliikelaitoksen sopimukset siirretään uuteen liikelaitokseen ja niitä jatketaan kunkin sopimuskauden loppuun samoin kuin muiden palveluntuottajien sopimukset.

Uudet hankintamallit otetaan käyttöön portaittain siten, että ensimmäiset kilpailutukset olisivat aikaisintaan v. 2009. Uuden kaluston hankkiminen tulee ottaa huomioon kilpailutus-aikataulussa.

7 RISKIANALYYSI

Työryhmän ehdotukset sisältävät alla olevassa taulukossa olevat riskit sekä analyysin, kuinka niihin voitaisiin varautua.

Taulukko 6. Riskianalyysi.

Riski	Todennäköisyys	Varautuminen
Henkilöstön vastustus	suuri	Laaja vuoropuhelu ehdotuksen hyödyistä ja haitoista Tukitoimet Siirtymäkausi
Markkinoita ei synny	kohtalainen	Palveluntuottajien informointi ja opastus, markkina-analyysit ennen tarjouskilpailuja Kumppanuuksien luonti ja ylläpito
Liiketoiminnan volyyymi ei kasva – ei kiinnostusta kehittää toimintaa	kohtalainen	Mahdollistetaan innovatiivisuus tarjouksissa, tilataan palveluita – ei suoritteita
Liikelaitoksen monopolistinen asema	kohtalainen	Omistajaohjaus Julkisen palvelun velvoite
Palvelusopimukset hajaantuvat pienille yrityksille, joilla ei ole mahdollisuuksia pitkäjänteiseen kehittämiseen	kohtalainen	Hankintamalli, pitkät sopimukset
Riskin toteutuessa syntyy yli-ikäisestä kalustosta ja osaamispuutteista johtuvia liikennekatkoja, ympäristön ja turvallisuuden kannalta huonoja ratkaisuja ja tarvetta tilaajan ja rahoittajien väliintuloon	kohtalainen	Jatkuva vuoropuhelu palveluntuottajien ja tilaajien välillä
Palvelutaso laskee markkinatilanteessa	kohtalainen	Tilaajan sopimusosaaminen Palvelutason määrittäminen

Liite 1

Liikenne- ja viestintäministeriö ASETTAMISPÄÄTÖS LVM023:00/2006

21.3.2006

Merenkululaitoksen ja Tiehallinnon lauttaliikenteen kilpailuttamistyöryhmä

Asettaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö on tänään asettanut työryhmän selvittämään Merenkululaitoksen ja Tiehallinnon tilaaman lauttaliikenteen kilpailuttamista.

Toimikausi

22.3.2006 – 30.11.2006

Tausta

Merenkululaitos tilaa tällä hetkellä yhteysalusliikennettä Varustamoliikelaitokselta ja yksityisiltä palveluntuottajilta kilpailuttamalla. Tiehallinto tilaa lauttaliikennettä Tieliikelaitokselta ilman kilpailuttamista. Merenkululaitoksesta annetun lain mukaan yhteysalusliikenne avataan avoimeen kilpailuun kokonaisuudessaan vuoden 2007 alusta. Tiehallinto on pyrkinyt saamaan tilaamaansa lauttaliikenteen hoitoon kilpailua toistaiseksi onnistumatta. Merenkululaitoksen ja Tiehallinnon palvelusopimukset palveluntuottajien kanssa ovat erilaisia, vaikka toiminta on pitkälti samanlaista. Tilaajatoiminnan yhdistämisellä tai ainakin yhtenäistämällä saataisiin todennäköisesti synergiaetuja ja edistettäisiin kilpailun syntymistä.

Tavoitteet

Tavoitteena on parantaa Merenkululaitoksen ja Tiehallinnon tilaaman lauttaliikenteen tehokkuutta ja varmistaa sen palvelutaso.

