

Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähijunaliikenteen julkisen rahoituksen uudistaminen

Työryhmän mietintö



| | | | |
|--|----------------|--|--|
| Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) | | Julkaisun laji | |
| Työryhmä | | Mietintö | |
| Juhani Tervala (puheenjohtaja) | | Toimeksiantaja Liikenne- ja viestintäministeriö | |
| Katariina Myllärniemi (sihteeri) Sabina Lindström (sihteeri) | | Toimielimen asettamispäivämäärä 15.6.2005 | |
| Julkaisun nimi Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähijunaliikenteen julkisen rahoituksen uudistaminen. Työryhmän mietintö | | | |
| Tiivistelmä Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 15.6.2005 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää pääkaupunkiseudun (PKS) työssäkäyntialueen lähijunaliikenteen julkisen rahoituksen uudistamista siten, että tarjonta tehostuisi ja liikenteen palvelutasoa kehitettäisiin osapuolten yhteistyönä. Työssä oli otettava huomioon EY:n komission julkisen liikenteen yksinoikeuksia ja julkisia tukia koskevat lainsäädännön muutokset. Valtio ja kunnat rahoittavat PKS:n työssäkäyntialueella junien lähiliikennettä noin 30 miljoonalla eurolla (LVM 7,6 milj. euroa ja YTV-kunnat nettona runsaat 22 milj. euroa) . Lähijunaliikenteessä tehdään vuosittain noin 50 miljoonaa matkaa, joista vajaa 40 miljoonaa YTV:n ja runsas 10 miljoonaa liikenne- ja viestintäministeriön ostamassa liikenteessä. Työryhmä esittää, että pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähijunaliikenteen liikennepalveluja tulee jatkossa tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Alueen palvelutason määrittämiseen osallistuvat valtio, YTV, alueen kunnat ja VR Osakeyhtiö. Oikoradan valmistuttua lähiliikennettä on syytä kehittää pääradan nykyistä tarjontaa lisäämällä ja järjestämällä oikoradalle Haarakokea, Mäntsälää ja Lahtea palvelevaa lähiliikennettä. Lisäksi turvataan jo olemassa olevat lähiliikenteen vuorot. Työryhmä katsoo, että vuoden 2006 budjettirahoitus on riittävä, mutta vuodesta 2007 alkaen perustarjonta edellyttää valtion määräraha-kehyykseen tai nykyiseen lähiliikennerahoitukseen noin 3 miljoonan euron lisäystä. Tämän lisäksi pääradan lähijunatarjonnan parantamiseksi pyritään arkisin ruuhka-ajan ulkopuolella lisäämään kuusi junaparia. Työryhmä esittää, että henkilöliikennelakia muutetaan vuoden 2007 alusta lukien siten, että valtion ja YTV:n lisäksi alueen kuntien on mahdollista rahoittaa junaliikennettä suoraan. Lähtökohtana on kuntien osallistuminen liikenteen palvelutason määrittämiseen ja rahoitukseen tai kuntalaisten matkustamisen tukemiseen lipputuella. | | | |
| Avainsanat (asiasanat) Rahoitusjärjestelmä, pääkaupunkiseutu, lähijunaliikenne, joukkoliikenne, ostoliikenne | | | |
| Muut tiedot Yhteyshenkilö LVM/ Katariina Myllärniemi | | | |
| Sarjan nimi ja numero Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 1/2006 | | ISSN 1457-7488 (painotuote) 1795-4045 (verkkajulkaisu) | ISBN 952-201-500-8 (painotuote) 952-201-501-6 (verkkajulkaisu) |
| Kokonaissivumäärä 50 | Kieli suomi | Hinta 12 € | Luottamuksellisuus julkinen |
| Jakaja Edita Publishing Oy | | Kustantaja Liikenne- ja viestintäministeriö | |



| | | | |
|---|------------------------|--|--|
| Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgrupp | | Typ av publikation Betänkande | |
| Juhani Tervala (ordf.) | | Uppdragsgivare Kommunikationsministeriet | |
| Katariina Myllärniemi och Sabina Lindström (sekr.) | | Datum för tillsättandet av organet 15.6.2005 | |
| Publ kation Reform av den offentliga finansieringen av närtågstrafiken i huvudstadsregionens pendlingsområde | | | |
| Referat <p>Kommunikationsministeriet tillsatte den 15 juni 2005 en arbetsgrupp med uppgift att utreda olika alternativ för att reformera den offentliga finansieringen av närtågstrafiken i huvudstadsregionens pendlingsområde. Målet är att effektivisera utbudet av trafik tjänster och att höja servicenivån i samarbete med alla berörda parter. Arbetet skulle utföras med beaktande av de lagstiftningsmässiga ändringar som EG-kommissionen antagit beträffande exklusiva rättigheter för och offentligt stöd till kollektivtrafiken.</p> <p>Staten och kommunerna finansierar trafiken med närtåg i pendlingsområdet i huvudstadsregionen med ca 30 miljoner euro per år (varav kommunikationsministeriets andel är 7,6 milj. euro och SAD-kommunernas nettobidrag drygt 22 milj. euro). I huvudstadsregionen görs årligen ca 50 miljoner tågresor inom närtrafiken, varav fått 40 miljoner resor är köptrafik finansierad av SAD och drygt 10 miljoner resor köptrafik som kommunikationsministeriet finansierar.</p> <p>Arbetsgruppen rekommenderar att trafik tjänsterna i huvudstadsregionens pendlingsområde i fortsättningen granskas som en helhet. Servicenivån för regionen skall definieras i samråd med staten, SAD, kommunerna i området samt VR Aktiebolag.</p> <p>När direktbanan Kervo–Lahtis blivit färdig bör närtrafiken utvecklas så att det nuvarande utbudet på huvudbanan ökas och närtrafik läggs in på direktbanan för att betjäna resenärer till och från Haarajoki, Mäntsälä och Lahtis. Dessutom bör de nuvarande avgångarna inom närtrafiken naturligtvis bevaras.</p> <p>Arbetsgruppen anser att budgetfinansieringen för 2006 är tillräcklig. För att trygga basutbudet krävs däremot från och med 2007 att en anslagsökning om ca 3 miljoner euro anvisas till statens budgteramar eller till den nuvarande finansieringen av närtrafiken. Det finns också planer på att lägga in sex extra tågpar på vardagar utanför rusningstid för att förbättra utbudet av närtåg på huvudbanan.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att persontrafiklagen ändras från ingången av 2007 så att också kommunerna i området vid sidan av staten och SAD kan direktfinansiera tågtrafiken. Målet är att kommunerna deltar i definieringen av servicenivån och finansieringen av trafiken eller att de stöder kommuninvånarnas resor med biljettstöd.</p> | | | |
| Nyckelord Finansieringssystem, huvudstadsregionen, närtågstrafik, kollektivtrafik, köptrafik | | | |
| Övriga uppgifter Kontaktperson vid kommunikationsministeriet är Katariina Myllärniemi. | | | |
| Seriens namn och nummer Kommunikationsministeriets publikationer 1/2006 | | ISSN 1457-7488 (trycksak) 1795-4045 (nätpublikation) | ISBN 952-201-500-8 (trycksak) 952-201-501-6 (nätpublikation) |
| Sidoantal 50 | Språk finska | Pris 12 € | Sekretessgrad offentlig |
| Distribution Edita Publishing Ab | | Förlag Kommunikationsministeriet | |



| | | | |
|--|----------------------------|---|---|
| Authors (from body; name, chairman and secretary of the body) Working group | | Type of publication Report | |
| Juhani Tervala, chair; Katariina Myllärniemi, secr. | | Assigned by Ministry of Transport and Communications | |
| Sabina Lindström, secr. | | Date when body appointed 15 June 2005 | |
| Name of the publication Reform alternatives for public financing in train transport in the Helsinki metropolitan commuting area | | | |
| Abstract <p>On 15 June 2005 the Ministry of Transport and Communications appointed a working group to examine ways to reform public financing in train transport in the Helsinki metropolitan commuting area. The purpose was to improve the supply and service level of transport in cooperation with the stakeholders involved. Consideration had to be given to the amendments in the EU Commission's legislation concerning exclusive rights and public support in public transport.</p> <p>In the Helsinki metropolitan commuting area train transport receives annual financing from the state and municipalities around 30 million euros (from the Ministry of Transport and Communications 7.6 million euros and from municipalities of the Helsinki Metropolitan Area Council more than 22 million euros net). The number of trips made annually amounts to around 50 million, of which less than 40 million within the scope of the transport services purchased by the Helsinki Metropolitan Area Council and more than 10 million within the scope purchased by the Ministry.</p> <p>The working group proposes that train transport services in the Helsinki Metropolitan commuting area be considered as one entity and the service level in the area be defined by the state, the Helsinki Metropolitan Area Council, municipalities in the area and VR Ltd together.</p> <p>After a new railway section from Kerava to Lahti will be finished the focus of development should lie on commuting train transport; more services should be provided on the main railway line as well as on the new section for the benefit of Haarajoki, Mäntsälä and Lahti. The existing commuting routes should also be ensured.</p> <p>In the working group's view the budget for 2006 seems adequate, but from 2007 onwards the basic service level will require an increase of around 3 million euros in the spending limits or in the current financing limits for commuting. An additional aim is that the services be improved by adding 6 more train pairs to weekday commuting transport outside rush hour.</p> <p>The working group proposes that the Passenger Transport Act be amended as of the beginning of 2007 to enable direct financing to train transport also from municipalities. The starting point is that municipalities are involved in defining the transport service level and financing, or support their residents by means of ticket subsidies.</p> | | | |
| Keywords Financing system, Helsinki metropolitan area, commuting train transport, public transport, purchased transport services | | | |
| Miscellaneous Contact person at the Ministry: Katariina Myllärniemi | | | |
| Serial name and number Publications of the Ministry of Transport and Communications 1/2006 | | ISSN 1457-7488 (printed version) 1795-4045 (electronic version) | ISBN 952-201-500-8 (printed version) 952-201-501-6 (electronic version) |
| Pages, total 50 | 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 työryhmän selvittämään pääkaupunkiseudun (PKS) työssäkäyntialueen lähijunaliikenteen julkisen rahoituksen uudistamista. Työryhmän toimikausi oli 16.6.2005 - 31.12.2005.

Työryhmän toimeksianto perustuu joukkoliikennetavoitteiden saavuttamista loppuhallituskauden aikana selvittäneen liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) työryhmän 6.6.2005 esityksiin (LVM :n julkaisuja 50/2005). Työryhmä esitti kesäkuussa mm., että pääkaupunkiseudun metropolialueen lähiliikenteen rahoituksen turvaamiseksi ja käytön lisäämiseksi liikenne- ja viestintäministeriö perustaa työryhmän, jonka tehtävänä on Keravan ja Kirkkonummen kokeiluun perustuen tehdä selvitys ja ehdotus lähiliikenteen julkisen rahoituksen uudistamisesta ja jonka reunaehdoksi asetetaan kehysten mukainen rahoitus.

Työryhmän lähtökohtana oli lähijunaliikenteen **rahoitusjärjestelmän uudistaminen** ja tarjonnan tehostaminen siten, että liikenteen palvelutasoa kehitetään eri osapuolten yhteistyönä.

Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueella valtio ja kunnat rahoittavat joukkoliikennettä (juna-, bussi-, raitiovaunu-, metro- ja lauttaliikennettä) vuosittain yhteensä noin 180 miljoonalla eurolla, josta valtion osuus on noin 10 miljoonaa euroa. Junien lähiliikenteen osuus koko PKS:n rahoituksesta on noin 30 miljoonaa euroa vuonna 2005 (LVM 7,6 miljoonaa euroa ja YTV -kunnat nettona noin 22 miljoonaa euroa).

Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähijunaliikenne on kokonaan viranomaisten ostamaa liikennettä. YTV ostaa junaliikennettä omalla alueellaan noin 47 miljoonalla eurolla ja liikenne- ja viestintäministeriö tukee liikennettä YTV-alueen ulkopuolella 7,6 miljoonalla eurolla (vuoden 2005 taso). Liikenteessä tehdään vuosittain noin 50 miljoonaa matkaa. Näistä vajaa 40 miljoonaa tehdään YTV:n ostamassa liikenteessä ja runsas 10 miljoonaa liikenne- ja viestintäministeriön ostamassa liikenteessä. Lähiliikenteen liikevaihto on lähes 80 miljoonaa euroa vuodessa. Asiakastulot kattavat noin 60 % kustannuksista.

Nykyisen lainsäädännön perusteella muilla kuin liikenne- ja viestintäministeriöllä ja YTV:llä ei ole toimivaltaa rahoittaa suoraan junaliikennettä. Tarvittaessa kunnat voivat tukea kunta-laistensa matkustamista sopimalla menettelytavoista liikenne- ja viestintäministeriön kanssa.

Työryhmä esittää, että

1. Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähijunaliikenteen liikennepalveluja tulee jatkossa tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Alueen palvelutason määrittämiseen osallistuvat valtio, YTV, alueen kunnat ja VR Osakeyhtiö. Tämä edesauttaa liikenne- ja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Pääkaupunkiseudulla joukkoliikenteen ostoista ja palvelujen tarjoamisesta on kehitettävä todellinen vaihtoehto uusille infrastruktuuri-investoinneille. Tosin alueen rataverkko täytyy rakentaa riittävän kattavaksi.
2. Junaliikenteen myönteisten ympäristö- ja aluerakennevaikutusten johdosta valtion on perusteltua tukea merkittävästi pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähiliikennettä. Oikoradan valmistuttua lähiliikennettä on syytä kehittää pääradan nykyistä tarjontaa lisäämällä ja järjestämällä oikoradalle sen käyttöönotosta alkaen Haarajokea, Mäntsälää ja Lahtea palvelevaa lähiliikennettä. Lisäksi turvataan nykyiset lähiliikenneyhteydet Karjaan radalla ja pääradalle pyritään lisäämään junavuoroja ruuhka-ajan ulkopuolella.
3. Oikoradan lähijunaliikenteelle on saatava riittävä liikennetarjonta jo alusta lähtien, jotta matkustajamäärät lähtisivät voimakkaaseen kasvuun ja jotta joukkoliikenne olisi todellinen vaihtoehto henkilöautoliikenteelle. Aluksi junatarjonnan lähtökohtana on vähintäänkin 11 junaparia/arkipäivä (22 yhdensuuntaista junaa/arkipäivä) eli ruuhka-

aikoina lähijuna kerran tunnissa ja päivisin lähijuna joka toinen tunti. Lauantaisin ja sunnuntaisin junatarjonnan lähtökohtana on 8 junaparia (16 yhdensuuntaista junaa).

4. LVM / VR –lähiliikenteen perustarjonta on nykyinen tarjonta lisättyä oikoradan 11 junaparilla/arkipäivä (22 yhdensuuntaista junaa/arkipäivä). Vuoden 2006 budjettirahoitus on riittävä perustarjonnan osalta. Vuodesta 2007 alkaen perustarjonta edellyttää valtion määräraha-kehikseen tai nykyiseen lähiliikenne-rahastukseen noin 3 miljoonan euron lisäystä. Pääradan lähijunatarjonnan parantamiseksi pyritään arkisin ruuhka-ajan ulkopuolella lisäämään vähintään 6 junaparia (lisästarve noin 0,6 miljoonaa euroa).
5. Henkilöliikennelakia muutetaan viimeistään vuoden 2007 alusta lukien siten, että valtion ja YTV:n lisäksi alueen kuntien on mahdollista rahoittaa junaliikennettä suoraan. Lähijunaliikenteen peruspalvelutarjontaa parempien palvelujen järjestämisen lähtökohtana on kuntien osallistuminen liikenteen palvelutason määrittämiseen ja rahoitukseen tai kuntalaisten matkustamisen tukemiseen lipputuella.
6. Kerava, Kirkkonummi, YTV ja VR Osakeyhtiö toteuttavat ns. 3-vyöhykkeen lippuko-keilun, jonka on tarkoitus alkaa maaliskuun alussa 2006. Nykyiset valtionavut säilytetään kokeilun ajan.
7. Jatkossa lähijunaliikenteen palvelutaso on perusteltua suunnitella keskitetysti. Samalla on selvitettävä liikenteen hankintaperiaate. Tämä edellyttää lainsäädännön muutosta ja kuntien ja valtion välistä pitkäkestoista puitesopimusta lähijunaliikenteen palvelu- tasosta ja rahoituksesta.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut rakennusneuvos Juhani Tervala liikenne- ja viestintäministeriöstä. Työryhmän jäseninä ovat toimineet budjettineuvos Esko Tainio valtiovarainministeriöstä, johtaja Leena Karessuo Suomen Kuntaliitosta, liikennehallintopäällikkö Olli Sauri Etelä-Suomen lääninhallituksesta, henkilöliikennejohtaja Antti Jaatinen VR Osakeyhtiöstä, yhteistyöjohtaja Hannu Penttilä Pääkaupunkiseudun Yhteistyövaltuuskunnasta (YTV), kunnanjohtaja Tarmo Aarnio Kirkkonummen kunnasta, kaupunginjohtaja Erkki Kukkonen Järvenpään kaupungista, hallitusneuvos Tuula Ikonen liikenne- ja viestintäministeriöstä ja ylitarkastaja Marcus Merin liikenne- ja viestintäministeriöstä. Työryhmän työhön on lisäksi osallistunut liikenneinsinööri Silja Siltala Suomen Kuntaliitosta.

