

Joukkoliikennetavoitteiden saavuttaminen loppuhallituskauden aikana

Työryhmän selvitys

2.6.2005

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖLLE

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 15.3.2005 työryhmän pohtimaan hallitusohjelman joukkoliikennetavoitteiden saavuttamista loppuhallituskauden aikana. Työryhmän toimikausi määrättiin alkamaan 5.4.2005 ja päättyämään 1.6.2005.

Työryhmän lähtökohdaksi asetettiin, että rautateiden ja maanteiden joukkoliikenteen talous ja palvelutaso pysyy eurooppalaisittain edelleen kärkitasolla. Tavoitteeksi asetettiin joukkoliikenteen rahoituksen vaikuttavuuden kehittäminen ja käytettävissä olevien resurssien priorisointi.

Työryhmän tehtävänä oli arvioida hallitusohjelman joukkoliikennetavoitteiden ja valtiontalouden kehyspäättöksen pohjalta nykyinen tilanne ja tavoitetila kehyspäättöskauden päättyessä. Työryhmän tehtävä koski liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan joukkoliikennelainsäädäntöä ja rahoitusta sekä valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa (pl. YTV-alue).

Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotus rautateiden henkilöliikenteen palvelujen ostoja koskevan sopimuksen uudistamisesta siten, että palvelujen ostot ovat selkein perustein ja avoimesti määriteltyjä sekä priorisoituja sekä vastaavat valtakunnan tarpeita junaliikenteen peruspalveluille.

Työryhmän tehtävänä oli arvioida myös työsuhdematkalipun toteuttamisen mahdollisuudet. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotus maanteiden joukkoliikenteen rahoituksen ohjaamisesta ja priorisoimisesta. Tehtävänä oli myös arvioida, tulisiko valtion ja kuntien rahoitusvastuisiin tehdä muutoksia.

Ohjelmansa mukaan pääministeri Matti Vanhasen hallitus pyrkii parantamaan joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä ja palvelua, lisäämään joukkoliikenteen rahoitusta, kehittämään henkilökuljetusten yhdistelyä ja uusia liikenteen hoitotapoja sekä ohjaamaan työmatkaliikennettä joukkoliikenteen käyttöön. Hallituksen on myös selvitettävä työsuhdematkalipun verotusarvon alentamisen mahdollisuudet ja taksien käyttämistä haja-asutusalueiden ostoliikenteessä.

Valtion tukeman joukkoliikennepolitiikan taloudelliset puitteet on määritetty 11.3.2005 hyväksytyssä valtion talousarviokehyksissä vuosille 2006-2009. Päättöksen mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan kautta kanavoitavat joukkoliikenteen määrärahat kehittyvät hallituskauden aikana seuraavasti: 74,6 miljoonaa euroa vuonna 2006 ja 74,6 miljoonaa euroa vuonna 2007. Vuoden 2005 talousarviossa joukkoliikennepalvelujen ostoon ja kehittämiseen on osoitettu 81,3 miljoonaa euroa. Lisäksi Kainuun maakunnan käyttöön on joukkoliikennemääräraha siirretty vuodesta 2005 lukien 743.000 euroa. Valtio rahoittaa erityisesti kauko- ja alueellista liikennettä sekä joukkoliikenteen kehittämishankkeita. Hallitusohjelman määrittelemän joukkoliikenteen tavoitetilan saavuttaminen edellyttää rahoituksen tehokkaampaa käyttöä.

Junaliikennettä koskevat työryhmän ehdotukset

1. Työryhmä esittää, että ostoliikenne asetetaan tärkeysjärjestykseen seuraavasti: 1. Työmatkaliikenne, 2. Yhteiskuntataloudellisesti kannattavat olemassa olevat yhteydet, 3. Lisävuorot ja uudet yhteydet.
2. Työryhmä esittää, että pääkaupunkiseudun metropolialueen lähijunaliikenteen rahoituksen turvaamiseksi ja käytön lisäämiseksi LVM perustaa työryhmän, jonka tehtävänä on Keravan ja Kirkkonummen kokeiluun perustuen tehdä selvitys ja ehdotus lähiliikenteen julkisen rahoituksen uudistamisesta. Työryhmän toimeksiannossa LVM asettaa työn reunaehdoksi kehyyksen mukaisen rahoituksen. Selvitystyössä tulee esittää toimenpiteiden toteuttamisen edellytykset sisältäen uudistuksen vaatimat sopimusjärjestelyt ja lainsäädännön uudistustarpeet. Erityistä huomiota tulee kiinnittää järjestelmän läpinäkyvyyteen ja seurantaan. Tarkastelun tavoitteena tulee olla joukkoliikenteen rahoitusjärjestelmän tehostaminen. Työryhmän määräaika kytketään syksyn 2006 jälkeisen ostosopimuksen valmisteluajatauluun sopivaksi.

Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää rahoituksen rakenteen muuttamista siten, että valtion lisäksi rahoitukseen saadaan vapaaehtoisuuden pohjalta mukaan myös alueen kuntia omien liikenneyhteyksiensä parantamiseen. Jos nykyistä rahoitusjärjestelmää sekä liikenne- ja sopimusrakennetta ei ole mahdollista kokonaisuudessaan arvioida uudelleen, joudutaan sekä lähiliikenteen nykytasoa että sen kehittämistä tarkastelemaan kriittisesti.