Tehtävä

Työryhmän tehtävänä on arvioida tilaajan tavoitteet tyydyttävän ja lauttaliikenteen palvelutason varmistavan kilpailuttamisen mahdollisuudet ja arvioida, onko edellytyksiä avata Merenkululaitoksen ja Tiehallinnon lauttaliikenne kokonaisuudessaan kilpailulle ja mahdollisesti yhdistää näiden virastojen lauttaliikenteen tilaajatoimintoja. Työryhmän tehtävänä on myös ehdottaa keinoja aluskannan riittävän uusiutumisen varmistamiseksi lauttaliikenteen kalustosta aiheutuvien liikennekatkosten minimoimiseksi.

Työryhmän tulee ottaa työssään huomioon raportissa ”Suomenlahden ja sisävesistöjen saaristoliikenteen kehittäminen” (liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 74/2005) esitetyt ehdotukset.

Organisointi

Puheenjohtaja:

rakennusneuvos Mikko Ojajärvi, liikenne- ja viestintäministeriö

Jäsenet:

hallitusneuvos Kaisa Leena Välipirtti, merenkulkuneuvos Sirkka-Heleena Nyman ja neuvotteleva virkamies Leena Kostander, liikenne- ja viestintäministeriö, lautupäällikkö Sirpa Vanhala ja piirijohtaja Timo Vähämaa, Merenkululaitos, tiejohtaja Pekka Jokela, Tiehallinto

Sihteerit:

tieinsinööri Timo Laaksonen, Tiehallinto,

hankintajohtaja Arne Kumlin, Merenkululaitos

Työryhmä kokoontuu tarpeen mukaan laajennettuna seurantaryhmänä, johon kuuluvat lisäksi Tiehallinnon pääjohtaja Eero Karjaluohto ja Merenkululaitoksen pääjohtaja Markku Mylly sekä Turunmaan kuntayhtymän, Saaristoasiain neuvottelukunnan ja Varsinais-Suomen liiton nimeämät edustajat. Työryhmän ehdotukset on käsiteltävä seurantaryhmässä.

Työryhmän tulee kuulla työssään Varustamoliikelaitosta, Tieliikelaitosta ja kilpailuvirastoa sekä Tieliikelaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen henkilöstön edustajia.

Liikenne- ja viestintäministeri

Susanna Huovinen

Osastopäällikkö
Ylijohtaja

Harri Cavén

TIEDOKSI

Saaristoasiain neuvottelukunta

Varsinais-Suomen liitto

Turunmaan kuntayhtymä

Merenkululaitos

Tiehallinto

Tieliikelaitos

Varustamoliikelaitos

Yleinen osasto

Liikennepolitiikan osaston yksiköt

Työryhmän ja seurantaryhmän jäsenet

Liite 2 Yhteysalusliikenteen reitit



Liite 3 Lauttapaikat

Lauttapaikat 1.1.2005

- | | |
|-----------------------|--------------------|
| 1. Allassalmi | 24. Mossala |
| 2. Arvinsalmi | 25. Mönni |
| 4. Bergö | 26. Nauvo-Korppoo |
| 5. Bardsund | 27. Oikarainen |
| 6. Eskilö | 29. Palva |
| 7. Halluoto | 30. Saverkeit |
| 8. Hanhivirta | 31. Pellinki |
| 9. Hirvisalmi | 32. Pinoperä |
| 10. Hämärönsalmi | 33. Parainen-Nauvo |
| 11. Häntivirta | 34. Puotossalmi |
| 12. Högsar | 35. Rongonsalmi |
| 13. Kietävälä | 36. Räisälä |
| 14. Kivimo | 37. Skagen |
| 15. Kolvukanta | 38. Skäldö |
| 16. Kokkila | 39. Tappuvirta |
| 17. Korppoo-Houtskär | 41. Ulkoluoto |
| 18. Korppoo-Norsskata | 42. Vartsala |
| 19. Kortesalmi | 44. Vekaransalmi |
| 20. Kuparivirta | 45. Veikuanmaa |
| 21. Kyänlempi | 46. Väno |
| 22. Lamposaari | 47. Keistö |
| 23. Lövä | |