Työryhmä on kuullut toimitusjohtaja Yrjö Judströmiä Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy:stä.

Työryhmän sihteereinä ovat toimineet ylitarkastaja Katariina Myllärniemi ja ylitarkastaja Sabina Lindström liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Työryhmä on kokoontunut yhdeksän kertaa.

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

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

Helsingissä 20. päivänä joulukuuta 2005

Juhani Tervala

Esko Tainio

Hannu Penttilä

Antti Jaatinen

Leena Karessuo

Olli Sauri

Erkki Kukkonen

Tarmo Aarnio

Tuula Ikonen

Marcus Merin

Sabina Lindström

Katariina Myllärniemi

SISÄLLYSLUETTELO

| | | |
|------------|--|-----------|
| 1 | TAUSTA..... | 14 |
| 2 | KANSALLISEN JA KANSAINVÄLISEN JOUKKOLIIKENTEEEN VERTAILU | 14 |
| 3 | LÄHILIIKENTEEEN NYKYTILA..... | 15 |
| 3.1 | Pääkaupunkiseudun (PKS) työssäkäyntialueen joukkoliikenne | 15 |
| 3.2 | Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähijunaliikenne..... | 16 |
| 3.3 | Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen joukkoliikenteen julkinen rahoitus | 20 |
| 3.3.1 | Joukkoliikennerahoitus..... | 20 |
| 3.3.2 | Lähijunaliikenteen rahoitus | 21 |
| 3.3.3 | YTV Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan lähijunaliikenteen ostot | 22 |
| 3.3.4 | Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) lähijunaliikenteen ostot..... | 23 |
| 4 | LAINSÄÄDÄNTÖ | 24 |
| 4.1 | Voimassa oleva EU-lainsäädäntö..... | 24 |
| 4.2 | Palvelusopimusasetus..... | 24 |
| 4.3 | Voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö | 26 |
| 5 | TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSET TYÖSSÄKÄYNTIALUEELLA | 27 |
| 5.1 | Kehys- ja radanvarsikuntien väestöennusteet..... | 27 |
| 5.2 | Kehys- ja radanvarsikuntien maankäyttö | 29 |
| 5.2.1 | Kaavoitus ja hallittu kasvu | 29 |
| 5.2.2 | Asemien vaikutusalueet ja liityntäliikenne | 30 |
| 5.3 | Kerava - Lahti –oikorata | 30 |
| 5.3.1 | Oikoradan yhteiskunnallinen merkitys..... | 30 |
| 5.3.2 | Oikoradan lähijunaliikenteen matkustajaennusteet | 31 |
| 5.3.3 | Oikoradan lähiliikenteen tarjonta | 34 |
| 5.4 | Kalustoinvestoinnit..... | 35 |
| 5.5 | Kunta- ja palvelurakennemuutos ja vapaaehtoinen yhteistyö..... | 35 |
| 5.6 | Kerava - Kirkkonummi –kokeilu..... | 36 |
| 6 | VAIHTOEHTOISIA LÄHILIIKENTEEEN SUUNNITTELU- JA RAHOITUSMALLEJA | 37 |
| 6.1 | Rautateiden lähiliikenteen suunnittelu- ja rahoitusmallin tavoitteet..... | 37 |
| 6.2 | Nykyisten liikenteen järjestämis- ja rahoitusperiaatteiden jatkaminen..... | 37 |
| 6.3 | Valtiosihteerityöryhmän ehdottama rahoitusmalli..... | 38 |
| 6.4 | Tavoitetasomalli | 40 |
| 6.5 | Laajennetun YTV:n malli | 41 |
| 7 | JOHTOPÄÄTÖKSET JA TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET | 42 |

ERIÄVÄ MIELIPIDE

LIITE Työryhmän asettamiskirje 15.6.2005

1 TAUSTA

Hallitusohjelman joukkoliikennetavoitteiden saavuttamista loppuhallituskauden aikana selvittänyt työryhmä ehdotti 2.6.2005, että Keravan ja Kirkkonummen suunnitteilla olevaan kokeiluun perustuen liikenne- ja viestintäministeriö asettaisi työryhmän tekemään ehdotuksen lähijunaliikenteen julkisen rahoituksen uudistamisesta. Tavoitteena tuli olla rahoitusjärjestelmän tehostaminen. Erityistä huomiota tuli kiinnittää rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyteen ja seurannan asianmukaisuuteen.

Kerava-Lahti –oikoradan valmistuminen syksyllä 2006 luo edellytyksiä kehittää ja laajentaa pääkaupunkiseudun lähiliikennettä siten, että joukkoliikenteen käyttö työmatkaliikenteeseen kasvaa. Pääradan kapasiteetin vapautuminen Keravan ja Riihimäen välillä luo edellytyksiä kehittää pääradan lähiliikennettä. Keravan kaupunki, Kirkkonummen kunta, YTV, VR Osa-KEYHTIÖ sekä liikenne- ja viestintäministeriö valmistelevat parhaillaan Keravan, Kirkkonummen ja YTV-alueen lähiliikenteen kolmivuotista ns. 3-vyöhykkeen lipputukikokeilua. Se alkaa vaiheittain vuonna 2006.

EU-komissio on tehnyt vuosina 2000 ja 2002 lainsäädäntöaloitteet julkisen liikenteen yksinoikeuksista ja julkisesta tuesta. Kesällä 2005 tarkistetulla asetusehdotuksella olisi suoria vaikutuksia julkisen tuen käyttö- ja menettelytapoihin. Asetusehdotuksen voimaantulo on vielä auki.

Suomen sisäinen muuttoliike kasvukeskuksiin jatkuu tulevaisuudessakin ja tämä aiheuttaa pendelöintiliikenteen kasvamista. Erityisesti pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueella on vaurduttava joukkoliikenteen kustannustehokkaiden ja houkuttelevien palveluiden tarjoamiseen. Tällä estetään alueen laajamittainen liikenteen ruuhkautuminen, sillä väyläinvestointeja ei alueella voida tehdä loputtomiin.

2 KANSALLISEN JA KANSAINVÄLISEN JOUKKOLIIKENTEEN VERTAILU

Julkisen rahoituksen määrällä mitattuna Suomen joukkoliikennejärjestelmää voidaan pitää hyvin kustannustehokkaana. Valtion ja kuntien suora tuki vastaa vain kymmenesosaa joukkoliikenteen 2 miljardin euron liikevaihdosta Varsin pienellä julkisella panoksella tuotetaan kohtuullisen kattavat ja laadukkaat joukkoliikennepalvelut. Kun asian vielä suhteuttaa maamme kokoon ja harvaan asutukseen, korostuu tehokkuuden merkitys entisestään. Kustannustehokkuuden käänköpuoli on kuitenkin se, että pienetkin heilahtelut julkisessa rahoituksessa näkyvät heti kansalaisten saamien julkisten palveluiden tasossa. Rahoituksen suurin haaste on sen tehokas kohdentaminen. Joka tapauksessa joukkoliikenteelle julkisen rahoituksen tarve on Suomessa vähäisempää kuin muualla EU-maissa.

Rautateiden lähiliikenteen joukkoliikennepalvelut on järjestetty hyvin eri tavoin Euroopassa. Suomi kuuluu niihin harvoihin EU-valtioihin, joissa toimii ainoastaan yksi operaattori. Edellä kävijöitä kilpailun vapauttamisessa ovat olleet Saksa, Iso-Britannia, Ruotsi ja Tanska. Kilpailuttamistoiminta muualla Euroopassa on pääsääntöisesti alentanut liikennöinnin kustannustasoja jopa 10 – 30 %. Ruotsin kilpailuttamiskierrokset alensivat kustannuksia yhteensä 20% ja Tanskassa Jyllannin alueen rautatiekilpailuttaminen toi lähes 30% säästöä. Kilpailuttamisen tehokkuus vaihtelee kunkin maan olosuhteiden mukaisesti, joten mitään suoraviivaisia arvioita kilpailuttamisen tuloksesta Suomessa ei voida tehdä.

Rautatieinfrastruktuuri on kaikissa maissa säilytetty valtion omistuksessa. Poikkeus on Iso-Britannia, jossa yksityistäminen tehtiin vuonna 1995. Tuloksena oli epäonnistuminen, koska ratayhtiö ei investoinut riittävästi rataverkkoon. Rataverkon yksityistäminen johtaa helposti kustannusten minimointiin ja kehittämisen laiminlyöntiin, jolloin erityisesti liikenneturvallisuus on vaarassa. Suomen rataverkosto on ollut viranomaisvastuulla, joten rataverkon kunto ja turvallisuustaso on kohtuullinen.

3 LÄHILIIKENTEEEN NYKYTILA

3.1 Pääkaupunkiseudun (PKS) työssäkäyntialueen joukkoliikenne

Tietoja pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen joukkoliikennevirroista ja niiden kulkumuoto-osuuksista on Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelman 2002 taustaselvityksinä. Liikenne- ja viestintäministeriön ja tiehallinnon henkilöliikennetutkimukset (1998-99 ja valmisteilla oleva 2004-05) eivät käsittele pääkaupunkiseudun työssäkäyntialuetta omana tutkimusalueena, vaan aluejako on maakuntapohjainen.

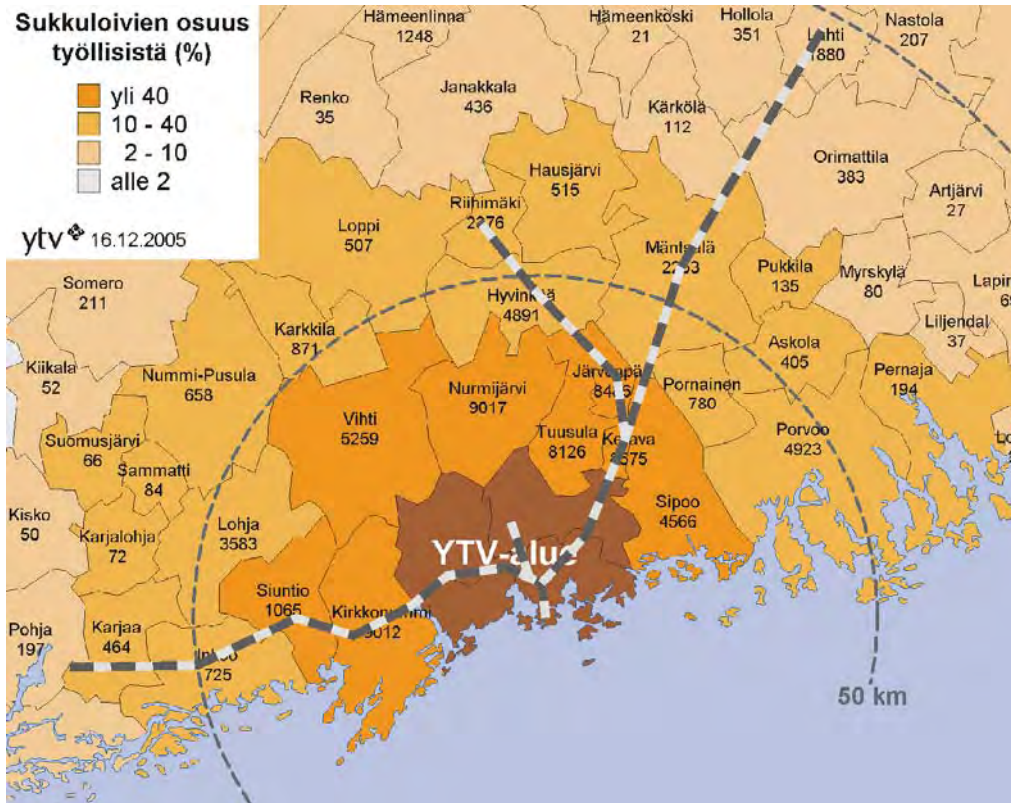
Liikenteen suoritetilaston mukaan vuonna 2003 koko YTV-alueella tehtiin 360 miljoonaa joukkoliikennematkaa eli keskimäärin 1 miljoonaa matkaa päivässä. Tästä oli seudullista (rajan ylittävää) liikennettä lähes 84 miljoonaa matkaa, josta junaliikennettä 45 % ja linja-autoliikennettä 55 %.

Työssäkäynti YTV-alueelle

Runsaalla 110 000 työllisellä on kotipaikka YTV-alueen ulkopuolella ja työpaikka YTV-alueella. Noin 15 %:lla näistä pendelöijistä on nk. kakkosasunto YTV-alueella tai he eivät muusta syystä matkusta alueelle joka työpäivä. Mutta 85 % matkustaa päivittäin töihin YTV-alueelle. Vastaavasti YTV-alueella asuvista runsas 20 000 henkeä käy töissä alueen ulkopuolella.

Henkilöliikennetutkimuksen mukaan PKS:n työssäkäyntialueella pendelöivistä noin 30 % on joukkoliikenteen käyttäjiä, joten YTV-alueelle ja -alueelta matkustavista noin 135 000 matkustajasta joukkoliikennettä käyttää lähes päivittäin noin 34 000 - 37 000 henkeä.

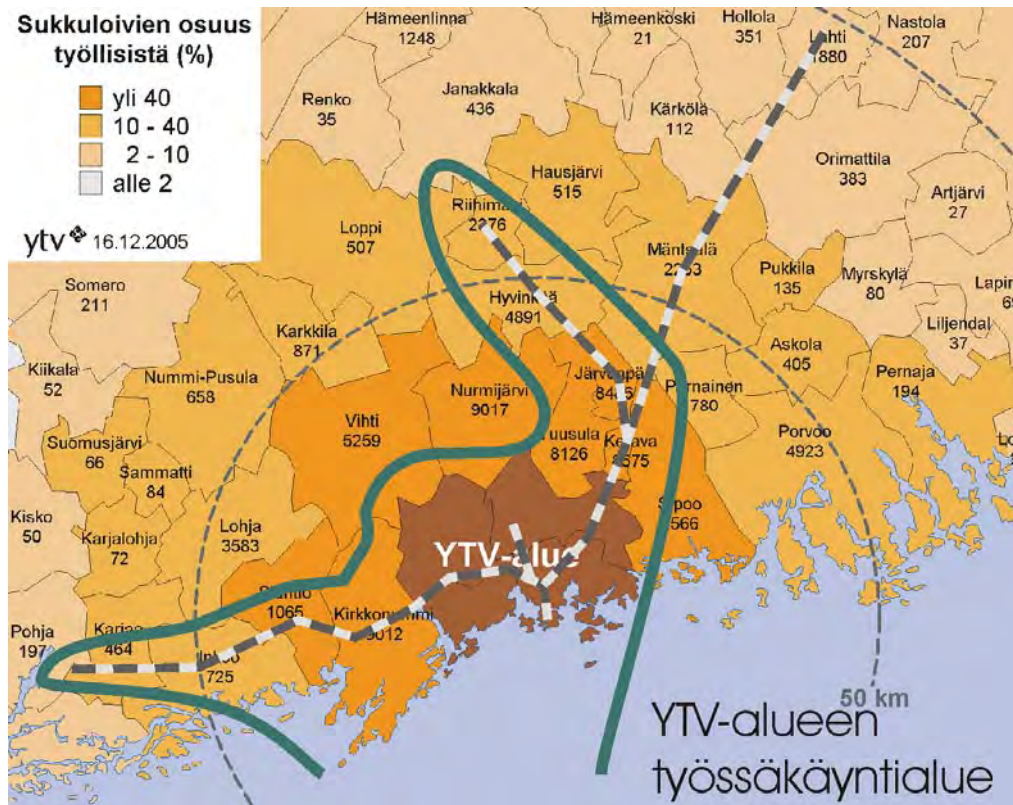
Kehyskuntien pendelöintimäärät ovat Siuntion noin 1100 hengestä Nurmijärven ja Kirkkonummen runsaaseen 9000 henkeen. Hyvinkäältä ja Porvoosta kulkee YTV-alueelle lähes 5000, Tampereelta lähes 2500 ja Lahdesta 1880 henkeä (kuva 1).