3. Työryhmä on kohdassa 1 mainittu ostoliikenteen tärkeysjärjestys ja yhteiskuntataloudelliset näkökohdat sekä matkustajille tarjottava palvelutaso huomioon ottaen samaa mieltä liikenne- ja viestintäministeriön ja VR Oy:n suunnitelmassa esitetyistä yöjunaliikenteen rationalisointi- ja kehittämistarpeista. Näin ollen sisämaan yöjunaliikenteen ostaminen on perusteltua lopettaa syksyllä 2006 samassa yhteydessä, kun nopeat junaliikenneyhteydet ulotetaan Itä-Suomeen. Liikenteen lopullisesta lakkauttamisesta päättää VR Oy.
4. Työryhmä esittää arvioitavaksi onko junakaluston käytön joustavuuden ja kustannustehokkuuden lisäämiseksi sekä valtion joukkoliikenne- ja rahoituksen tarkoituksenmukaiseksi käyttämiseksi perusteltua VR Oy:n kanssa tehtävässä uudessa usean vuoden ostosopimuksessa olla edellyttämättä kiskobussin käyttöä erikseen määritellyillä rataosuuksilla sekä onko perusteltua luopua kaikista erillisistä kalustoon sidotuista palvelujen ostoista. Tällöin VR Oy:n mahdollisuus kaluston joustavaan käyttöön kasvaisi.
5. Työryhmä korostaa, että jos nykyisiä rakenteita ei ole työryhmän esittämällä tavalla mahdollista kokonaisuudessaan arvioida uudel-

leen, joudutaan ostoliikennettä lopulta tarkastelemaan kriittisesti yksittäisten junaliikenneyhteyksien kautta.

Linja-autoliikennettä koskevat työryhmän ehdotukset

1. Työryhmä esittää, että peruspalvelutyöryhmän määrittelemää peruspalvelutasoa tulee pitää ostoliikenteen lähtökohtana. Kuitenkin toimittaessa käytettävissä olevan valtionrahoituksen puitteissa on järjestelmää kehitettävä merkittävästi ja nykyisten liikenneostojen perusteet on arvioitava uudelleen.

Kehittämismahdollisuuksia arvioitaessa on otettava huomioon, että toimiva ja kattava liikenneverkosto on erityisesti kuntien edun mukaista: joukkoliikenteen peruspalveluiden ylläpitämisellä kunnat voivat ohjata opetus- ja sosiaalitoimen kuljetuksia kustannuksia säästävään yleiseen joukkoliikenteeseen erityiskuljetusten hankinnan sijaan. Kuntien nykyistä suuremmalle osallistumiselle joukkoliikenteen peruspalveluiden vapaaehtoiseen rahoitukseen on siten lähtökohtaisesti toimivat kannusteet.

Järjestelmän kehittämisessä on avainasemassa

- Nykyistä paremmin toimivien sopimusjärjestelmien laatiminen kuntien ja lääninhallitusten yhteistoimintana.
 - Peruspalvelutason asettaminen tärkeysjärjestyksessä etusijalle muuhun lääninhallituksen ostoliikenteeseen nähden.
2. Työryhmä esittää, että LVM asettaa työryhmän, jonka tehtävänä on vuoden 2005 loppuun mennessä selvittää alueellisen ja paikallisen joukkoliikenteen rahoitusjärjestelmän uudistamisen edellytykset ja tehdä ehdotus valtion ja kuntien yhteistyön parantamisesta. Työ tehdään yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa. Työssä otetaan huomioon meneillään oleva kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelu.
 3. Työryhmä toteaa, että matkojen yhdistely sisältyy valtioneuvoston hyväksymän talousarviokehityksen mukaiseen rahoitukseen. Työryhmä pitää tärkeänä, että matkapalvelukeskuksia toteutettaessa kiinnitetään erityistä huomiota järjestelmän vaikutusarviointiin.
 4. Työryhmä toteaa, että joukkoliikenteen kulkumuoto-osuuden lisäämistavoitetta edistetään parhaiten parantamalla kaupunki- ja seutuliikenteen valtionrahoituksen vaikuttavuutta. Vaikuttavuutta olisi tältä kannalta suunnattava sinne, missä mahdollisuudet markkinaosuuden lisäämiseen ovat parhaimmat ja missä osuuden kasvattamisen tarve on suurin ja haasteet kovimmat.

Merenkurkun liikenne

1. Työryhmä esittää, että liikenne- ja viestintäministeriö selvittää viipymättä Merenkurkun liikenteen jatkumisen edellytyksiä siten, että päätös mahdollisesta liikenteen ostamisesta voidaan tehdä vuoden 2005 kuluessa. Selvityksessä otetaan huomioon sekä yksityiselle liiketoiminnalle perustuva liikenne että nykyiset kansalliset merenkulun tukijärjestelmät. Selvityksessä tarkastellaan Suomen ja Ruotsin alueiden kuntien ja maakuntien sekä EU:n nykyisiä ja mahdollisia tukitoimia liikenteen jatkuvuuden turvaamiseksi.

Lentoliikenne

1. Työryhmä esittää, että
 - Itä-Suomen lentoliikennettä rahoitetaan määräaikaisesti,
 - lentoliikenteen ostot toteutetaan mahdollisimman kustannustehokkaasti ja kaukoliikenteen määrärahakehysten sisällä,
 - lentoliikenteen ostot toteutetaan yhdessä alueen kuntien kanssa.
2. Työryhmä esittää lisäksi, että arvioitaessa Itä-Suomen lentoliikenteen valtion rahoitusta uudestaan vuoden 2006 alussa on Kerava-Lahti –oikoradan ja Heinola-Lahti -moottoritien käyttöönotto ja muiden joukkoliikennevälineiden matka-ajoissa tapahtuva kehitys otettava huomioon.

Työsuhdematkalippu osana työmatkatukea

1. Työryhmä toteaa, että työsuhdematkalippuedun verotuskohtelusta päätettäessä on arvioitava sekä joukkoliikennepolitiikkaa että veropolitiikan ja -lainsäädännön näkökohtia.
2. Työryhmä esittää, että hallituksen neuvottelussa vuoden 2006 talousarviosta päätetään siitä, toteutetaanko työsuhdematkalipun aliarvostus verotuksessa.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut valtiosihteeri Pertti Rauhio valtiovarainministeriöstä. Työryhmän jäseninä ovat toimineet valtiosihteeri Perttu Puro liikenne- ja viestintäministeriöstä, valtiosihteeri Antti Mykkänen sisäasiainministeriöstä, valtiosihteeri Stefan Wallin ympäristöministeriöstä, budjettineuvos Esko Tainio valtiovarainministeriöstä sekä ylijohdaja Harri Cavén, liikenneneuvos Petri Jalasto ja ylitarkastaja Sabina Lindström liikenne- ja viestintäministeriöstä. Työryhmän kokouksiin ovat osallistuneet myös rakennusneuvos Juhani Tervala liikenne- ja viestintäministeriöstä ja ylitarkastaja Panu Pykönen valtiovarainministeriöstä. Työryhmän sihteerinä on toiminut ylitarkastaja Marcus Merin liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Työryhmä on kokoontunut kuusi kertaa.

Työryhmä luovuttaa työnsä tuloksen kunnioittavasti liikenne- ja viestintäministeriölle.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2005

Pertti Rauhio

Perttu Puro

Antti Mykkänen

Stefan Wallin

Harri Cavén

Petri Jalasto

Esko Tainio

Sabina Lindström

Marcus Merin

2.6.2005

HALLITUSOHJELMAN JOUKKOLIIKENNETAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISTA LOPPUHALLITUSKAUDEN AIKANA SELVITTÄVÄ TYÖRYHMÄ

1. Johdanto

Ohjelmansa mukaan pääministeri Matti Vanhasen hallitus pyrkii parantamaan joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä ja palvelua, lisäämään joukkoliikenteen rahoitusta, kehittämään henkilökuljetusten yhdistelyä ja uusia liikenteen hoitotapoja sekä ohjaamaan työmatkaliikennettä joukkoliikenteen käyttöön. Hallituksen on myös selvitettävä työsuhdematkalipun verotusarvon alentamisen mahdollisuudet ja taksien käyttämistä haja-asutusalueiden ostoliikenteessä.

Valtion tukeman joukkoliikennepolitiikan taloudelliset puitteet on määritetty 11.3.2005 hyväksytyssä valtion talousarviokehyksissä vuosille 2006-2009. Päättöksen mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan kautta kanavoitavat joukkoliikenteen määrärahat kehittyvät hallituskauden aikana seuraavasti: 74,6 miljoonaa euroa vuonna 2006 ja 74,6 miljoonaa euroa vuonna 2007. Vuoden 2005 talousarviossa joukkoliikennepalvelujen ostoon ja kehittämiseen on osoitettu 81,3 miljoonaa euroa. Lisäksi Kainuun maakunnan käyttöön on joukkoliikennemäärärahasta siirretty vuodesta 2005 lukien 743.000 euroa. Valtio rahoittaa erityisesti kauko- ja alueellista liikennettä sekä joukkoliikenteen kehittämishankkeita. Hallitusohjelman määrittelemän joukkoliikenteen tavoitetilän saavuttaminen edellyttää rahoituksen tehokkaampaa käyttöä.

Kunnat rahoittavat joukkoliikennepalveluja suoraan yhteensä noin 134 miljoonalla eurolla (v. 2003). Tästä suurten kaupunkien (YTV, Tampere ja Turku) osuus on noin 109 miljoonaa euroa ja muiden kaupunkien osuus on noin 14 miljoonaa euroa. Valtio ei rahoita lainkaan suurten kaupunkien joukkoliikennettä. Keskisuurten ja pienten kaupunkien liikennettä valtio rahoittaa noin 11 miljoonalla eurolla vuodessa.

Haja-asutusalueiden kunnat käyttävät sisäisen joukkoliikenteensä rahoitukseen noin 10 miljoonaa euroa. Valtio rahoittaa alueellista liikennettä noin 36 miljoonalla eurolla.

Alueellisten joukkoliikennepalvelujen ylläpitäminen hyödyttää palvelujen käyttäjien ohella koko julkista sektoria. Tästä syystä palvelujen järjestämisen (siltä osin kuin niitä ei voida järjestää asiakastuloperusteisesti) olisi tarkoituksenmukaista perustua valtion ja kuntien yhteiseen intressiin. Kuntien osallistumisen lähtökohtana tulee kokonaan olla vapaaehtoisuus. Kunnille ei aseteta uusia velvoitteita.

Kuntien on tarkoituksenmukaista osallistua rahoitukseen vain siltä osin kuin ne kokevat hyötyvänsä alueellisen joukkoliikenteen palveluista esimerkiksi koulu-

kuljetuksiin tai työmatkayhteyksiin liittyen. Kyse on joukkoliikennepalveluista, jotka mahdollistavat kunnan säästöt kuljetuskustannuksissa ja osaltaan mahdollistavat kunnan asukkaiden työssäkäynnin esimerkiksi alue- tai maakuntakeskuksessa ja siten parantavat kunnan houkuttelevuutta asuinpaikkana.

Mietinnössä käsitellään joukkoliikenteen tukea eri liikennemuotojen näkökulmasta: junaliikennettä, bussiliikennettä ja lentoliikennettä sekä erikseen Merenkurkun liikennettä ja mahdollisuutta työsuhdematkalipun toteuttamiseen. Eri liikennemuotoista riippumattomat alueelliset ja muut lähtökohdat käsitellään läpäisyperiaatteella. Muistiossa kiinnitetään erityistä huomiota junaliikenteen rahoitukseen, koska sen asema joukkoliikenteen budjettirahoituksessa on erityisen merkittävä.

Varsinaisen pääkaupunkiseudun (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen) joukkoliikenteen järjestämisessä merkittävä asema on pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan (YTV) joukkoliikennetoiminnalla. Alueen asukkaat käyttävät huomattavan osan joukkoliikennepalveluista. Työryhmän toimeksiannon rajauksen perusteella muistiossa ei kuitenkaan käsitellä YTV-alueen liikennettä.