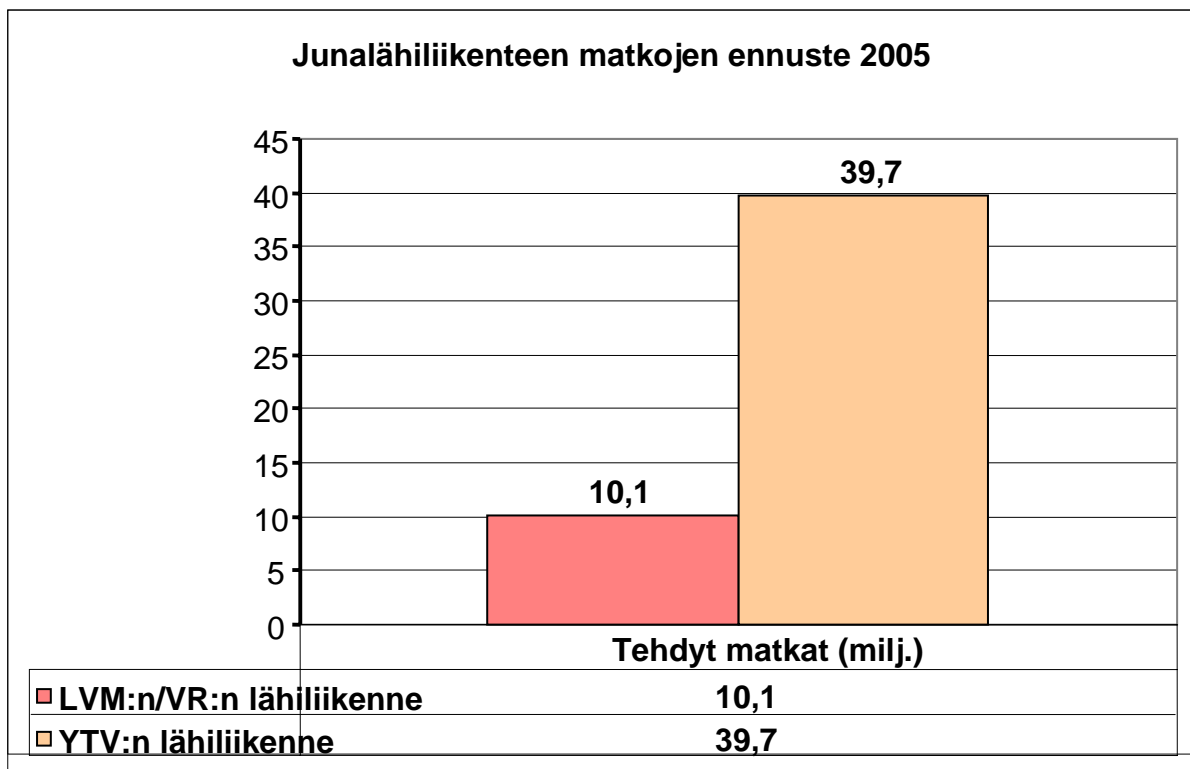
Kuva 1. YTV-alueelle sukuloivat 31.12.2003 täydennettynä lähijunarataosuuksilla (Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto 2005)

3.2 Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähijunaliikenne

VR Osakeyhtiön matkustajalaskelmien mukaan pääkaupunkiseudun rautateiden lähiliikennealueella tehdään vuodessa noin 50 miljoonaa matkaa. Näistä vajaa 40 miljoonaa tehdään YTV-alueella ja runsas 10 miljoonaa liikenne- ja viestintäministeriön ostoliikenteen alueella. Erityisesti YTV-alueen matkustajamäärät ovat nousseet viimeisen viiden vuoden aikana. Tähän on vaikuttanut erityisesti Leppävaaran kaupunkiradan valmistuminen 2002 ja Keravan kaupunkiratalaajennus 2004.

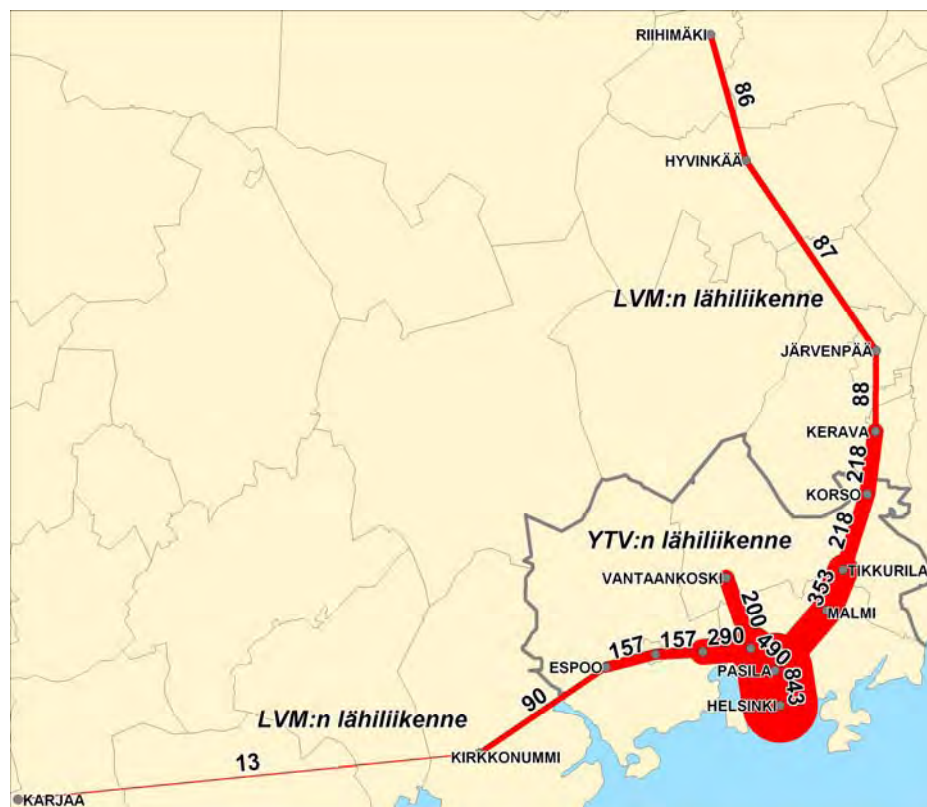


Kuva 2. YTV-alueelle sukuloivat 31.12.2003 täydennettynä nykyisillä lähijunarataosuuksilla ja radan arvioidulla vaikutusalueella (Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto 2005)

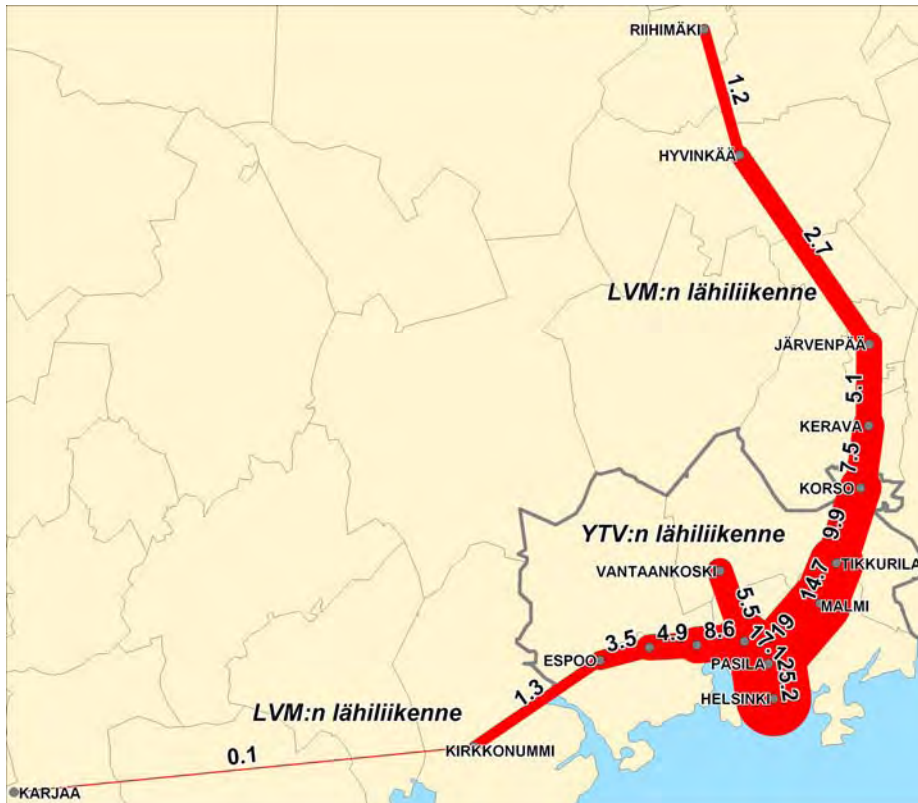


Kuva 3. YTV- ja LVM / VR-lähijunal liikenteen matkat (milj.) vuonna 2005 (VR&LVM 2005)

Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueella kulkee maanantaista perjantaihin rantaradan ja Vantaankosken radan suuntaan 490 ja pääradan suuntaan 353 lähiliikennejunaa vuorokaudessa. Näillä junamäärillä kuljetetaan arkisin YTV-, kehyskuntien ja radanvarsikuntien alueella keskimäärin runsaat 177 000 matkustajaa.



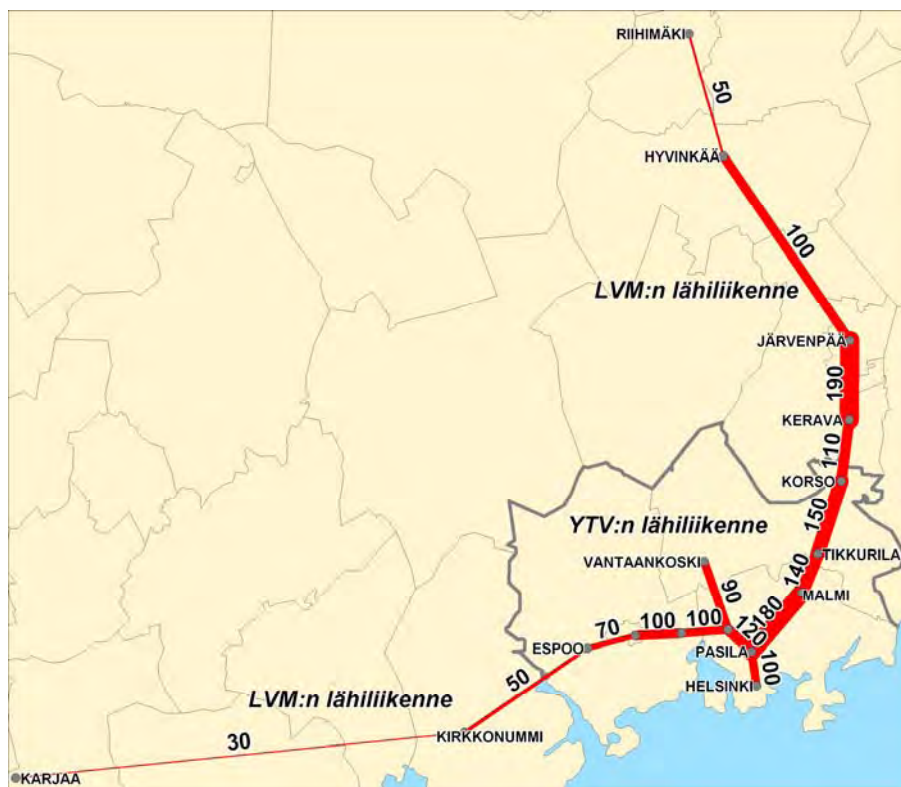
Kuva 4. Lähiliikenteen molempiin suuntiin arkisin kulkevat junamäärät asemaväleittäin vuonna 2005 (VR 2005)



Kuva 5. Lähijunaliikenteen matkamäärät (milj. matkaa/vuosi) asemaväleittäin (VR-matkustajalaskennat 2004-05)

Arkiliikenteen matkustajamääriä voidaan verrata lähiliikenteen junatarjontaan, jolloin selviää palvelun kysynnän ja tarjonnan suhde eri rataosuksilla (kuva 6). Absoluuttiset matkustajamäärät ovat toki suurimmat Helsingin ja Pasilan välisellä osuudella (keskimäärin 25,2 miljoonaa matkaa/vuosi), mutta Keravan ja Järvenpään välisellä rataosuudella kulkee suhteessa suurin matkustajamäärä.

Toisaalta junakoot ovat keskimäärin suurempia pääradalla kuin rantaradan ja Vantaankosken suunnalla, joten keskimääräiset matkustajamäärät junaa kohden eivät anna aivan tarkkaa kuvaa kullakin rataosuudella tarjotusta kapasiteetista.



Kuva 6. Keskimääräiset matkustajamäärät junaa kohti arkisin lähiliikenteessä asemaväleittäin (VR matkustajalaskennat 2004-05, VR 2005)

3.3 Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen joukkoliikenteen julkinen rahoitus

3.3.1 Joukkoliikennerahoitus

Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen valtion (ministeriön ja lääninhallituksen) joukkoliikenteen tuki on runsas 10 milj. euroa/vuosi. Alueen kuntien tuki kohdistuu seutulippu- ja työmatkalipputukena linja-autoliikenteelle ja vain marginaalisesti muutaman rantaradan kunnan subventoimaan VR Osakeyhtiön 30 päivän lippuun. YTV-alueen liikenteen rahoituksessa kunnat ovat suoritepohjaisten sopimusten mukaisesti rahoittajina osuuksillaan eli kunnat maksavat osuuden kustakin myydystä lipusta YTV:lle.

Taulukko 1. Joukkoliikenteen julkinen rahoitus pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueella 2004

| | |
|--|-------------|
| YTV-alue (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen) | 79,5 *) |
| Liikenne- ja viestintäministeriö | 9,1 |
| Etelä-Suomen lääninhallitus | 1,0 |
| Työssäkäyntialueen muut kunnat | 6,5 **) |
| | Milj. euroa |

Lähde: YTV taloustiedot 2005, ESLH:n ostoliikennetilastot 2004 ja LVM-laskelmat 2005

*) Luku ei sisällä alv 8% **) Arviolaskelma

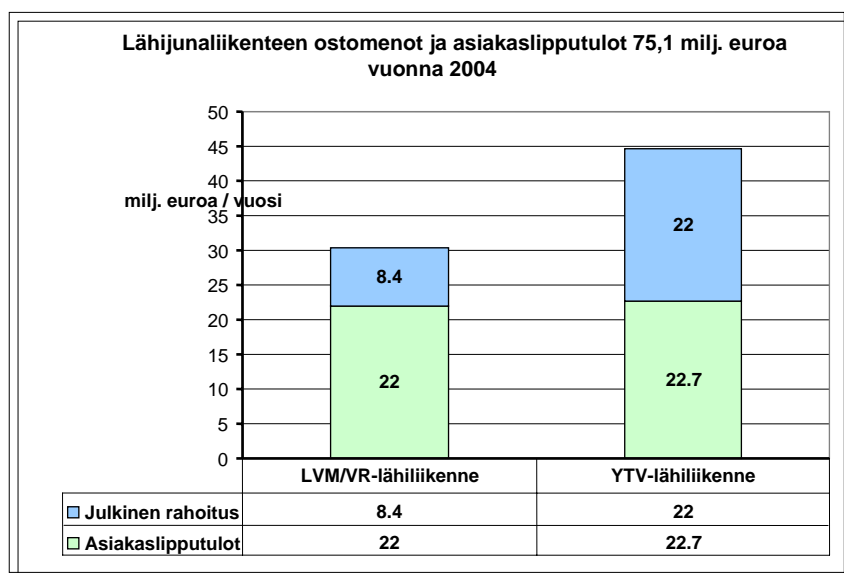
YTV-alueella on oma seutulippujärjestelmänsä. YTV-alueen ulkopuolisella pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueella on käytössä linja-autoliikenteen seutu- ja työmatkalippuja, joita lääninhallitus ja alueen kunnat subventoivat. Lääninhallituksen osuus subventiosta on enintään 48 % . Kunta määrittelee matkustajan maksaman hinnan ja maksaa liikenteenharjoittajille subvention. Vuonna 2004 esimerkiksi Lahden seutukunnan (15 kuntaa) lipputuki oli yhteensä 621 000 euroa ja Riihimäen seutukunnan (6 kuntaa) tuki 23 300 euroa. Jotkut kunnat kuuluvat useampaan seutulippualueeseen.

Etelä-Suomen lääninhallitus rahoittaa junaliikenteen liityntälippuja samoin subventio-osuuksin kuin seutu- ja työmatkalippuja. Lähijunaliikenteen matkalippuihin rahoitusta ei kohdenneta, vaan rahoitettava lippu on VR Osakeyhtiön 30 päivän näyttölippuun liitettävä lisäosa, joka oikeuttaa matkustamiseen pääkaupunkiseudun kuntien sisäisessä joukkoliikenteessä tai lähtöpään kunnan linja-autoliikenteessä.