2. Lähtökohdat

2.1 Joukkoliikenteen kehitys ja nykytila

Joukkoliikenteen määrä Suomessa on elintasoltaan ja henkilöautotiheydeltään vertailukelpoisiin maihin nähden suhteellisen korkealla tasolla. Liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2003 julkaiseman Suomen joukkoliikennejärjestelmästä tehdyn kansainvälisen arvion mukaan joukkoliikenteen tilanne on Suomessa hyvä mihin tahansa Euroopan maahan verrattuina. Ruuhkautuminen kaupunkiseuduilla on suhteellisen vähäistä. Joukkoliikennemarkkinoiden vapauttaminen on edennyt tasaisesti ja johtanut kustannusten laskuun. Kasvava autonomistus, ikääntyvä väestö ja taloudellisen toimeliaisuuden siirtyminen pieniltä paikkakunnilta suuremmille kaupunkiseuduille kasvattavat kuitenkin Suomen joukkoliikennejärjestelmään kohdistuvia paineita, eikä tämä kehityssuunta ole kääntymässä.

Eurostatin tilastojen perusteella linja-auto- ja raideliikenteen markkinaosuus oli vuonna 2002 yhteensä 16,5 %. Tämä vastaa EU:n (EU15) keskiarvoa. Rautatieliikenteen osuus oli Suomessa keskiarvon alle ja linja-autoliikenteen keskiarvon yli. Tilastokeskuksen mukaan linja-auto- ja raideliikenteen markkinaosuus vuonna 2002 oli yhteensä 13 %. Vuonna 2003 osuus oli 12,5 %.

- Vertailussa¹ kuuteen eurooppalaiseen maahan Suomen erityispiirteitä ovat seuraavat:
- Koululaisten määrä tuhatta asukasta kohden on alle keskiarvon, millä on kielteinen vaikutus joukkoliikenteen markkinaosuuteen.
- Työssä käyvän väestön osuus on yli keskiarvon, millä on myönteinen vaikutus joukkoliikenteen markkinaosuuteen.

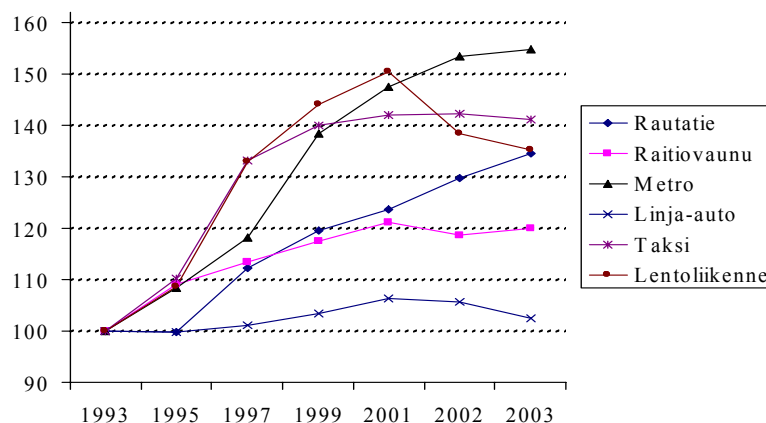
¹ Arviointi Suomen joukkoliikennejärjestelmästä ja ministeriön joukkoliikennestrategias-
ta (LVM:n julkaisu 12/2003). Vertailussa olivat mukana Ruotsi, Norja, Hollanti, Belgia,
Irlanti ja Itävalta ja vertailuvuodet olivat 1995, 2000 ja 2010.

- Autotiheys on alle keskiarvon, millä on myönteinen vaikutus joukkoliikenteen osuuteen.
- Väestötiheys on alle keskiarvon, mikä vaikuttaa kielteisesti joukkoliikenteen osuuteen.

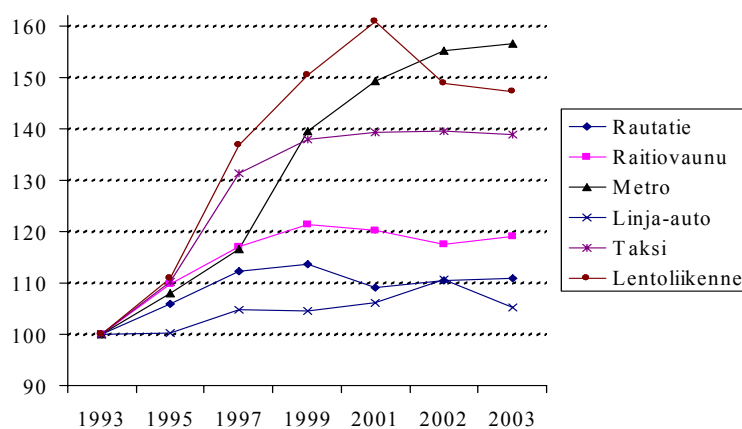
Joukkoliikenteen osuutta kaikista henkilökilometreistä voidaan pitää parempana kuin mitä yllä lueteltujen taustamuuttujien arvojen perusteella voisi olettaa. Joukkoliikenteen markkinaosuuden odotetaan kuitenkin laskevan parilla prosenttiyksiköllä vuoteen 2010 mennessä, mikä on keskimääräistä suurempi vähenemä muihin verrannollisiin eurooppalaisiin maihin verrattuna. Samaan aikaan Suomen liikennemarkkinoiden ennustetaan kasvavan 10 %.

Julkisen liikenteen suoritteiden kehitys vuosina 1993 – 2003 käy ilmi kuvasta 1. Linja-autoliikenteen matkustajamäärät ovat kasvaneet muutaman prosentin ja henkilökilometrisuorite noin 5 %. Rautateiden matkustajamäärät ovat kasvaneet lähes 35 % ja henkilökilometrit noin 10 % eli matkojen pituus on lyhentynyt. Tähän on erityisesti syynä YTV-alueen junaliikenteen kasvu.

Matkustajamäärät



Henkilökilometrit



Kuva 1. Julkisen liikenteen matkustajamäärät ja henkilökilometrit 1993 – 2003 (1993 = 100), Julkisen liikenteen suoritetilasto 2003, LVM 8/2005.

2.2 Joukkoliikenteen julkinen rahoitus

Lähtökohtaisesti joukkoliikenne on Suomessa markkinaehtoista toimintaa. Markkinoiden puitteet ja ratkaisut vaihtelevat: rautatieliikenne toimii yhden palveluntarjoajan mallin mukaan, bussi- ja lentoliikenteessä lähtökohtana on kilpailu. Julkinen valta puuttuu kuitenkin monin tavoin markkinoiden toimintaan: vaikka lakisääteisiä velvoitteita ei olekaan, eri liikennemuodot saavat julkista rahoitusta. Julkiset tahot ostavat tarpeellisiksi arvioituja asiakastuloperusteista liikennettä täydentäviä joukkoliikennepalveluja, joita todennäköisesti ei synny ja joita ei voida ylläpitää pelkästään asiakastulojen varassa.

Valtion talousarviossa osoitetulla määrärahalla liikenne- ja viestintäministeriö ostaa kaukoliikenteen ja junien lähiliikenteen palveluja, ja lääninhallitukset ostavat maaseudun peruspalveluluonteista linja-autoilla ja takseilla harjoitettavaa alueellista runkoliikennettä. Kunnat arvioivat oman alueensa sisäisen joukkoliikenteen tarpeen ja tarpeelliseksi katsomaltaan osin täydentävät palveluja omilla liikenteen ostoillaan. Kunnat pyrkivät hyödyntämään olemassa olevaa joukkoliikennettä mahdollisimman paljon koulukuljetuksissa. Liikenteen ostojen lisäksi kunnat ja valtio alentavat seutu-, kaupunki- ja työmatkalippujen hintoja.

TIETOJA JOUKKOLIIKENTEEN RAHOITUKSESTA

Valtion joukkoliikennerahoitus 2005 (euroa)	<u>81 275 000</u>
• Kaukoliikenteen ja junien lähiliikenteen osto	39 700 000
• Alueellisen liikenteen osto ja paikallisliikenteen avustus	27 375 000
• Kaupunki- ja seutuliput	10 200 000
• Kehittäminen	2 500 000
• Merenkurkun liikenne	1 000 000
• Matkojen yhdistely	500 000

Vuoden 2005 alusta valtion joukkoliikennerahoituksesta on siirretty 743 000 euroa Kainuun kehittämisrahaan (Kainuun maakuntakokeilu).

Kuntien suora joukkoliikennerahoitus vuonna 2003 (euroa)	<u>133 700 000</u>
• Kaupunkien taloudellisesti vastaama kaupunkiliikenne	109 200 000
• Muu kaupunkiliikenne	14 300 000
• Muu joukkoliikenne	10 200 000

Matkakustannusten korvaukset vuonna 2003 (euroa) (pelkästään joukkoliikenne)	<u>136 500 000</u>
• Valtio	47 000 000
• Kunnat	89 500 000

Matkakustannusten korvaukset toimialoittain jaoteltuna (euroa) (pelkästään joukkoliikenne)	136 500 000
• Opetustoimi	105 300 000
• Sosiaali- ja terveystoimi	19 300 000
• Muut	12 000 000

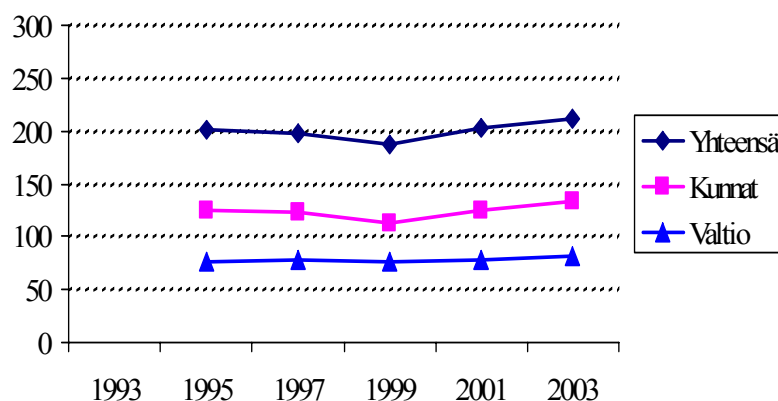
Verotukia joukkoliikenteelle ohjataan seuraavasti:

- Bussit on vapautettu vuotuisesta ajoneuvoveron käyttövoimaverosta (dieselvero), mikä tuo noin 7 000 auton määrällä ja noin 2 000 euron autokoh-
taisella arvolla noin 14 milj. euron tuen.
- Junaliikenne on vapautettu sähköverosta, mikä tuo noin 1-2 milj. euron tuen
- Joukkoliikenteen alv on 8 %, mikä tuo yleiseen 22 %:n alv-kantaan verrattu-
na noin 200 milj. euron tuen.

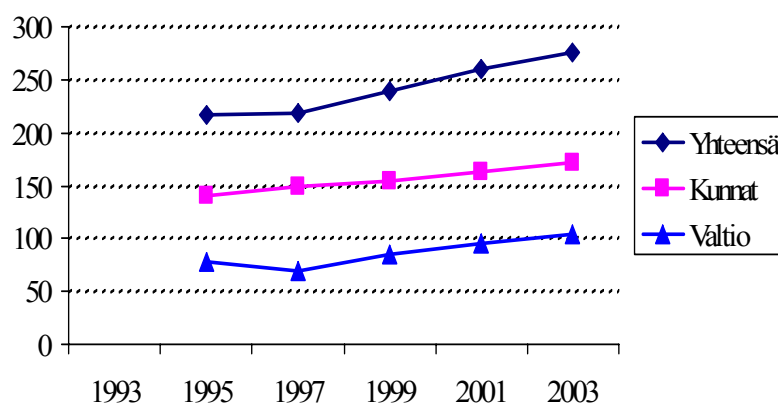
Julkisen liikenteen liikevaihdosta julkisen rahoituksen osuus oli vuonna 2003 noin 25 % ja tästä suoraa rahoitusta noin 11 %. Valtion julkisen liikenteen suora rahoitus on pysynyt viimeisen vajaan kymmenen vuoden aikana noin 80 milj. euron tasolla. Kuntien suora rahoitus on kasvanut noin 10 miljoonalla eurolla noin 135 milj. euroon (kuva 2).