3.3.2 Lähijunaliikenteen rahoitus

Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähijunaliikenteen rahoitus muodostuu neljästä eri tulolähteestä, joita ovat

1. YTV-alueen lähijunaliikenteen ostot (v. 2004 noin 44,7 milj. euroa, ei sis. alv 8%)
2. YTV-lähijunaliikenteen asiakaslipputulot, joiden osuus on arvioitava kokonaistuloista ja -menoista, koska lipputuloa ei kohdenneta liikennemuodoittain (v. 2004 noin 22 milj. euroa, ei sis. alv 8%)
3. LVM / VR-lähijunaliikenteen ostoista (v. 2004 noin 8,4 milj. euroa, ei sis. alv 8%)
4. LVM / VR-lähijunaliikenteen asiakaslipputulosta (v. 2004 noin 22 milj. euroa, ei sis. alv 8%)



Kuva 7. Lähijunaliikenteen ostotulot PKS:n työssäkäyntialueella vuonna 2004 (VR taloustiedot 2004, YTV talousyksikön tiedot 2004, LVM:n tilinpito 2004)

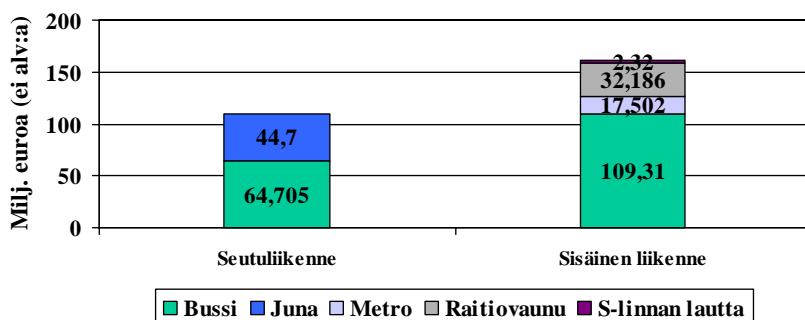
3.3.3 YTV Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan lähijunaliikenteen ostot

YTV:n koko joukkoliikenteen ostomenot ja lipputulot ilman arvonlisäveroa olivat vuonna 2004 noin 270,8 milj. euroa. Tästä summasta asiakaslipputulot muodostavat 191,2 milj. euroa (taulukko 2). Liikenteen tukitoiminnot, esimerkiksi lipunmyynti, markkinointi ym., mukaan lukien YTV-seudun joukkoliikenteen menot olivat yhteensä 344 miljoonaa euroa vuonna 2004.

| YTV-alueen joukkoliikenteen ostomenot ja lipputulot 2004 (ilman alv 8%) | | | | | |
|--|---------------|----------------------|-------------------|--------------------|---------------|
| Milj. euroa / vuosi | Seutuliikenne | Helsinki sisäinen | Espoo sisäinen | Vantaa sisäinen | Yht. |
| Liikenteen ostomenot | | | | | |
| - bussiliikenne | 63,42 | 75,26 | 19,53 | 14,51 | 172,73 |
| - metrolinjat | | 17,50 | | | 17,50 |
| - raitioliikenne | | 32,18 | | | 32,18 |
| - Suomenlinnan lauttaliikenne | | 2,32 | | | 2,32 |
| - U-linjat (seudun ulkopuolelta tuleva bussiliik) | 1,28 | | | | 1,28 |
| - lähijunaliikenne | 44,70 | | | | 44,70 |
| Yhteensä | 109,40 | 127,26 | 19,53 | 14,51 | 270,72 |
| Lipputulot (sis. edelliseen) | 70,70 | 103,01 | 10,11 | 7,34 | 191,17 |
| Erotus | 38,69 | 24,25 | 9,42 | 7,16 | 79,54 |
| Lipputulot/liikenteen ostomenot | 64,6 % | 80,9 % | 51,8 % | 50,6 % | 70,6 % |

Taulukko 2. YTV-alueen joukkoliikenteen ostokustannukset milj.euroa/vuosi vuonna 2004

YTV-alueen joukkoliikenteen ostomenot vuonna 2004



Kuva 8. YTV-alueen joukkoliikenteen ostomenot ilman alv 8 % vuonna 2004

YTV:n lähijunaliikenteen ostotoiminnan periaatteet ovat seuraavat:

- 1) YTV määrittelee alueensa lähijunaliikenteen tarjonnan,
- 2) hyväksyy VR Osakeyhtiön laatiman liikenteenhoitosuunnitelman, johon sisältyvät aikataulut ja kaluston käyttö,
- 3) ostaa YTV-alueella pysähtyvistä lähijunista sen osuuden, joka tehdään YTV-lipuilla ja joka määritetään matkustajasuoritteiden perusteella sekä
- 4) ostaa muusta lähijunaliikenteestä sen osuuden, joka tehdään YTV-lipuilla.

Koska VR Osakeyhtiön omat vyöhykeliput, kaukoliikenteen liput sekä henkilökunnan vapaa-liput kelpaavat YTV-alueen junissa, tämä osuus hyvitetään YTV:n maksamassa korvauksessa.

Nykyisen YTV:n ja VR Osakeyhtiön välisen ostosopimuksen lähtökohtana on vuoden 2000 junaliikenne, nk. perusliikenne. Perusliikenteen paikkakilometreille, kalustomäärälle ja kalustotyypeille on sovittu kokonaishinta. Jos suoritemäärät muuttuvat, se otetaan huomioon paikkakilometrien, kaluston määrän ja laadun muutoksina. Paikkakilometrien muutoksille ja eri kalustotyypeille on sovittu omat hintansa.

Sovittu hinta on sisältänyt kaikki YTV-alueen lähiliikenteen hoitoon liittyvät palvelut, kuten lippujen myynnin asemilla, konduktöörin lippujen myynnin junissa, junaliikenteen tiedotuksen ja markkinoinnin, josta päävastuu on ollut YTV:llä, sekä lippujen tarkastustoiminnan.

Nykyinen YTV:n ja VR Osakeyhtiön junaliikenteen ostosopimus päättyy vuoden 2005 lopussa. Uusi sopimus on neuvoteltu ja sen kustannuskehys on laadittu vuosille 2006 - 2017. Sopimus koostuu neljästä erillisestä sopimuksesta; muut palvelut, operointi-, kalusto- ja kunnossapitosopimukset sekä allekirjoituspöytäkirjasta.

3.3.4 Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) lähijunaliikenteen ostot

Liikenne- ja viestintäministeriö toteuttaa junaliikenteen ostoillaan nk. julkista palvelutehtävää, samoin yleisperiaattein kuin lääninhallitukset tekevät linja-autoilla ja takseilla hoidettavan alueellisen runkoliikenteen ostoillaan. Lähijunaliikenteen ostot eivät perustu markkinahinnoitteluun, vaan sillä mahdollistetaan korkeampi palvelutaso eli useampi junavuoro kuin mihin suorat lipputulot antaisivat mahdollisuuden.

YTV-alueen ulkopuolinen LVM / VR-lähijunaliikenne kuuluu kokonaan ministeriön ostoliikenteen piiriin. Periaate on, että VR Osakeyhtiö suunnittelee ja toteuttaa liikenteen ja LVM tilaa sen, jos katsoo tarpeelliseksi. Lähijunaliikenteen ostot koskevat taajamajunaliikennettä väleillä Helsinki - Karjaa ja Helsinki - Riihimäki.

Ostosopimuksen lähtökohtana on ollut VR Osakeyhtiön esittämät junakohtaiset alijäämälaskeumat. Sen perusteella osapuolet ovat sopineet ostoliikenteen korvauksen määrän. Liikenne on ostettu yhtenä kokonaisuutena. Ministeriö on ostanut liikenteen nettoperiaatteella eli liikennöinnin taloudellisen riskin on kantanut operaattori, joka on saanut pitää liikenteessä maksetut asiakaslipputulot.

Nykyinen ministeriön ja VR Osakeyhtiön välinen lähiliikenteen ostosopimus on voimassa vuoden 2006 elokuun loppuun. LVM:n lähiliikenteen ostot ovat vuosina 2006 - 2009 määrärahakehysten mukaisesti 7,6 milj. euroa/vuosi. Uusi sopimus on neuvoteltavana.

4 LAINSÄÄDÄNTÖ

4.1 Voimassa oleva EU-lainsäädäntö

EU:n perustamissopimuksen 73 artiklan mukaan julkinen tuki on sopimuksen mukainen, jos se on tarpeen liikenteen yhteensovittamiseksi tai korvausta julkisten palvelujen käsitteeseen kuuluvien velvoitteiden täyttämiseksi. Artikla on liikenteen alalla sovellettava poikkeus 87-88 artikloissa säädetystä pääsäännöstä. Julkiselle liikenteelle maksettavasta tuesta säädetään tarkemmin neuvoston asetuksessa julkisten palvelujen käsitteeseen rautatie- maantie- ja sisävesiliikenteessä olennaisesti kuuluvia velvoitteita koskevista jäsenvaltioiden toimenpiteistä (ETY) N:o 1191/69, jota on muutettu asetuksella 1893/91. Jäljempänä käytetään nimitystä palveluvelvoiteasetus. Lisäksi asetuksessa 1192/69 säädetään sosiaalisista maksuista ja asetuksessa 1107/70 infrastruktuurista. EY:n tuomioistuimen mukaan nämä kolme asetusta selittävät perustamissopimuksen 73 artiklan tyhjentävästi liikenteen alalla.

Palveluvelvoiteasetuksen mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat pitää voimassa tai asettaa kaupunkien tai esikaupunkien henkilöliikennettä taikka alueellista henkilöliikennettä koskevia julkisen palvelun velvoitteita. Nämä velvoitteet voivat olla liikennöintivelvoitteita, kuljetusvelvoitteita ja hintavelvoitteita. Velvoitteiden täyttämiseksi aiheutuvat taloudelliset rasitukset on hyvitetävä yrityksille noudattaen asetuksen yksityiskohtaisia säännöksiä. Jos kuljetusyritys harjoittaa sekä liikennettä, jota koskee julkisen palvelun velvoite että muuta toimintaa, on toteutettava erillinen kirjanpito.

Toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus tehdä kuljetusyritysten kanssa sopimuksia julkisista palveluista. Sopimuksia voidaan tehdä sellaisten riittävien liikennepalvelujen varmistamiseksi, joissa otetaan erityisesti huomioon sosiaaliset tekijät ja ympäristötekijät sekä kaupunki- ja aluesuunnittelu, tai joiden tarkoituksena on tarjota määrähintoja tietyille matkustajaryhmille.

Perustamissopimuksen 88 artiklan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Tätä ilmoitusmenettelyä koskevaa säännöstä ei sovelleta, jos maksettu hyvitys on palveluvelvoiteasetuksen mukainen.

4.2 Palvelusopimusasetus

Vuodesta 2000 lähtien on ollut vireillä komission ehdotus palveluvelvoiteasetuksen uudistamiseksi. Komissio on vuoden 2005 heinäkuussa antanut uuden tarkistetun ehdotuksen (nk. palvelusopimusasetus).

Tarkistetun ehdotuksen mukaan asetusta sovellettaisiin raide- ja maantieliikenteessä, silloin kun toimivaltaiset viranomaiset toimivat julkisen henkilöliikenteen alalla varmistukseen yleishyödylliset palvelut. Julkisella henkilöliikenteellä tarkoitetaan viranomaisen organisoimia liikennepalveluja, joita tarjotaan yleisölle yhtäjaksoisesti ketään syrjimättä. Yleishyödyll-

listen palvelujen varmistamisella viranomaiset voivat tavoitella runsaampia ja laadukkaampia palveluja ja edullisempia hintoja kuin voitaisiin tarjota pelkästään markkinoilla käytävän kilpailun pohjalta. Asetuksessa vahvistettaisiin ne ehdot, joiden mukaisesti toimivaltaiset viranomaiset voivat korvata liikenteenharjoittajille asettamiensa julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä aiheutuvat kustannukset ja myöntää yksinoikeuksia julkisen henkilöliikenteen harjoittamiseen.

Toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä valitsemansa liikenteenharjoittajan kanssa sopimus aina, kun se myöntää yksinoikeuden tai maksaa korvausta julkisen palvelun velvoitteet täyttämistä. Kuitenkin viranomainen voi vaihtoehtoisesti antaa yleisiä määräyksiä, jos se päättää vahvistaa enimmäishintoja. Vahvistetut hinnat voivat koskea tiettyjä matkustajaryhmiä tai kaikkia matkustajia.

Kaikissa sopimuksissa ja määräyksissä on määriteltävä selkeästi julkisen palvelun velvoitteet, jotka liikenteenharjoittajien on täytettävä, sekä alueet joita sopimus tai säännöt koskevat. Lisäksi on puolueettomalla ja avoimella tavalla määriteltävä ne muuttujat, joiden perusteella korvaus maksetaan. Muuttujat on määriteltävä niin, että yksikään korvaus ei missään tapauksessa ylitä määrää, joka on tarpeen, jotta voidaan kattaa velvoitteen täyttämistä aiheutuneet nettokustannukset. Edelleen, on yksityiskohtaisesti määriteltävä, miten kustannukset ja tulot jaetaan. Sopimusten on oltava määräaikaista. Pääsäännön mukaan linja-autoliikenteen palveluista tehty sopimus saa olla voimassa enintään kahdeksan vuotta ja rautatieliikenteen sopimus enintään 15 vuotta. Toimivaltainen viranomainen voi sopimuksessa vaatia, että valittu liikenteenharjoittaja tarjoaa kyseisten palvelujen tarjontaan aikaisemmin osallistuneelle henkilölle ne oikeudet, joista he olisivat nauttineet, jos olisi tapahtunut direktiivissä 2001/23/EY tarkoitettu liikkeenluovutus.

Asetus ei rajoita toimivaltaisen viranomaisten velvoitteita, jotka johtuvat julkisia hankintoja koskevista direktiiveistä. Toimivaltaiset paikalliset viranomaiset voivat itse kilpailuttamatta tarjota liikennepalveluja. Sama koskee oikeudellisesti erillistä yksikköä, joka on toimivaltaisen viranomaisen yksinomaisessa määräysvallassa. Kummassakin tapauksessa kilpailuttamatta jättämisen edellytyksenä on, että kaikki julkisten henkilöliikennepalvelujen harjoittamiseen liittyvä toiminta tapahtuu viranomaisen toimivalta-alueella. Viranomaiset tai erilliset yksiköt eivät myöskään saa osallistua toimivalta-alueen ulkopuolella järjestettyihin tarjouskilpailuihin.

Jos toimivaltainen viranomainen turvautuu ulkopuoliseen tahoon, on sopimukset tehtävä tarjouskilpailun perusteella. Toimivaltainen viranomainen voi kuitenkin tehdä suorahankinnan kolmessa eri tilanteessa:

- 1) jos palvelun ennakoitu vuotuinen arvo on alle yhden miljoonan euron tai määrä alle 300000 kilometriä vuodessa,
- 2) jos kyseessä on alueellinen rautatieliikenne tai rautateiden kaukoliikenne sekä
- 3) väliaikaisesti kiireellisessä tapauksessa, jos palvelu katkeaa tai uhkaa katketa.

Kaikkien korvausten, jotka maksetaan ilman tarjouskilpailua tehdyn sopimuksen tai yleisten sääntöjen perusteella, on oltava asetuksen liitteessä vahvistettujen vaatimusten mukaisia. Korvaus ei saa ylittää sitä taloudellisten nettovaikutusten määrää, joka vastaa julkisen palvelun velvoitteen täyttämistä liikenteenharjoittajan kustannuksiin ja tuloihin aiheutuvia positiivisia ja negatiivisia kokonaisvaikutuksia. Jos liikenteenharjoittaja harjoittaa myös muuta kuin velvoiteliikennettä, on noudatettava kirjanpidon erillisyyttä.

Siirtymäsäännösten mukaan jokaisen toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että arvoaan vähintään puolet sen linja-autoliikenteen sopimuksista on tehty asetuksen mukaisesti neljän vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta ja kaikki sopimukset kahdeksan vuoden kuluessa. Rautatieliikenteessä vastaavat siirtymäajat ovat viisi ja kymmenen vuotta. Määräaikaiset sopimukset, jotka on tehty oikeudenmukaista kilpailumenettelyä noudattaen, jäävät voimaan. Siirtymäajan jälkimmäisellä puoliskolla toimivaltaiset viranomaiset voivat kieltäytyä tekemästä sopimusta sellaisten liikenteenharjoittajien kanssa, joiden tuottamien liikennepalvelujen arvosta alle puolet perustuu asetuksen mukaisiin korvauksiin. Tätä säännöstä soveltaessaan viranomaisten on toimittava syrjimättömästi. Aikaisintaan palvelusopimusasetus voi tulla voimaan vuonna 2007, jonka jälkeen on viisi vuotta aikaa kilpailuttaa 50 % liikenteestä ja 10 vuoden kuluttua on kilpailutettava koko liikenne.

4.3 Voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö

Palveluvelvoiteasetuksessa tarkoitetuista toimivaltaisista viranomaisista säädetään luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetussa laissa (343/1991), jäljempänä henkilöliikennelaki. Lain 7 b §:n mukaan toimivaltainen viranomainen rautatieliikennettä koskevissa asioissa on liikenne- ja viestintäministeriö. Kunnat eivät ole toimivaltaisia viranomaisia, joten ne voivat osallistua junaliikenteen tukemiseen vain sopimalla siitä ministeriön kanssa. Henkilöliikennelain 23 §:ssä on säännös, jonka mukaan valtion talousarviossa osoitetuin määrärahoihin voidaan maksaa yritysten kanssa palvelujen ostamisesta tehdyistä sopimuksista aiheutuvat korvaukset ja hyvittää yrityksille asetetuista palveluvelvoitteista aiheutuneet kulut siten kuin palveluvelvoiteasetuksessa tarkemmin määrätään. Lisäksi määrärahalla voidaan rahoittaa lentoliikenteen ostoja sekä joukkoliikenteen kehittämis-, suunnittelu- ja tutkimushankkeita.

Tieliikenteeseen maksettavista valtionavustuksista on säädetty tarkemmin liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa joukkoliikenteen valtionavustuksista (64/2002). Asetuksessa on tarkennettu valtion rahoituksen käyttötarkoituksia sekä määrätty avustuksen enimmäismääristä, kestosta ja hyväksyttävistä kustannuksista.

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.

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.