Samaan aikaan erityisesti vuoden 1997 jälkeen matkakustannusten korvaukset (mm. lakisääteiset kuljetukset) ovat kasvaneet lähes 60 milj. euroa 277 milj. euroon. Sosiaali- ja terveydenhuollon tukijärjestelmissä Kelan kautta maksettavat matkojen sv-korvaukset ovat sosiaalivakuutusjärjestelmän osa ja vaikea samalla tavalla käsitellä kuin LVM:n, OPM:n ja STM:n valtionapuja ja ostoja. Kela ei ole itse yleensä kuljetuksen järjestäjä, vaan maksaa sairausvakuutuslain mukaan laskun perusteella asiakkaan itse järjestämästä kuljetuksesta. Tosin matkojen yhdistelykeskusten kehittelyn kautta on näissä sv-korvausjärjestelmissäkin pyritty ohjailemaan asiakasta aikaisempaa enemmän yleisten joukkoliikennepalvelujen käyttöön.

Suora rahoitus (milj. euroa)



Matkakustannusten korvaukset (milj. euroa)



Kuva 2. Julkisen liikenteen julkisen rahoitus 1995 – 2003, Julkisen liikenteen suoritetilasto 2003, LVM 8/2005. Suoraan rahoitukseen kuuluu liikenteen ostot, valtionavut ja alijäämäisen liikenteen rahoitus. Matkakustannusten korvaukseen erityisryhmien matkaliput ja matkakustannusten korvaukset.

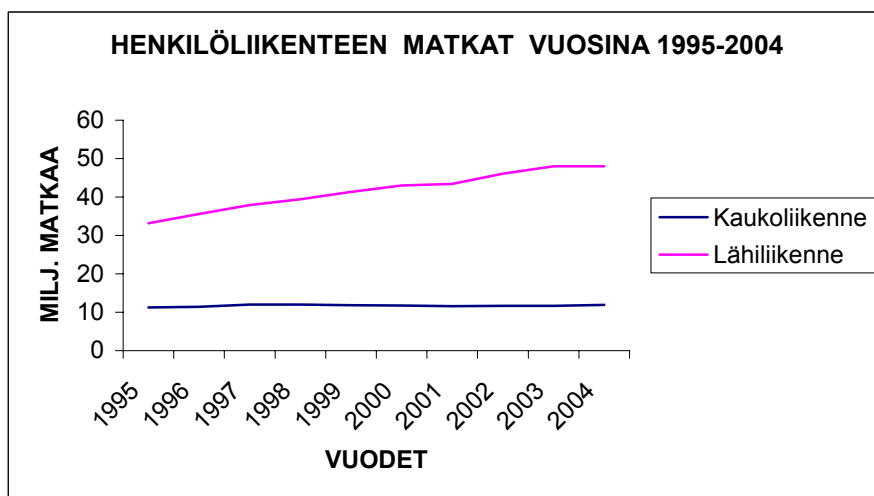
Julkisen talouden näkökulmasta on olennaista ja vastaisuudessakin tavoittelemisen arvoista, että Suomen joukkoliikenteen taso on saavutettu kohtuullisilla panostuksilla. Sekä kansainvälisen vertailun että Suomen joukkoliikennemäärä- en kehityksen perusteella valittu linja on ollut kustannustehokas.

3. Junaliikenteen palvelut

3.1 Lähtökohtia

Kansainvälisen rautatieliiton tilastojen perusteella Suomessa tehdään junalla 11,4 henkilöliikenteen matkaa asukasta kohden vuodessa. Tämä on eurooppalaista keskiarvoa (EU15: 15,4) alempi, mihin tietysti vaikuttaa muun muassa se, että Suomi on harvaan asuttu maa.

Kuvassa 3 on havainnollistettu junamatkojen kehitys vuosina 1995 - 2004. Kaukoliikenteen matkat ovat pysyneet samalla tasolla lähes koko tarkastelujakson. Lähiliikenteen matkat ovat sen sijaan lisääntyneet huomattavasti. Vuonna 1995 lähiliikenteen matkoja tehtiin 33 miljoonaa ja vuonna 2004 yli 48 miljoonaa. Lähiliikennematkojen lisääntyminen johtuu pääasiassa uusista kaupunkiradoista Helsinki - Leppävaara ja Helsinki - Tikkurila. Lähiliikenteen matkoja on lisännyt myös muuttoliike pääkaupunkiseudulle.



Kuva 3. Henkilöjunaliikenteen matkat vuosina 1995 – 2004.

Junaliikenteen markkinaosuus kotimaan henkilöliikenteestä eli henkilökilometreistä on laskenut vähitellen vuodesta 1980 lähtien. Vuonna 1980 junaliikenteen markkinaosuus oli 6,7 %, mutta vuonna 2002 enää 4,6 %. Liikennepoliittinen tavoite junaliikenteen markkinaosuuden kasvattamisesta ei ole toteutunut. Junaliikenne on kuitenkin pitänyt markkinaosuutensa paremmin kuin linja autoliikenne, jonka markkinaosuus on laskenut vuodesta 1970 vuoteen 2002 noin 10 prosenttiyksikköä.

Tuetussa junaliikenteessä tehtiin vuonna 2004 yhteensä noin 52 milj. matkaa. Ostoliikenteen osuus junaliikenteen henkilökilometreistä oli noin 46 %. (LVM:n ostoliikenteen osuus oli noin 35 %-yksikköä ja YTV:n 11 %-yksikköä). LVM:n ja VR Osakeyhtiön (VR) välinen oikoradan valmistumiseen syksyyn 2006 saakka voimassa olevan sopimuksen kustannus on vuositasolla 39,7 miljoonaa euroa.

VR Osakeyhtiö on valtion omistama itsenäinen osakeyhtiö, joka noudattaa toiminnassaan osakeyhtiölain periaatteita ja siten toimii liiketaloudellisin periaattein. Tämä merkitsee sitä, että VR:tä, kuten ei muitakaan liikenteenharjoittajia, voida velvoittaa harjoittamaan kannattamatonta liikennettä ilman korvausta.