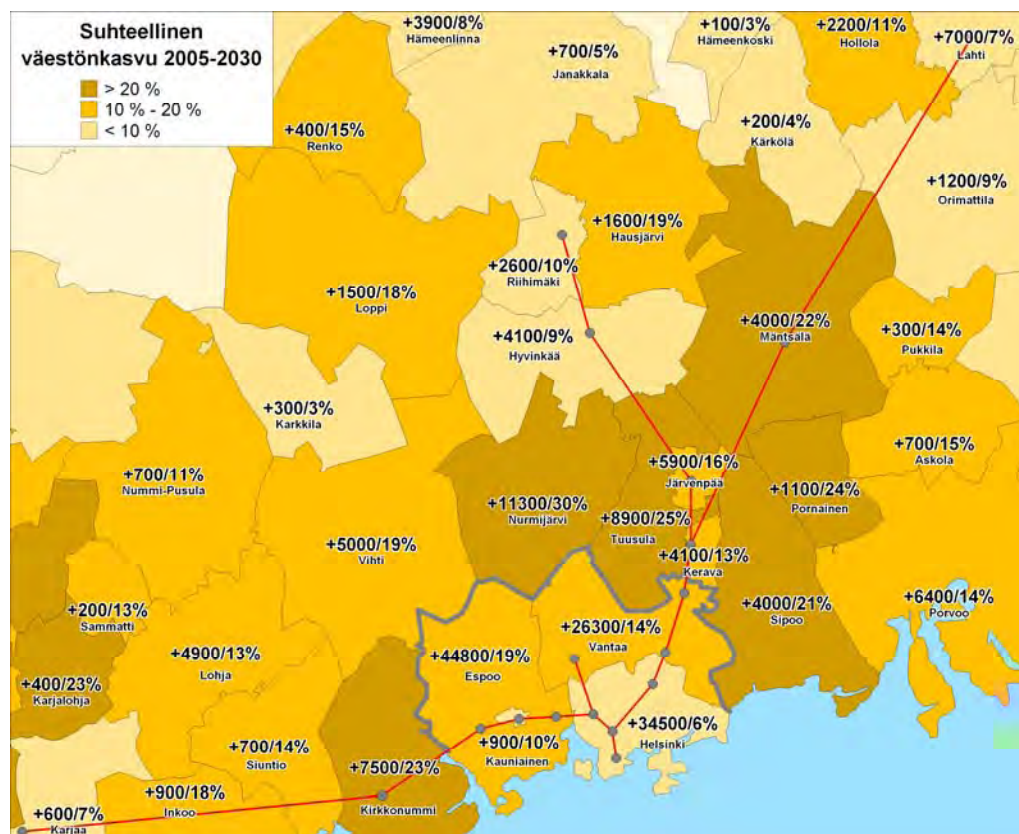
5 TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSET TYÖSSÄKÄYNTIALUEELLA

5.1 Kehys- ja radanvarsikuntien väestöennusteet

Koko pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen väestökasvuksi on arvioitu vuoteen 2020 mennessä noin 200 000 henkeä. Suhteellisesti suurin kasvu on viimeisen 10 vuoden aikana tapahtunut kehys- ja erityisesti radanvarsikunnissa. Jatkossakin odotetaan suurimman kasvupotentiaalin olevan näillä alueilla.

Yhdyskuntien kehityksessä saattaa syntyä 15 - 20 vuoden aikana muutos myös toiseen suuntaan. Väestön eläköityessä ja yksinasumisen suhteellisen osuuden kasvaessa myös aktiiviväestön keskuudessa, kohtuullisen tai jopa lyhyen työmatkan arvostus saattaa kasvaa. Taloudellinen toimeliaisuus ja uudet työpaikat sijoitetaan itse kehyskuntiin ja liikenteellinen tarve muuttuu. Tietotekniikan kehittymisen ja halpenemisen myötä työtä tullaan siirtämään lähelle asutusta. Teollisuuden toimialat ovat jo nyt sijoittuneet muualle kuin suuriin keskuksiin. Tämä trendi tulee joka tapauksessa jatkumaan. Kaupan palvelut (ml. välitys, tukkukauppa ja varastointi) ovat myös siirtyneet halvemmän maan ja suosiollisen kaavoituksen myötä pois ydin-keskuksista.

Tilastokeskuksen väestöennusteet laaditaan nk. trendiennusteena eli ennustelaskelman pohjatekijä otetaan jo toteutunut muutos. Vuoden 2030 väestöennusteen (kuva 9) mukaan kehys- ja radanvarsikuntien kasvusuunnat ovat oikoradan odotettujen liikennejärjestelmävaikutusten vuoksi Vantaa – Kerava – Tuusula - Järvenpään ja erityisesti Mäntsälän alueilla. Myös muualle kehyskuntiin ja on ennustettu suurta kasvupotentiaalia, esim. Nurmijärvellä +30 % vuosina 2005 - 2030.



Kuva 9. Väestön kasvuennuste kunnittain vuodesta 2005 vuoteen 2030 (Tilastokeskus 2005)

Maakuntien liittojen ja kuntien kasvuennusteet poikkeavat suuresti Tilastokeskuksen vastavista. Pää- ja oikoradan kunnissa odotukset ovat systemaattisesti korkeammat kuin Tilastokeskuksella, mutta esim. rantaradan Inkoon ja Karjaan ennusteet ovat juuri päinvastaisia.

| Kunta | Maakuntaliittojen väestösuunnite, lisäys 2005-2025 yht. 64 600 henk | Tilastokeskuksen ennuste lisäys 2005-2030 yht. 48 800 henk | Työssäkäyntialueen työpaikkakasvu 2005-2025 yht. 20 000 henk (ei kunnittaista ennustetta) |
|-------------|--|---|--|
| Hyvinkää | 7 000 | 4 100 | |
| Järvenpää | 7 100 | 5 900 | |
| Kerava | 7 600 | 4 100 | |
| Kirkkonummi | 13 800 | 7 500 | |
| Mäntsälä | 8 100 | 4 000 | |
| Nurmijärvi | 9 000 | 11 300 | |
| Siuntio | 1 000 | 700 | |
| Tuusula | 10 300 | 8 900 | |
| Karjaa | 300 | 600 | |
| Inkoo | 400 | 900 | |

Taulukko 3. Kehyskuntien väestöennusteet ja työpaikkakasvu. (Uudenmaan maakuntaliittojen ennusteet vuoteen 2025 ja Tilastokeskuksen ennuste vuoteen 2030)

Koska väestöennusteet poikkeavat näin suuresti toisistaan, on syytä suhtautua varauksella sekä Tilastokeskuksen trendiennusteisiin että maakuntaliittojen kehittämisenennusteisiin. Maakuntaliittojen ennusteen mukaan vastaavan kunta-alueen työpaikkakasvu tulee olemaan yhteensä noin 20 000 työpaikkaa vuoteen 2025. Valtaosa työpaikoista sijoittuu keskustaajamiin ja radanvarsialueille.

5.2 Kehys- ja radanvarsikuntien maankäyttö

5.2.1 Kaavoitus ja hallittu kasvu

Radanvarsikunnissa maankäytönsuunnittelulla on kiinteä kytkentä raideliikennejärjestelmään. Työssäkäyntialueen kunnissa on tulevaisuudessa runsaasti väestönkasvupotentiaalia. Keskeisiä haasteita ovat kuitenkin väestön ja työpaikkojen tasapainoinen kasvu ja aluerakenteen eheyttäminen. Hallitsematon väestönkasvu ei tuota alueelle tasaista taloudellista hyvinvointia, joten maankäytön ja kaavoituksen käyttö kasvun hallinnassa on merkittävää.

Uusien asukkaiden muuttaminen kuntaan aiheuttaa kunnalle velvollisuuden erilaisten palvelujen järjestämiseen. Uuden asuinrakentamisen myötä kunnalle tulee välittömästi teknisiä investointikustannuksia, kuten katujen sekä vesi- ja viemäriverkoston rakentaminen.

Väestökasvu edellyttää myös uusien koulujen ja päiväkotien sekä muiden julkisten palvelurakennusten toteuttamista. Myös kunnan käyttö- ja kunnossapitokustannukset kasvavat asukkaiden lisääntymisen myötä. Merkittävä kustannusvaikutus kuntatalouden kannalta on kunnan toimintamenojen kasvu erityisesti perusturva- ja sivistyspalvelujen sektorilla.

Kaavataloudellisessa tarkastelussa saatetaan todeta, että uusista asukkaista kunnalle aiheutuvat menot ovat keskipitkällä aikavälillä suuremmat kuin kunnan saamat välittömät ja välilliset tuotot.

Merkittävintä onkin se, kasvaako kunnan ostovoima muuttoliikkeen myötä, kasvaako alueen yritysten kilpailukyky siten, että tuotantoa lisätään tai valitsevatko uudet yritykset radanvarren paikkakunnat sijoituspaikakseen.

Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen maankäytön rakenteessa on tapahtunut ja tapahtumassa kolmen tasoisia muutoksia:

- 1) Maankäytön kehitys kuntien **sisällä** painottuu uusien tai rakennettavien/kehittävien asemanseutujen läheisyyteen.
- 2) Maankäytön kehitys kuntien **kesken** painottuu niihin kuntiin, joiden alueelle on tulossa uusia ja kehitettäviä ratoja ja asemia.
- 3) Maankäytön tehostamisen painopiste on **nauhamaaisissa** kehittämiskäytävissä, ei tasisaisesti alueilla.

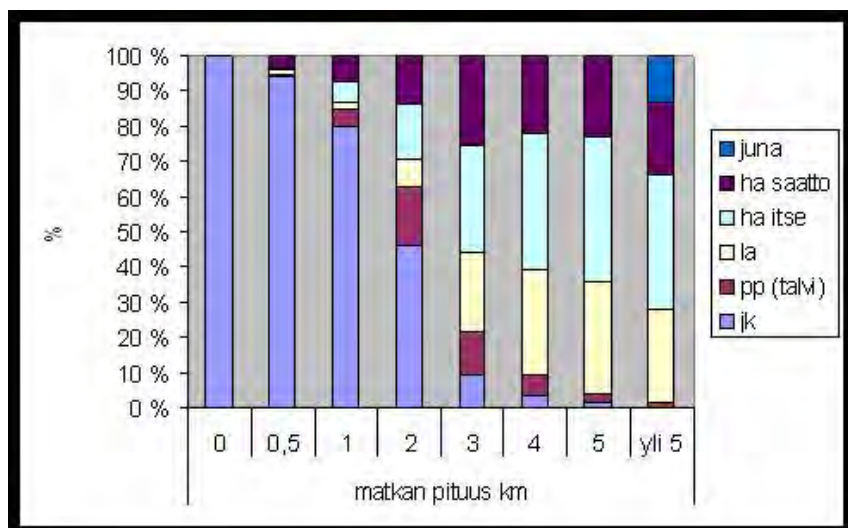
Joka tapauksessa alueen keskeisimpiä tehostamistoimia ovat maankäytön ja aluerakenteen tiivistäminen ja uusien, tiiviiden asuin- ja palvelualueiden kaavoittaminen ja toteuttaminen.

Järvenpää - Lahti –moottoritien valmistuminen vuonna 1999 on vahvistanut erityisesti Mäntsälän seudun kasvua. Viimeisten vuosien aikana on oikoratahanketta hyödynnetty voimakkaasti markkinoitaessa Mäntsälää asuinkuntana. Tässä onkin onnistuttu, sillä Mäntsälän kasvu

on ollut radanvarsikunnissa nopeinta. Rantaradan kunnista Kirkkonummi on ollut erittäin voimakkaan väestönkasvun aluetta ja kasvu jatkuu seuraavina vuosina samanlaisena. Kasvu tulee johtamaan ehkä kuntatalouden tiukkenemiseen. Koko kehyskunta-alueelle on tärkeää luoda olosuhteet, joilla tasainen kasvuvaikutus toteutuu kaikkien kuntien kehityksessä.

5.2.2 Asemien vaikutusalueet ja liityntäliikenne

Riihimäki - Järvenpää -alueen haastattelututkimuksessa vuonna 2003 saatiin seudun pääasemilla kuvan 10 mukainen liityntämatkan pituusjakautuma. Sen perusteella voidaan arvioida ainakin suurempien lähiliikenteen asemien keskeisen vaikutusalueen ulottuvan noin 3 kilometrin etäisyydelle asemasta. Tulosta tosin selittää myös se, että tutkituilla asemilla maankäyttö rajoittuu pääosin juuri tälle etäisyydelle. Myös laajemman alueen maankäytöllä on merkitystä matkustajamääriin, sillä aseman vaikutusalueen rajaksi muodostuu todellisuudessa vaihtoehtoisten kulkumuotojen tai seuraavan aseman tarjoamat mahdollisuudet (nopeus, mukavuus, edullisuus, liityntä).



Kuva 10. Riihimäki - Järvenpää asemien liityntäliikennematkan pituuden vaikutus kulkumuodon valintaan (ha saatto=matkustajana, ha itse=kuljettajana, la=linja-autolla, pp=polkupyörällä, jk=kävellen)

5.3 Kerava - Lahti -oikorata

5.3.1 Oikoradan yhteiskunnallinen merkitys

Kerava - Lahti -oikoradan rakentaminen aloitettiin syksyllä 2001. Rakentamisen kokonaiskustannusarvio on 331 milj. euroa. Radan valmistuminen syksyllä 2006 lisää kaukoliikenteen ratakapasiteettia oleellisesti ja mahdollistaa henkilö- ja tavarajunien määrän lisäämisen sekä Tampereen että Kouvolan suuntaan. Kerava - Lahti -oikorata (74 km) lyhentää matka-aikaa Lahteen puolisen tuntia ja matkaa 26 km Keravan eteläpuolisilta asemilta. Radan valmistuttua lähes kaikki itään suuntautuvat henkilökaukoliikenteen ja tavaraliikenteen junat siirtyvät käyttämään uutta rataa, mikä vapauttaa ratakapasiteettia pääradalle Keravalta pohjoiseen. Oikorata

mahdollistaa tiheästi liikennöidylle alueelle rinnakkaisen väylän, joka parantaa liikenteen varmuutta ja vähentää liikenteen häiriöherkkyyttä. Jatkossa saattaa ongelmaksi nousta kaukoliikenteen raidekapasiteetti välillä Kerava - Helsinki ja Helsingin ratapihan ahtaus.

Oikorata on ennen kaikkea kaukoliikennenerata ja tähän pohjautuvat myös hankkeesta tehdyt yhteiskuntataloudelliset kustannushyötylaskelmat. Ratakapasiteetin lisääntyminen mahdollistaa nopean henkilöliikenteen lisäämisen ja tehokkaan liikennöinnin Tampereen ja Kouvolan suuntaan sekä Pietariin saakka. Oikorata siirtää myös vaarallisten aineiden kuljetuksia pois pääradan taajamien läheltä.

Kerava - Lahti –oikoradalla on vaikutuksia myös pääradan lähiliikenteelle, mutta vähäisempiä kuin kaukoliikenteelle. Vapautunut ratakapasiteetti antaa tarvittaessa mahdollisuuden ainakin joiltakin osin lisätä ruuhka-ajan ulkopuolista lähiliikennettä Helsingistä Saunakallioon. Lisäksi uuden lähijunaliikenteen aloittaminen pääkaupunkiseudun ja Lahden välille tulee mahdolliseksi. Kerava – Riihimäki - Lahti -rataosuudella kulkee nykyisin arkisin 44 junavuoroa.

5.3.2 Oikoradan lähijunaliikenteen matkustajaennusteet

Ratahallintokeskuksessa on käynnissä PTS-selvitys "Rautatieliikenne 2025", jonka yhteydessä on laadittu rautateiden henkilöliikenne-ennusteita vuosille 2007 ja 2025. Vuosi 2007 kuvaa oikoradan ensimmäistä kokonaista aukiolovuotta.

Henkilöliikenne-ennusteet perustuvat nykyiseen kaukoliikenteeseen. Ennusteet sisältävät muun oikoradan liikenteen paitsi Mäntsälän ja Haaraajoen junamatkat, joita tällä hetkellä ei ole olemassa.

Henkilöliikenne-ennusteet pitävät sisällään siirtymät muista liikennemuodoista junaan. Vuonna 2006 matka-ajat lyhenevät selvästi itäisessä Suomessa, jonka odotetaan houkuttelevan yhteydessä kasvaneen junatarjonnan kanssa matkustajia muista liikennemuodoista, lähinnä henkilöauto- ja linja-autoliikenteestä.

| Rataosa | Vuosi 2004, nykytilanne | Vuosi 2007 | Vuosi 2025 |
|--------------------|-------------------------|------------|------------|
| | miljoonaa matkustajaa | | |
| Kerava - Lahti | - | 2,5 | 3,5 |
| Kerava - Riihimäki | 5,1 | 4,3 | 5,2 |
| Riihimäki - Lahti | 2,0 | 0,3 | 0,4 |

Taulukko 4. Rautateiden henkilökaukoliikenne rataosittain vuonna 2004 ja ennuste vuosille 2007 ja 2025 (Pendolino-, InterCity-, pika- ja lähiliikennejunat).

Samoin **ratahallintokeskuksen** toimesta valmistui elokuussa 2005 haastattelututkimus (RHK, Kerava - Lahti –oikoradan ennen-jälkeen vaikutusarviointi, ennen-vaiheen selvitys) oikoradan tulevista matkustajasiirtymistä. Tuloksena oli, että oikoradan valmistumisen jälkeen Helsinki - Lahti -välin henkilöautoilijoista jopa 11 % siirtyisi kohtuullisella todennäköisyydellä junamatkustajiksi. Tämä merkitsisi Lahden seudulta ja Mäntsälästä noin 330 000 joukkoliikennematkan lisäystä nykyisiin matkamääriin. Kuinka tämä siirtymä todella toteutui-

si, on epävarmaa. Epäselvää on myös se, miten Lahden seudun junapendelöijät jakautuisivat kauko- ja taajamajuniin. Esimerkiksi Karjaan aseman käyttäjistä 90 % käyttää kaukoliikennettä ja vain 10 % taajamajunia. Asiaan vaikuttaa matka-ajan lisäksi VR Osakeyhtiön lippujen hinnoittelu ja junatarjonta. Koska lippujen tulevista hintaeroista ei vastaajilla ollut kesällä 2005 tietoa, näkemykset pohjautuvat nykyiseen hintatasoon.

Mäntsälän ja Pukkilan kunnat, VR Osakeyhtiö ja YTV teettivät keväällä 2005 Mäntsälässä ja Pukkilassa kotitalouskyselyn, jolla mitattiin kuntalaisten halukkuutta siirtyä junan käyttöön. Säännöllisiä työmatkajia tulisi Mäntsälän ja Haarajoen asemilta päivittäin noin 800, joista 87 % kulkisi Helsingin ja 13% Lahden suuntaan. Kun mukaan lasketaan epäsäännöllisesti matkaavat ja kaikki vapaa-ajan matkat, käyttäjämääräksi arvioitiin 2 000 – 2 800 matkustajaa vuorokaudessa.

Selvityksen lopputulema oli, että säännöllisen pendelöinnin määräksi Mäntsälästä ja Haarajolelta voidaan arvioida yhteensä molempiin ratasuuntiin $800 \times 2 \times 220 = 352\,000$ matkaa vuositasolla. Tähän lukuun tulee lisätä vielä epäsäännöllinen ja vapaa-ajan matkustus.

VR Osakeyhtiö on syksyllä 2005 arvioinut radan lähijunaliikenteen matkamääräksi vuositasolla noin 400 000 matkaa:

| | |
|-----------|--|
| Lahti | 25 matkustajaa/juna=200 000 yhdensuuntaista matkaa per vuosi |
| Mäntsälä | 20 matkustajaa/juna=160 000 yhdensuuntaista matkaa per vuosi |
| Haarajoki | 5 matkustajaa/juna=40 000 yhdensuuntaista matkaa per vuosi |
| Yhteensä | 400 000 yhdensuuntaista matkaa per vuosi |

VR Osakeyhtiön laskelman perusolettamuksena on ollut arkisin 22 ja viikonloppuisin 16 yhdensuuntaista junavuoroa.

Liikenne- ja viestintäministeriö on arvioinut Tilastokeskuksen ja YTV:n molempien suuntien pendelöintitilastojen, henkilöliikennetutkimuksen (HLT 1998-99) ja erillistutkimusten pohjalta, että oikoradan valmistumisen jälkeen Kerava - Lahti –radan taajamajunien matkamäärät yhteensä molempiin suuntiin olisivat vuositasolla varovaisesti arvioiden noin 500 000. Korkeimmissa arvioinneissa potentiaalia saattaisi vuositasolla olla jopa 800 000 matkaan. On kuitenkin muistettava, että Lahdesta ja Mäntsälästä Helsinkiin suuntautuva linja-autoliikenne on nykyisin varsin kattavaa eikä vaadi julkista tukirahoitusta.



Kuva 11. Lähijunien matkustajamäärien ennusteet oikoradan avaamisen jälkeen, miljoonaa matkaa/vuosi (VR- ja LVM-arviolaskelmat 2005)

Oikoradan kuntien väestöpohjan kasvu voisi nostaa erityisesti Mäntsälän seudulla kokonaisu-
matkamääräksi jopa 180 000 matkaa/vuosi. Tätä laskelmaa tukevat alueen maankäytön aktiivinen
suunnittelu ja toteuttaminen. Toisaalta nopeiden junayhteyksien määrän riittävä tarjonta
saattaa ohjata Lahden kaupunkiseudun junamatkustajia pääasiassa kaukojunaliikenteen käyt-
töön. On harkittava, onko yhteiskuntataloudellisesti kannattavaa tarjota lähijunaliikennettä
pääkaupunkiseudulta Lahteen saakka, koska kaukoliikennetarjonta palvelee myös Lahden
seutua.



Kuva 12. Lähijunien matkustajamäärien ennusteet pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueella vuonna 2025, miljoonaa matkaa/vuosi (RHK-,VR- ja LVM-arvioennusteet 2005)

Yhteenvetona voidaan todeta, että Kerava - Lahti-oikoradan lähijunamatkustajien ennusteita arvioitaessa on taustalla useita epävarmuustekijöitä. Toimintaympäristön osatekijät elävät jatkuvasti. Oikoradan varrella ja sen vaikutuspiirissä sijaitsevien asemansetujen väestömäärät ovat vuoden 2006 - 07 vaihteessa matalia, mutta on selvää, että rata ja lähijunien käyttö erityisesti työmatkaliikenteeseen sekä alueen kaavoituspolitiikka ja muuttoliike ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa toisiinsa. Hyvä kasvu-ura voidaan saavuttaa useiden toisiaan tukevien toimenpiteiden avulla.

5.3.3 Oikoradan lähiliikenteen tarjonta

Oikoradan lähiliikenteen järjestämisen tavoitteena on saavuttaa myönteisiä aluerakenteellisia vaikutuksia. Kunnat ovat tähän jo omalta osaltaan kaavoituksessa varautuneet.

Valtiolla ei nykyisten joukkoliikenteen määrärahakehysten perusteella ole mahdollisuuksia lisätä liikenteen ostoja ilman, että samalla muuta olemassa olevaa ostoliikennettä karsitaan. Näin ollen lähiliikenteen järjestäminen oikoradalle merkitsee muun lähiliikenteen tarjonnan vähentämistä.

Kuntien lähtökohtana on ollut 20 junaparivuoron (40 yhdensuuntaista junaa) tarjonta oikoradalla arkisin eli juna kerran tunnissa kumpaakin suuntaa. Tämä tulisi maksamaan kuitenkin noin 7,8 milj. euroa vuodessa, joka vastaa suunnilleen koko nykyisen LVM:n ostaman lähiliikenteen ostohintaa. Oikoradan lähiliikenteessä rahoitus olisi tehtyjen matkustusarvioiden perusteella noin 10 – 19 euroa/matka, kun nykyisessä LVM:n ostamassa lähiliikenteessä rahoitus on alle 1 euroa/matka.

Työryhmän työn aikana tehtyjen tarkastelujen perusteella oikoradalle on mahdollista saada 11 junaparin tarjonta (22 yhdensuuntaista junaa) Lahteen asti noin 3 milj. eurolla/vuosi. Rahoitus olisi tehtyjen matkustusarvioiden perusteella noin 4 - 7,5 euroa/matka.

Tällöin tarjonnan lähtökohtana on ruuhka-aikoina juna kerran tunnissa ja muina aikoina sekä lauantaisin ja sunnuntaisin juna kerran kahdessa tunnissa. Tätä voidaan pitää ainakin alkuvaiheessa riittävänä tarjontana sille, että lähijunaliikenne olisi todellinen vaihtoehto henkilöautoliikenteelle.

5.4 Kalustoinvestoinnit

Suomessa on keskeisenä keinona rautatieliikenteen kilpailukyvyn parantamisessa ja markkinaosuuksien nostamisessa nähty rautatieinfrastruktuurin kehittäminen. Näitä on henkilöliikenteessä esim. matka-aikojen lyhentäminen ja soveltuvat liityntäliikennemahdollisuudet. VR Osakeyhtiöllä on ollut suurten kalustoinvestointien kausi. Rahaa on sijoitettu liikkuvaan kalustoon viiden vuoden aikana noin 100 miljoonaa euroa/vuosi. Ongelmana on ollut rataverkon heikko taso, joten kalustoinvestointeja ei ole voitu hyödyntää täysimääräisesti. On puhuttu jopa VR-konsernin infrastruktuuriloukusta.

Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy on Helsingin, Espoon, Vantaan, Kauniaisten ja VR Oy:n 25.11.2003 perustama kalusto- ja materiaaliyhtiö, jonka tarkoituksena on turvata junakaluston saatavuus ja varmistaa lähijunaliikenteen kilpailuttamisen edellytykset. Tehtävänä on rahoittaa, hankkia ja hallinnoida YTV-alueen lähiliikenteeseen tarvittavia uusia junia. Junakalusto Oy vuokraa lähijunaliikenteen kaluston YTV:lle, joka puolestaan tarjoaa sen junaoperaattorin käyttöön.

Tällä hetkellä on menossa uuden kaluston 1. hankintaerän tarjouskilpailu, joka päättyy syyskuun 2006. Ensimmäiset junat saadaan testiajoon keuhällä 2009 ja vanha kalusto poistuu vuoteen 2020 mennessä. Tällä hetkellä YTV-liikenteeseen sitoutuu 69 junayksikköä ja koko lähiliikenteeseen vuonna 2006 yhteensä noin 100 junayksikköä. Kalustoyhtiön oman arvion mukaan se saa ensimmäiset 10 uutta junaa vuonna 2011 ja loput 30 junaa vuoden 2014 loppuun mennessä, jolloin se voisi tarjota YTV-liikenteeseen 40 junayksikköä.

Junakalustoyhtiön perustaminen on ollut tärkeä askel kohti markkinoiden vapautumisen toimintamalleja.

5.5 Kunta- ja palvelurakennemuutos ja vapaaehtoinen yhteistyö

Sisäasiainministeriön vetämä kunta- ja palvelurakenteen uudistamishanke on meneillään. Hankkeen tehtävänä on

- arvioida ja tehdä ehdotus kuntien vastuulla olevien lakisääteisten ja kuntien itselleen tehtäväksi ottamien palveluiden tarkoituksenmukaisista järjestämisvastuista. Tarkastelun kohteina ovat kuntajaotuksen muutokset sekä kuntarajat ylittävä yhteistyö,
- selvittää ja edistää palveluiden eri järjestämis- ja tuottamistapojen parhaiden käytäntöjen käyttöönottoa ,
- arvioida ja tehdä kehittämis ehdotukset palveluiden ohjaus- ja kehittämisjärjestelmistä sekä tutkimustoiminnasta sekä arvioida valtion ja kuntien tehtävien ja kustannusten jakoa sekä tehdä tästä tarvittavat esitykset ja
- valmistella tarvittavat lainsäädännölliset muutokset.

Kesällä 2006 valtioneuvosto ottaa kantaa hankkeen ehdotuksiin.

Riippumatta rakenneuudistuksen lopputuloksesta ja sen vaikutuksista joukkoliikenteen tehostamiselle on tärkeää, että nykyistä laaja-alaisemmin selvitetään joukkoliikenteeseen liittyviä kysymyksiä yhdessä YTV:n, kehyskuntien ja laajemmankin seutualueen kanssa.

Tällaisia hankkeita onkin lähtenytkin liikkeelle syksyn 2005 aikana. Hallinnon ja aluekehityksen ministeriöryhmä on syyskuussa käsitellyt Helsingin seudun vapaaehtoisen yhteistyön kehittymistä 14 pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen kunnan (YTV-alue, Kuumakunnat, Kuntaryhmä Neloset) sekä Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan liitot välillä. Kunnat ovat laatineet yhteistyösopimuksen, joka rakentuu vapaaehtoisuudelle ja vaihteittaisuudelle. Yhteistyön kohteena ovat erityisesti maankäyttö, asuminen ja liikenne, seudulliset palvelut ja seudun yleinen edunvalvonta. Sopimusperusteinen yhteistyö alkoi 1.10.2005.

5.6 Kerava - Kirkkonummi –kokeilu

Keravan kaupunki, Kirkkonummen kunta, YTV ja VR Osakeyhtiö sekä eräät Keravan ja Kirkkonummen alueen bussiyhtiöt ovat neuvottelemassa lippukokeilun käynnistämistä, jossa YTV:n seutulippukelpoisuusalueetta laajennetaan muodostamalla ns. kolmas vyöhyke. Kirkkonummella neuvottelut linja-autoyhtiöiden kanssa ovat kariutuneet. Tällä hetkellä neuvotteluaan noin kolmevuotisesta kokeilusta, joka alkaisi vuoden 2006 maaliskuussa Keravan osalta ja Kirkkonummen osalta ilman linja-autoliikennettä myöhemmin vuoden 2006 aikana.

Kokeilu toteutetaan siten, että YTV:n nykyistä matkakorttijärjestelmää laajennetaan mainittuihin kuntiin. Ensimmäisessä vaiheessa otetaan käyttöön matkakortille toteutetut aikuisten, lasten ja erityisryhmien kausiliput. Liput kelpaavat laajennetulla YTV:n matkakorttialueella ja niihin sisältyy liitynnät lippujen kelpoisuusehtojen mukaisesti. Junaliikenteen runkomatkoilla ja osassa linja-autoliikennettä voi samanaikaisesti olla käytössä sekä VR Osakeyhtiön tai Matkahuollon lippuja, joihin ei sisälly liityntää YTV-alueen liikenteeseen. YTV ja kunnat maksavat sopimuksen mukaisen korvauksen VR Osakeyhtiölle laajennetun YTV-alueen lippujen kelpoisuudesta. Linja-autoliikenteessä on kaavailtu, että YTV ja Kirkkonummi maksavat yhtiöille korvauksen YTV-alueen lippujen kelpoisuudesta tai ostavat linja-autoliikenteen palvelut (Keravan suunta). Keravan kaupungille on laskettu kertyvän seutulipusta noin 900 000 euron vuosikustannus.

Toimivilla lipputuotteilla uskotaan saatavan aikaan nopeita ja merkittäviä muutoksia joukkoliikenteen käyttöasteeseen. Lipputyypin käyttö on kaikille asiakkaille selkeää ja helppoa ja samalla voidaan alentaa erityisesti liityntäliikennettä käyttävän matkustajan kustannuksia.

Kokeilu tukee joukkoliikennettä edistävää politiikkaa ja nk. työsuhdelipun käyttöönottoa. Joukkoliikenteen kilpailukyky henkilöautoliikenteeseen verrattuna paranee.

Vastaavasti muidenkin kehyskuntien kanssa tulee pyrkiä kokonaisvaltaiseen, pitkäaikaiseen ja kustannustehokkaaseen ratkaisuun joukkoliikennekysymyksissä. Jatkossa ongelmia saattaa aiheuttaa eri kuntien alueilla linja-autoyhtiöiden haluttomuus luopua vapaaehtoisesti linjaliikenneluvista, jolloin järjestelmä uhkaa jäädä vajavaiseksi.

6 VAIHTOEHTOISIA LÄHILIIKENTEEN SUUNNITTELU- JA RAHOITUSMALLEJA

6.1 Rautateiden lähiliikenteen suunnittelu- ja rahoitusmallin tavoitteet

Työryhmä on asettanut rautateiden lähiliikenteen suunnittelu- ja rahoitusmallille seuraavat tavoitteet:

- 1) Malli ei ole ristiriidassa tulevan palvelusopimusasetuksen kanssa
- 2) Malli palvelee pitkäjänteisesti pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen liikennepoliittisia tavoitteita, mukaan lukien joukkoliikenteen suhteellisen matkustajaosuuden kasvattaminen pitkällä aikavälillä
- 3) Malli tarjoaa kunnille mahdollisuuden osallistua alueensa joukkoliikenteen palvelutason määrittämiseen ja suoraan rahoitukseen
- 4) Malli on läpinäkyvä ja avoin sekä helppotöinen
- 5) Malli lisää toimijaosapuolten luottamusta
- 6) Malli ei lisää valtion lähiliikenteen rahoitusosuutta

6.2 Nykyisten liikenteen järjestämis- ja rahoitusperiaatteiden jatkaminen

YTV ostaa YTV-alueen sisäisen lähiliikenteen bruttoperiaatteella ja LVM ostaa YTV-alueen ulkopuolisen lähiliikenteen nettoperiaatteella.

YTV määrittää oman alueensa liikenteen palvelutason ja VR Osakeyhtiö määrittää YTV-alueen ulkopuolisen lähiliikenteen (Helsinki - Karjaa, Helsinki - Riihimäki, Kerava - Lahti) palvelutason.

Valtio ostaa YTV-alueen ulkopuolista lähiliikennettä 7,6 miljoonaa eurolla/vuosi. Radanvarsikunnat ja muut kehyskunnat eivät voi nykylainsäädännön perusteella rahoittaa suoraan henkilöjunaliikennettä muutoin kuin sopimalla asiasta liikenne- ja viestintäministeriön kanssa.

Matkustajien kannalta tilanne säilyy nykyisellään siihen asti kun EU:n palvelusopimusasetus velvoittaa kilpailuttamaan henkilöliikennettä.

Nykytilanteessa YTV jatkaa tarvitsemiensa vuorojen ostamista bruttoperiaatteella ja ministeriö nettoperiaatteella. VR Osakeyhtiö suunnittelee ministeriön ostoliikenteen. Kunnat eivät voi suoraan tukea junaliikennettä muutoin kuin sopimalla asiasta liikenne- ja viestintäministeriön kanssa.