Lähtökohtaisesti valtakunnan junaliikenteen runkoyhteydet hoidetaan ilman julkista rahoitusta kysynnän mukaisesti. Valtio täydentää ja tukee runkoyhteyksien toimintaedellytyksiä järjestämällä tarvittavilta osin syöttöliikennettä. Siten varmistetaan junaliikenneverkon toimivuutta ja turvataan matkustajien mahdollisuuksia käyttää junaliikennettä. Budjettikehyksessä joukkoliikennemäärärahoista on liikenne- ja viestintäministeriö kohdentanut kauko- ja junien lähiliikenne ostoihin 37 miljoonaa euroa, josta lentoliikennettä on arvioitu ostettavan noin yhdellä miljoonalla eurolla.

Junien ostoliikenteen sopeuttaminen joukkoliikennemäärärahan budjettikehykseen merkitsee merkittäviä rakenteellisia uudistuksia. Rakenteellisten uudistusten tarve merkitsee käytännössä ostoliikennevuorojen asettamista tärkeysjärjestykseen. Tärkeysjärjestystä määriteltäessä on otettava huomioon hallitusohjelmassa todettu rautateiden markkinaosuuden nostaminen ja työmatkaliikenteen ohjaaminen joukkoliikenteeseen sekä toisaalta kansalaisten liikkumismahdollisuuksien turvaaminen.

LVM:n keväällä 2005 tilaamassa ”Henkilöjunaliikenteen ostamisen yhteiskuntataloudellinen kannattavuus” -selvityksessä (J. Rinta-piirto, Strafica Oy, 2005) tutkittiin 13 eri rataosan henkilöjunaliikenteen vuorojen ostamisen yhteiskuntataloudellista kannattavuutta. Junayhteyksien lakkauttamisen vaikutuksia tarkasteltiin kohderyhmittäin: VR, linja-autoyrietykset, valtio ja matkustajat. Lisäksi tarkasteltiin lakkauttamisen muita vaikutuksia (onnettomuus- ja ympäristövaikutukset).

Selvityksen perusteella: sisämaan yöjunaliikenteen ostaminen ei ole yhteiskuntataloudellisesti kannattavaa; ostovuorojen lisääminen ei ole yhteiskuntataloudellisesti kannattavaa; kiskobussiliikenteen ostaminen on yhteiskunnalle kannattavaa; sekä olemassa oleva liikenne kannattaa suurimmaksi osaksi säilyttää.

3.2 Pääkaupunkiseudun metropolialueen junaliikenne

Junaliikenne on tehokkaimmillaan suurten matkustajamäärien kuljettamisessa. Tämä korostuu erityisesti pääkaupunkiseudun lähiliikenteessä, jolla nykytilanteessa tarkoitetaan YTV-alueen liikenteen lisäksi lähiliikennettä Karjaalle ja Riihimäelle. Alueen joukkoliikennettä hoidetaan sekä busseilla että valtion kokonaan omistaman VR:n operoimilla junilla. Alueen bussiliikenne on lähtökohdiltaan markkinaehtoista: julkinen rahoitus kohdistuu työmatkalippujen hinnan alentamiseen. Sitä vastoin VR:n junaliikennettä ostetaan yhteensä 7,6 miljoonalla eurolla vuonna 2005. YTV ostaa lähiliikennettä noin 45 milj. eurolla.

Syksyllä 2006 avattava raideyhteys Keravalta Lahteen lisää mahdollisuuksia laajentaa junaliikenteen palveluiden käyttöä: päivittäinen työmatka esimerkiksi Lahdesta Helsinkiin lyhenee (pääasemilta laskien) noin 1 tunnista 20 minuutista noin 1 tuntiin. Oikoradan valmistumisen yhteydessä VR järjestee liikenteensä perusteellisesti uudestaan. Tällöin lähiliikennettä olisi edellytyksiä kehittää Lahteen ja Hämeenlinnaan. Samalla lähiliikenteen alijäämän on arvioitu nousevan. Syynä ostoliikenteen tarpeen ja laskennallisten kustannusten kasvuun on liikenteen lisäys, uuden kaluston aiheuttama pääomakustannusten kasvu ja oikoradan investointimaksu.

Junaliikenteen lisääminen olisi yhteiskuntataloudellisesti (mm. ympäristösyistä ja ruuhkaantumisen vähentämiseksi) toivottavaa. Toisaalta joukkoliikennerahoituksen budjettikehys ei anna myötä valtion rahoituksen korotuksiin. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi rahoituksen rakenteen muuttamista siten, että valtion lisäksi rahoitukseen saadaan vapaaehtoisuuden pohjalta mukaan myös alueen kuntia omien liikenneyhteyksiensä parantamiseen. Jos nykyistä rahoitusjärjestelmää sekä liikenne- ja sopimusrakennetta ei ole mahdollista kokonaisuudessaan arvioida uudelleen, joudutaan sekä lähiliikenteen nykytasoa että sen kehittämistä tarkastelemaan kriittisesti.

Keravan kaupunki, Kirkkonummen kaupunki, YTV, VR ja LVM ovat kuntien aloitteesta valmistelemassa Keravan, Kirkkonummen ja YTV-alueen junien lähiliikenteen kehittämiseen liittyvää lipputukikokeilua. Kokeilu perustuu siihen, että kunnat alentavat vapaaehtoisesti junalipun hintaa. Kokeilun toteuttamiseksi LVM:n ja VR:n välistä liikenteen ostosopimusta on tarkoitus täydentää siten, että LVM ostaa VR:ltä nykyisen ostamansa lähiliikenteen lisäksi kuntien ja VR:n sopiman taksa-alennuksen. LVM osallistuu kokeiluun turvaamalla liikenteen nykyostot lisättynä kuntien nykyisin saamalla työmatkalippujen hinnanalennukseen ohjatulla valtionavustuksen määrällä.