Nykytilanteen jatkaminen ei edellytä välittömiä lainsäädäntömuutoksia ennen EU:n palvelusopimusasetuksen voimaan tuloa. Samoin sopimusjärjestelmää voidaan jatkaa nykyperustein, siihen saakka kun EU:n palvelusopimusasetus velvoittaa kilpailuttamaan henkilöliikennettä. Tällöin tilanne voi johtaa siihen, että YTV:n kilpailuttaman lähiliikenteen ja LVM:n suoraan VR Osakeyhtiöltä ostaman lähiliikenteen integrointi vaikeutuu.

Nykymallin etuna on, että se optimoi junaliikenteen määrän VR Osakeyhtiön kannalta. Koska LVM:llä ei ole resursseja itse suunnitella ostoliikennettä, on mallin eduksi katsottava hallinnollinen helppous.

Jälkimmäinen on kuitenkin samalla myös mallin keskeisin heikkous, koska mallissa liikeyritys VR Osakeyhtiö määrittää valtion ostaman liikenteen määrän. Vaikka LVM:llä ja lääninhallituksilla on mahdollisuus esittää näkemyksiään VR Osakeyhtiön tekemiin suunnitelmiin, nykymalli ei riittävästi mahdollista yhteiskuntapoliittisten ja liikennepoliittisten tavoitteiden toteuttamista.

6.3 Valtiosihteeriryöryhmän ehdottama rahoitusmalli

VR Osakeyhtiö määrittää YTV-alueen ulkopuolisen lähiliikenteen (Helsinki - Karjaa, Helsinki - Riihimäki, Helsinki – Kerava - Lahti) palvelutason.

YTV ostaa YTV-alueen lähiliikenteen nykyisen mallin mukaisesti.

Lainsäädäntöä muutetaan siten, että kunnat voivat rahoittaa suoraan henkilöjunaliikennettä alentamalla kuntalaistensa lippujen hintaa haluamallaan määrällä.

YTV-alueen ulkopuolista lähiliikennettä ei osteta vaan LVM ja radanvarren kunnat alentavat lippujen hintoja. LVM alentaa lipunhintoja 7,6 miljoonalla eurolla/vuosi siten, että asiakashinnat YTV-alueen ulkopuolella säilyvät ennallaan. Kunnat voivat alentaa lipun hintaa tästä edelleen haluamallaan määrällä.

Valtiosihteeriryöryhmä esitti kesäkuussa 2005 lähiliikenteen rahoituksen rakennetta muutettavaksi siten, että valtion lisäksi rahoitukseen osallistuisivat vapaaehtoisuuden pohjalta myös alueen kunnat.

Junavuorojen ostamisen sijaan VR Osakeyhtiön kanssa voitaisiin esimerkiksi sopia järjestelmästä, jossa valtio maksaa lipputukea tehtyjen matkojen perusteella. Tällöin valtion maksaman lipputuen määrä mitoitettaisiin saman suuruiseksi kuin VR:lle junavuorojen ostamisen kautta ohjattu rahoitus.

Jos valtio tarjoaisi kunnille mahdollisuutta osallistua lipputukijärjestelmään, kunnat voisivat tukea omien kuntalaistensa työssäkäyntiä vapaaehtoisesti ja valitsemallaan määrällä..

VR Osakeyhtiö optimoisi arvioituun matkustuksen ja asiakastulojen kehittymiseen sekä julkisen tuen määrään perustuvan liikenteen palvelutason.

Malliin sisältyy itseohjautuvuutta. Erityisesti tämä koskee VR Osakeyhtiön ratkaisuja liikenteen määrän suhteen. Toisaalta voi olla, että linja-autoliikenteen ja henkilöauton kilpailuvaikeus ei ole tarpeeksi kannustava, vaan junaliikenteen tarjonnan määrään vaikuttaisivat lähinnä VR Osakeyhtiön taloudelliset tavoitteet.

Mallin mukainen toiminta poistaa rajoituksen ja sallii kuntien osallistua kuntalaisten joukko-liikennepalvelujen järjestämiseen. Tämä on tärkeää, koska rajoitukset tässä suhteessa eivät ole perusteltavissa.

Siirryttäessä ostoliikenteestä lippujen hintatukimalliin tulee julkisen tuen rahoitusosuuden kasvu hyväksyä. Jos julkisen tuen osuutta ei kasvateta, tulee matkustajamäärien kasvu nostamaan automaatin tavoin matkalippujen hintoja.

Mallia on ajateltu sovellettavan toimintaympäristössä, jossa VR Osakeyhtiö on ainut henkilöliikenteen harjoittaja. Palvelusopimusasetuksen tultua hyväksytyksi paikallisliikenne jouduttaisiin kilpailuttamaan. Näin ollen malli voisi ehdotetussa muodossa olla käytössä rajallisen ajan, jonka pituutta on tässä vaiheessa vaikea varmuudella ennakoida. Olisi myös mahdollista, että käyttöön otettua mallia jouduttaisiin varsin pian muuttamaan, jopa ennen kuin sitä on voitu ottaa edes käyttöön. Aikaisintaan palvelusopimusasetus voi tulla voimaan vuonna 2007.

Sekä mallissa että palvelusopimusasetuksessa korostetaan läpinäkyvyyden vaatimusta. Se, miten läpinäkyvyys mallissa toteutuisi ei ilmene kovin yksityiskohtaisesti työryhmän raportista. Asetusehdotuksen säännökset sen sijaan ovat tarkat ja niiden noudattaminen voisi osoittautua liian haasteelliseksi mallissa, jossa tuki kulkee erillisinä rahavirtoina useasta lähteestä.

Mallissa VR Osakeyhtiö määrittelisi palvelutason. Asetusehdotuksen lähtökohta on toinen. Sen mukaan tämä tehtävä kuuluisi palvelun organisoivalle viranomaiselle. Tämä on ehkä yksi olennaisimmista eroista mallin ja asetusehdotuksen välillä. Rahoituspanoksestaan huolimatta yhteiskunta ei saa takeita palvelutason riittävydestä eikä siten myöskään rahoituksen yhteiskunta- ja liikennepoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta.

6.4 Tavoitetasomalli

Yksi viranomainen määrittää koko lähiliikenteen (Helsinki - Karjaa, Helsinki - Vantaankoski, Helsinki - Riihimäki, Helsinki – Kerava - Lahti) palvelutason ja hankkii sen ottamalla huomioon LVM:n ja kuntien palvelutasotavoitteet.

Palvelutasosta ja rahoituksesta tehdään viranomaisten välinen pitkäaikainen puitesopimus.

Valtion rahoitus kanavoidaan em. palvelutason määrittävän ja liikenteen hankkivan viranomaisen kautta. Valtion osuus on nykykehysten mukaan 7,6 miljoonaa euroa/vuosi.

Liikenne hankitaan bruttoperiaatteella (lipputulot saa ostaja eli ostaja ottaa tulariskin), joten viranomainen määrittää lippujen hinnan. Julkinen rahoitus kohdentuu tällöin sekä liikenteen järjestämiseen että lippujen hintoihin.

Lainsäädäntöä muutetaan siten, että kunnat voivat rahoittaa suoraan henkilöjunaliikennettä. Tämän jälkeen radanvarsikunnat ja muut alueen kunnat, jotka näkevät tarpeelliseksi parantaa liikenteen palvelutasoa, osallistuvat liikenteen rahoitukseen puitesopimuksessa todetulla määrällä palvelutason määrittävän ja liikenteen hankkivan viranomaisen kautta.

Matkustajien kannalta etuna on lähiliikenteen lippujärjestelmän suurempi yhtenäisyys koko pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueella. Tämä edellyttää koko joukkoliikenteen kattavaa matkakorttijärjestelmää.

Mallin perusajatuksena on viranomaisten (valtio, YTV ja kunnat) yhteistyö ja lähiliikennejärjestelmän tarkastelu yhtenä kokonaisuutena.

Lähtökohtana on, että palvelutaso suunnitellaan keskitetysti, millä pyritään tehostamaan ja optimoimaan liikennettä. Suunnittelun ja hankinnan hoitaa yksi viranomainen, joka tekee alustavan liikennesuunnitelman.

Liikennesuunnitelman valmistuttua LVM pyytää YTV-alueen ulkopuolisen lähiliikenteen palvelutasosta radanvarsikuntien ja muiden YTV:n kehyskuntien lausunnot. LVM ottaisi lausunnot määrärahasa puitteissa huomioon päättäessään toteutettavasta oman toimivalta-alueensa perustajonnasta. Tämä ei vaikuta YTV:n ja VR Osakeyhtiön väliseen sopimukseen eikä edellytä lainsäädännöllisiä muutoksia.

Mallissa LVM:n rahoittaa lähiliikennettä kehysten mukaisella 7, 6 milj. euron vuotuisella määrärahalla (nykytaso). Sen lisäksi LVM osallistuu Kerava – Kirkkonummi -lippukokeiluun enintään 430 000 eurolla. LVM:n lähiliikenneostoissa siirrytään bruttoperiaatteeseen, mikä edellyttää joukkoliikennemäärärahojen budjetoinnin muuttamista.

Malli otetaan täysipainoisesti käyttöön palvelusopimusasetuksen voimaantulon jälkeen ja lähiliikenteen kilpailuttamisen alkaessa. Siihen asti YTV:llä ja LVM:llä olisi erilliset sopimukset VR Osakeyhtiön kanssa.

Lainsäädännöllisten muutosten jälkeen yksi viranomainen hoitaisi lähiliikenteen palvelutason määrittämisen ja liikenteen hankinnan. Myös ne alueen kunnat, jotka näkevät omien asukkaidensa kannalta tai kunnan kilpailukyyn kannalta tarpeelliseksi parantaa lähiliikenteen palvelutasoa, pääsevät tällöin osallistumaan palvelutason määrittämiseen ja rahoittamiseen. Lopulta siis yksi viranomainen koordinoisi koko lähiliikenteen (Helsinki - Espoo - Kirkkonummi - Karjaa, Helsinki - Vantaankoski, Helsinki - Tikkurila - Riihimäki ja Helsinki - Kerava - Lahti) oston.

Malli mahdollistaa lähiliikenteen palvelujen optimoinnin ja järjestelmän tehostamisen. Koska liikenne on kokonaan viranomaisen järjestämää ja lipun hinnat viranomaisen päättämää, malli mahdollistaa liikennepoliittisten linjausten toteuttamisen nykyistä paremmin. Lipun hinnan määrittämisen kautta malliin sisältyy lippujen hinnanalentamiselementti, mikä on valtiosihteeriryhmän ehdotuksen hengen mukainen.

Viranomaiset voivat keskenään solmia tavoiteltua palvelutasoa ja rahoitusta koskevan pitkäaikaisen puitesopimuksen. Jos tavoiteltuja matkustajamääriä ei saavuteta, YTV ja LVM mittoittavat palvelutason kysynnän sekä omat tavoitteensa ja rahoitusmahdollisuutensa huomioon ottaen. Valtion lähtökohtana on perustarjonnan turvaaminen.

Mallia voidaan soveltaa periaatteessa sekä nykyisessä toimintaympäristössä, jossa VR Osakeyhtiö on ainut henkilöliikenteen harjoittaja, että kilpailuympäristössä. Lisäksi nykyiseen malliin verrattuna liikenteen rahoituksen ja suoritteiden läpinäkyvyys parantuu.

6.5 Laajennetun YTV:n malli

Laajennettu YTV ja sen jäsenkunnat määrittävät koko lähijunaliikenteen (Helsinki - Karjaa, Helsinki - Vantaankoski, Helsinki - Riihimäki, Helsinki - Kerava - Lahti) palvelutason ja hankkivat sen ottamalla huomioon LVM:n palvelutasotavoitteet.

Laajennettu YTV hankkii myös koko alueen joukkoliikenteen.

Liikenne hankitaan bruttoperiaatteella, joten viranomainen määrittää lippujen hinnan. Julkinen rahoitus kohdentuu sekä liikenteen järjestämiseen että lippujen hintoihin.

Valtio avustaa laajennettua YTV:tä 7,6 miljoonalla eurolla. Alueen kunnat osallistuvat rahoitukseen YTV:n jäseninä.

Malli edellyttää henkilöliikennelain ja YTV-lain muutosta.

Matkustajien kannalta etuna on koko joukkoliikenteen lippujärjestelmän yhtenäisyys pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueella. Tämä edellyttää yhteistä matkakorttijärjestelmää koko alueella.

Kunnat ovat täysivaltaisia YTV:n jäseniä ja osallistuvat samoin perustein rahoitukseen kuin nykyisin Helsinki, Vantaa, Espoo ja Kauniainen. YTV:n laajentaminen edellyttää nykyisten YTV-kuntien hyväksymisen. Ministeriö rahoittaa lähiliikennetarjontaa avustuksella samoin perustein ja määrärahahekyksin kuin nykyisinkin.

Tämän mallin toteuttamiseksi on muutettava henkilöliikennelakia ja YTV-lakia.

Liikennepoliittisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta tämä malli tarjoaa mahdollisuuden optimoida ja tehostaa koko joukkoliikennejärjestelmää. Tätä kautta malli mahdollistaa pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueella yhteiskunta- ja liikennepoliittisten linjausten toteuttamisen täysipainoisesti.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

Lähiliikenteen merkitys yhteiskunta- ja liikennepoliittisten tavoitteiden toteuttamisen kannalta on pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueella erityisen merkittävä. Lähiliikenteen myönteiset ympäristö- ja aluerakennevaikutukset puoltavat valtion rahoitusta lähiliikenteelle ja sen kehittämiselle.

Myös kunnilla on lähtökohtaisesti olemassa vahva intressi lähiliikenteen kehittämiseen. Lähiliikenne lisää kuntien vetovoimaa asuinpaikkana. Tästä on osoituksena Keravan ja Kirkkonummen halu lisätä lähiliikenteen houkuttelevuutta ja pyrkimys entistä tiiviimpään yhteistyöhön YTV:n kanssa.

Oikoradan valmistumisen myötä tarjoutuu valtiolle ja kunnille tilaisuus lähiliikenteen kehittämiseen ja lisäämiseen. Erityisesti Järvenpään kaupungilla ja Mäntsälän kunnalla on vahvat odotukset oikoradan lähiliikenteen ja pääradan varren kunnilla myös sen suhteen, että oikoradasta johtuva pääradan kapasiteetin vapautuminen mahdollistaa lähijunaliikennetarjonnan lisäämisen Keravalta pohjoiseen kohdistuvalla päärataosuudella.

Lähiliikenne on kokonaan yhteiskunnan ostamaa liikennettä. Järjestelmää tulee kehittää niin, että lähiliikenne saadaan mahdollisimman tehokkaasti palvelemaan yhteiskunnan ja matkustajien tarpeita.

Työryhmä on tarkastellut neljää erilaista lähiliikenteen suunnittelu- ja rahoitusmallia: nyky-malli, valtiosihteerimalli, tavoitetasomalli ja laajennetun YTV:n malli. Taulukossa 5 on esitetty pelkistetysti eri tahojen roolit tarkastelluissa malleissa. Työryhmän lähtökohtana on kaikkien tarkasteltujen mallien osalta ollut se, että valtion rahoitus lähiliikenteelle ei tule lisääntymään nykyisestä.

| | VIRANOMAISET | | | OPERAATTORI | |
|-----------|--|--|---|---|-------|
| Malli 1 | LVM | YTV | Kunnat | VR Osakeyhtiö | Huom! |
| Nykymalli | - ostaa YTV-alueen ulkopuolisen lähiliikenteen ja määrittää palvelutason | - ostaa oman alueensa lähiliikenteen - määrittää palvelutason | - eivät voi suoraan rahoittaa junaliikennettä | - suunnittelee YTV-alueen ulkopuolisen lähiliikenteen palvelutason ja aikataulut - suunnittelee YTV-alueen lähiliikenteen aikataulut - hoitaa koko lähiliikenteen | |

| Malli 2 | LVM | YTV | Kunnat | VR Osakeyhtiö | Huom! |
|---------------------|---------------------------|--|-----------------------------|--|-------|
| Valtiosihteerimalli | - alentaa lippujen hintaa | - ostaa oman alueensa lähiliikenteen - määrittää palvelutason | - alentavat lippujen hintaa | - päättää YTV-alueen ulkopuolisen lähiliikenteen palvelutason kysynnän perusteella ja suunnittelee aikataulut - suunnittelee YTV-alueen lähiliikenteen aikataulut - hoitaa koko lähiliikenteen | |

| Malli 3 | LVM | YTV | Ostaja- viran- omainen | Kunnat | VR Osakeyhtiö | Huom! |
|------------------|---|---|--|---|--|--|
| Tavoitetasomalli | - osallistuu palvelutason ja lippujen hintojen määrittämiseen, - rahoittaa lähiliikennettä | - osallistuu palvelutason ja lippujen hintojen määrittämiseen, - rahoittaa lähiliikennettä | - määrittää palvelutason ja lippujen hinnat - ostaa koko lähiliikenteen | - osallistuvat palvelutason ja lippujen hintojen määrittämiseen, - rahoittavat lähiliikennettä | - hoitaa lähiliikennettä - suunnittelee aikataulut* | *) Kilpailuttamisen käynnistyttyä aikataulujen suunnittelu joko ostajaviranomaisella tai operaattoreilla |

| Malli 4 | LVM | Laajennettu YTV | VR Osakeyhtiö | Huom! |
|-------------------------|--|--|--|---|
| Laajennetun YTV:n malli | - myöntää laajennetulle YTV:lle valtionavustusta lähiliikenteen ylläpitämiseen | - määrittää palvelutason sekä suunnittelee alueen liikenteen - ostaa laajentuneen alueensa lähiliikennepalvelut | - hoitaa lähiliikennettä - suunnittelee aikataulut* | *) Kilpailuttamisen käynnistyttyä aikataulujen suunnittelu joko laajennetulla YTV:llä tai operaattoreilla |

Taulukko 5. Eri tahojen roolit eri malleissa.

Mallille asetettujen tavoitteiden (luku 6.1) kannalta voidaan todeta:

- 1) Palvelusopimusasetusehdotuksen periaatteiden mukaisia ovat lähinnä tavoitetasomalli ja laajennetun YTV:n malli. Nykymalli edellyttää palvelusopimusasetuksen voimaantullessa muutoksia nykyiseen sopimusjärjestelmään.
- 2) Yhteiskunta- ja liikennepoliittisia tavoitteiden toteuttamista palvelee parhaiten tavoitetasomalli ja laajennetun YTV:n malli, joissa viranomaiset päättävät koko lähiliikenteen palvelutason ja lippujen hinnat.
- 3) Kuntien vaikutusmahdollisuudet ovat parhaimmat tavoitetasomallissa ja laajennetun YTV:n mallissa ja heikoimmat nykymallissa.
- 4) Tavoitetasomalli ja laajennetun YTV:n malli ovat läpinäkyvämpiä kuin nykymalli tai valtiosihteerimalli.
- 5) Läpinäkyvämmät ja avoimemmat mallit ovat myös omiaan lisäämään parhaiten toimijaosapuolten keskinäistä luottamusta. Hallinnollisesti helpoimpia ovat nykymalli ja valtiosihteerimalli.

Tarkastelun perusteella on ilmeistä, että tavoitetasomalli ja laajennetun YTV:n malli ovat yhteiskunnan kokonaistavoitteiden saavuttamisen kannalta tarkoituksenmukaisimmat. Tavoitetasomallin etu laajennettuun YTV:n malliin nähden liittyy ennen kaikkea YTV-alueen ulkopuolisten kuntien kustannuksiin (taulukko 6). Tavoitetasomallissa kyseiset kunnat voivat rahoittaa lähiliikennepalveluja haluamallaan määrällä valtion turvatessa liikenteen perustarjonnan. Laajennetun YTV:n mallissa kuntien rahoitusosuutta on etukäteen vaikeampi arvoida, koska ne kantavat osaltaan vastuuta koko YTV-alueen joukkoliikenteestä.

| Malli | Etuja | Haittoja/heikkouksia |
|--------------------------------|--|--|
| Nykymalli | <ul style="list-style-type: none"> - optimoi junaliikenteen VR Osakeyhtiön kannalta - hallinnollinen helppous etenkin LVM:n kannalta - YTV-alueen ulkopuolisessa lähiliikenteessä VR Osakeyhtiöllä on taloudellinen kannustin | <ul style="list-style-type: none"> - liikeyrityksen vahva rooli palvelutason määrittämisessä - ei mahdollista riittävästi yhteiskuntapoliittisten ja liikennepoliittisten tavoitteiden toteuttamista - kunnilla ei ole mahdollisuutta suoraan rahoitukseen - sopimusjärjestelmää muutettava palvelusopimuksen tultua voimaan |
| Valtiosihteerimalli | <ul style="list-style-type: none"> - itseohjautuvuus - kuntien mahdollista osallistua suoraan rahoitukseen | <ul style="list-style-type: none"> - VR Osakeyhtiö päättää palvelutason, - läpinäkyvyyden varmistaminen vaikeaa - ylikompensaation uhka kuntien solmiessa suoraan sopimuksia VR Osakeyhtiön kanssa - ristiriita palvelusopimusasetusehdotuksen kanssa |
| Tavoitetasomalli | <ul style="list-style-type: none"> - yksi taho hankkii liikenteen - viranomainen päättää lipun hinnat - viranomainen päättää palvelutason - kunnat pystyvät päättämään millä osuudella osallistuvat rahoitukseen - järjestelmän tarkastelu kokonaisuutena - avoimuus ja läpinäkyvyys, - yhteiskunta- ja liikennepoliittisten linjausten toteuttamisen helppous - palvelusopimusasetusehdotuksen periaatteiden mukainen | <ul style="list-style-type: none"> - viranomaisten välisten sopimusjärjestelyjen työläys - viranomaisen on huolehdittava liikenteen tukitoimintojen hoitamisesta |
| Laajennetun YTV:n malli | <ul style="list-style-type: none"> - koko pääkaupunkiseudun joukkoliikennejärjestelmän, mukaan lukien bussiliikenne, integrointi - valtion osuus avustuksena | <ul style="list-style-type: none"> - kustannusvaikutukset kunnille vaikeasti arvioitavissa |

Taulukko 6. Mallien etuja ja haittoja

Edellä esitetyn perusteella työryhmä katsoo, että:

Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähijunaliikenteen liikennepalveluja tulee jatkossa tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Alueen palvelutason määrittämiseen osallistuvat valtio, YTV, alueen kunnat ja VR Osakeyhtiö. Tämä edesauttaa liikenne- ja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Pääkaupunkiseudulla joukkoliikenteen ostoista ja palvelujen tarjoamisesta on kehitettävä todellinen vaihtoehto uusille infrastruktuuri-investoinneille. Alueen rataverkko täytyy rakentaa riittävän kattavaksi.

Junaliikenteen myönteisten ympäristö- ja aluerakennevaikutusten johdosta valtion on perusteltua tukea merkittävästi pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähiliikennettä. Oi-

koradan valmistuttua lähiliikennettä on syytä kehittää pääradan nykyistä tarjontaa lisäämällä ja järjestämällä oikoradalle sen käyttöönotosta alkaen Haarajokea, Mäntsälää ja Lahtea palvelevaa lähiliikennettä. Lisäksi turvataan nykyiset lähiliikenneyhteydet Karjaan radalla ja pääradalle pyritään lisäämään junavuoroja ruuhka-ajan ulkopuolella.

Oikoradan lähijunaliikenteelle on saatava riittävä liikennetarjonta heti syksyllä 2006, jotta matkustajamäärät lähtisivät voimakkaaseen kasvuun ja jotta joukkoliikenne olisi todellinen vaihtoehto henkilöautoliikenteelle. Aluksi junatarjonnan lähtökohtana on vähintäänkin 11 junaparia/arkipäivä (22 yhdensuuntaista junaa/arkipäivä) eli ruuhka-aikoina lähijuna kerran tunnissa ja päivisin lähijuna joka toinen tunti. Lauantaisin ja sunnuntaisin junatarjonnan lähtökohtana on kahdeksan junaparia (16 yhdensuuntaista junaa).

LVM / VR –lähiliikenteen perustarjonta on nykyinen tarjonta lisättyinä oikoradan 11 junaparia/arkipäivä (22 yhdensuuntaista junaa/arkipäivä). Vuoden 2006 budjettirahoitus on riittävä perustarjonnan osalta. Vuodesta 2007 alkaen perustarjonta edellyttää valtion määräraha-kehkeykseen tai nykyiseen lähiliikennerahoitukseen noin 3 miljoonan euron lisäystä. Lisäksi pääradan lähijunatarjonnan parantamiseksi pyritään arkisin ruuhka-ajan ulkopuolella lisäämään vähintään kuusi junaparia (lisäystarve noin 0,6 miljoonaa euroa).

Henkilöliikennelakia muutetaan viimeistään vuoden 2007 alusta lukien siten, että valtion ja YTV:n lisäksi alueen kuntien on mahdollista rahoittaa junaliikennettä suoraan. Lähijunaliikenteen peruspalvelutarjontaa parempien palvelujen järjestämisen lähtökohtana on kuntien osallistuminen liikenteen palvelutason määrittämiseen ja rahoitukseen tai kunta-laisten matkustamisen tukemiseen lipputuella.

Kerava, Kirkkonummi, YTV ja VR Osakeyhtiö toteuttavat ns. 3-vyöhykkeen lippukokeilun, jonka on tarkoitus alkaa maaliskuun alussa 2006. Nykyiset valtionavut säilytetään kokeilun ajan.

Jatkossa pääkaupunkiseudun lähijunaliikenteen palvelutaso on perusteltua suunnitella keskitetysti. Samalla on selvitettävä liikenteen hankintaperiaate. Tämä edellyttää lainsäädännön muutosta ja kuntien ja valtion välistä pitkäkestoista puitesopimusta lähijunaliikenteen palvelutasosta ja rahoituksesta.

Jatkotyössä on myös huomioitava pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueella mahdollisesti tapahtuvat kunta- ja palvelurakennemuutokset, joilla on vaikutus alueellisen joukkoliikenteen organisointiin.

E R I Ä V Ä M I E L I P I D E

Työryhmässä valtiovarainministeriötä edustavana jäsenenä esitän eriävän mielipiteen työryhmän valtion rahoituksen lisäämistä koskeviin ehdotuksiin.

Liikenne- ja viestintäministeriön 15.6.2005 päivätyssä toimeksiannossa edellytetään työryhmän noudattavan valtion rahoitusta koskevaa rajaus seuraavasti:

”Työryhmän ehdotuksista johtuva valtion rahoitustarve ei saa ylittää valtion talousarvion määrärahakehystä.”

Myös tämän työryhmän työtä edeltäneen, joukkoliikennetavoitteiden saavuttamista loppuhallituskauden aikana selvittäneen liikenne- ja viestintäministeriön työryhmän ehdotuksessa (LVM:n julkaisuja 50/2005) oli valtion rahoitusta koskeva rajaus seuraavasti:

”Työryhmän toimeksiannossa LVM asettaa työn reunaehdoksi kehyyksen mukaisen rahoituksen.”

Työryhmä on edellä mainituista työryhmälle annetuista rajauksista huolimatta päätenyt jättökirjeen kohdassa 4 seuraaviin ehdotuksiin:

”Vuodesta 2007 alkaen perustarjonta edellyttää valtion määrärahakehyykseen tai nykyiseen lähiliikenne- ja viestintärahoitukseen noin 3 miljoonan euron lisäystä. Pääradan lähijunatarjonnan parantamiseksi pyritään lisäämään arkisin ruuhka-ajan ulkopuolella vähintään 6 junaparia (lisäystarve noin 0,6 milj. euroa).”

Kun työryhmän ehdotuksissa on vuodesta 2007 alkaen valtiolle sellaisia määrärahalisäyksiä, joiden voidaan katsoa olevan ristiriidassa sekä toimeksiannon että valtioneuvoston 11.3.2005 liikenne- ja viestintäministeriölle hyväksymän määrärahaehdokseen kanssa, en voi yhtyä valtion lisärahoitusta edellyttäviin ehdotuksiin.

Esko Tainio

LIITE

Rautateiden lähiliikenteen rahoitustyöryhmä

Asettaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö on tänään asettanut pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähijunaliikenteen julkisen rahoituksen uudistamista selvittävän työryhmän (rautateiden lähiliikenteen rahoitustyöryhmä).

Toimikausi

16.6.2005 - 31.12.2005

Työn aikataulu on kytketty liikenne- ja viestintäministeriön ja VR Osakeyhtiön välisen syksyn 2006 jälkeisen ostosopimuksen valmisteluajankäyttöön.

Tausta

Liikenne- ja viestintäministeriö ostaa VR Osakeyhtiöltä vuonna 2005 noin 7,6 miljoonalla eurolla YTV-alueen ulkopuolista pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähiliikennettä. Lähiliikenteellä tarkoitetaan Riihimäelle ja Karjaalle ulottuvaa sähkömoottorijunilla (Sm) ajettavaa liikennettä. Ministeriön rahoitus mahdollistaa tiheämmän vuorotarjonnan kuin mihin lipputulot antavat mahdollisuuden.

Kerava-Lahti –oikoradan valmistuminen syksyllä 2006 luo edellytyksiä kehittää ja laajentaa pääkaupunkiseudun lähiliikennettä siten, että joukkoliikenteen käyttö työmatkaliikenteeseen kasvaa. Oikorata lisää mahdollisuuksia laajentaa junaliikenteen palveluiden käyttöä: päivittäinen työmatka esimerkiksi Lahdesta Helsinkiin lyhenee 1 tunnista 20 minuutista noin 1 tuntiin. Pääradan kapasiteetin vapautuminen luo edellytyksiä kehittää pääradan lähiliikennettä.

Keravan kaupunki, Kirkkonummen kaupunki, YTV, VR Osakeyhtiö sekä liikenne- ja viestintäministeriö ovat parhaillaan valmistelemassa Keravan, Kirkkonummen ja YTV-alueen junien lähiliikenteen kehittämiseen liittyvää lipputukikokeilua. Kokeilussa kunnat alentavat vapaaehtoisesti junalipun hintaa. Näin kuntien tuki kohdistuu asukkaiden matkustukseen. Liikenne- ja viestintäministeriö osallistuu kokeiluun turvaamalla liikenteen nykyrahoituksen lisättynä kuntien nykyisin saamalla työmatkalippujen hinnanalennukseen ohjatulla valtionavustuksen määrällä.

Hallitusohjelman joukkoliikennetavoitteiden saavuttamista loppuhallituskauden aikana selvittänyt työryhmä ehdotti 2.6.2005, että liikenne- ja viestintäministeriö Keravan ja Kirkkonummen kokeiluun perustuen asettaisi työryhmän tekemään ehdotuksen lähiliikenteen julkisen rahoituksen uudistamisesta. Tavoitteena tulisi olla rahoitusjärjestelmän tehostaminen. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää läpinäkyvyyteen ja seurannan asianmukaisuuteen.

EY:n komissio on tehnyt lainsäädäntöaloitteita julkisen liikenteen yksinoikeuksista ja julkisesta tuesta vuosina 2000 ja 2002. Uusi ehdotus on odotettavissa kuluvan kesän aikana. Uudella lainsäädännöllä voi olla vaikutusta julkisen tuen käyttötapoihin ja laajuuteen.

Tavoitteet

Työryhmän tavoitteena on joukkoliikenteen rahoitusjärjestelmän uudistaminen ja tehostaminen siten, että lähiliikenteen palvelutasoa pystytään kehittämään eri osapuolten yhteistyönä.

Tehtävä

Työryhmän tehtävänä on selvittää, miten hallitusohjelman joukkoliikennetavoitteiden saavuttamista loppuhallituskauden aikana selvittäneen työryhmän ehdotus rahoituksen uudistamisesta voidaan toteuttaa siten, että rahoitus muutetaan lipputueksi, jota maksetaan tehtyjen matkojen mukaan.

Työryhmän tulee tehdä ehdotus uudistuksen vaatimista sopimusjärjestelyistä ja tarvittavista säädosmuutoksista. EY:n julkisen liikenteen yksinoikeuksia ja julkisia tukia koskevan lainsäädännön odotettavissa olevat muutokset on pyrittävä ottamaan työssä huomioon. Erityistä huomiota tulee kiinnittää järjestelmän läpinäkyvyyteen ja seurantaan.

Työryhmän ehdotuksista johtuva valtion rahoitustarve ei saa ylittää valtion talousarvion määrärahakehystä.

Organisointi

Puheenjohtaja, Juhani Tervala, rakennusneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö

Jäsenet:

Esko Tainio, budjettineuvos, valtiovarainministeriö

Leena Karessuo, johtaja, Suomen Kuntaliitto

Olli Sauri, liikennehallintopäällikkö, Etelä-Suomen lääninhallitus

Antti Jaatinen, henkilöliikennejohtaja, VR Osakeyhtiö

Hannu Penttilä, yhteistyöjohtaja, Pääkaupunkiseudun Yhteistyövaltuuskunta (YTV)

Tarmo Aarnio, kunnanjohtaja, Kirkkonummi

Erkki Kukkonen, kunnanjohtaja, Järvenpää

Tuula Ikonen, hallitusneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö

Marcus Merin, ylitarkastaja, liikenne- ja viestintäministeriö

Sabina Lindström, ylitarkastaja, liikenne- ja viestintäministeriö

Katariina Myllärniemi, ylitarkastaja, liikenne- ja viestintäministeriö

Sihteereiksi määrätään ylitarkastajat Sabina Lindström ja Katariina Myllärniemi liikenne-

ja viestintäministeriöstä.

Tasa-arvon toteutuminen

Naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain (609/1986) edellyttämä naisten osuus ei toteudu työryhmän kokoonpanossa. Ottaen huomioon alan miesvaltaisuuden liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että käsillä on naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu erityinen syy.

Kustannukset ja rahoitus

Työryhmä toimii ilman rahallista korvausta. Mahdollisten selvitysten rahoitus päätetään tapauskohtaisesti

Liikenne- ja viestintäministeri

Leena Luhtanen

Kansliapäällikkö

Juhani Korpela

LIITTEET

JAKELU

Työryhmän puheenjohtaja, jäsenet ja sihteerit

TIEDOKSI

Liikenne- ja viestintäministeriö

- liikennepolitiikan osasto

- hankerekisteri

YTV

Kilpailuvirasto

Vantaan kaupunki

Espoon kaupunki

Kauniaisten kaupunki

Siuntion kunta

Inkoon kunta

Karjaan kaupunki

Keravan kaupunki

Hyvinkään kaupunki

Riihimäen kaupunki

Nurmijärven kunta

Tuusulan kunta