Kokeilun valmistelun yhteydessä on herännyt kysymys siitä, olisiko pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen lähiliikenteen rahoitusjärjestelmää syytä uudistaa kokeilun periaatteiden mukaisesti. Esimerkiksi junavuorojen ostamisen sijaan voidaan VR:n kanssa sopia järjestelmästä, jossa valtio maksaa lipputukea tehtyjen matkojen mukaan. Tällöin valtion maksaman lipputuen määrä mitoitettaisiin saman suuruiseksi kuin VR:lle junavuorojen ostamisen kautta ohjattu rahoitus. Koska valtion rahoituksen määrä pysyisi ennallaan, ei alueella toimivien bussiliikenteenharjoittajien kilpailuasema huononisi, vaikka tuki muuttuisikin joustavammaksi.

Jos valtio tarjoaisi kunnille mahdollisuutta osallistua lipputukijärjestelmään, kunnat voisivat tukea omien kuntalaistensa työssäkäyntiä vapaaehtoisesti ja valitsemallaan määrällä. Järjestelmään osallistuvat kunnat tekisivät päätöksen sen mukaan, kuinka paljon ne arvelisivat hyötывänsä pääkaupungissa työssä käyvien houkuttelemisesta asukkaikseen ja veronmaksajikseen. Kunnat lisäisivät joukkoliikenteen rahoitusta vapaaehtoisesti. VR optimoisi arvioituun matkustuksen ja asiakastulojen kehittymiseen sekä julkisen rahoituksen määrään perustuen liikenteen palvelutason.

Samaan järjestelmään voitaisiin haluttaessa kytkeä Keravan ja Kirkkonummen kokeilun tapaan myös lähtö- että määränpääalueen liityntäyhteydet.

Jos lipputuki lisäisi junavuorojen käyttöä, myös VR:n yksikkökustannukset pienenisivät ja kannattavuus parantuisi ja samalla valtio voisi vähentää tuen intensiteettiä; vastaavasti odotettua pienempi käyttö johtaisi lippua kohden suurem-

paan tukeen. Lipputukimääräraha pysyisi kiinteänä ja ohjaisi tuen optimaaliseen käyttöön.

Edellä mainitun perusteella järjestelmä muuttuisi liikenteen ostamisesta matkojen ostamiseen. Järjestelmällä olisi yhtymäkohtia siihen, miten valtio ja kunnat ovat yhdessä rahoittaneet linja-autoliikenteen seutulippujen hinnanalennuksia jo kymmenen vuoden ajan.

3.3 Kaukoliikenteen junavuorot

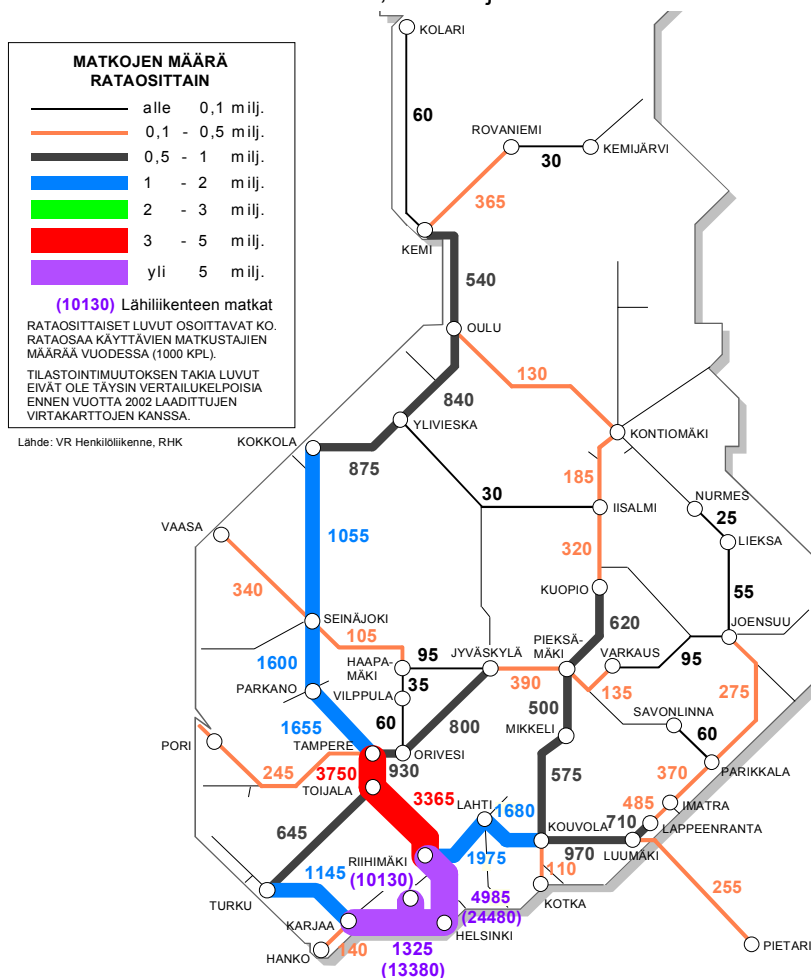
Kaukoliikenteen junamatkat ovat hyvin Helsinki-keskeisiä (kuva 5). Eniten matkoja (yli 3 miljoonaa) tehdään rataosalla Helsinki-Tampere. Myös rataosilla Helsinki-Turku, Tampere-Kokkola ja Riihimäki - Kouvola tehdään yli miljoona matkaa vuodessa. Kaukoliikenteen matkat keskittyvät pääasiassa Etelä Suomeen, sillä junaliikenne on kilpailukyisin suurten asutuskeskusten välisessä liikenteessä. Viime vuosina kaukoliikenteen matkustajamäärät ovat lisääntyneet päradalla Helsinki-Tampere-Oulu sekä Helsingin ja Turun ja vähentyneet Savon ja Karjalan radalla.

Henkilöliikenteen matkat vuonna 2003

(Kaukoliikenne 11,915 milj. matkaa + lähiliikenne

47,994 milj. matkaa)

Yhteensä 59,909 milj. matkaa



Kuva 5. Henkilöliikenne rataverkolla 2003.

Junien kaukoliikenteen toimintaympäristöä muovaa sekä markkinoiden että teknologian muutos: lentoliikenne tulee yleistymään ja muodostaa entistä haastavamman kilpailijan kaukojunaliikenteelle, toisaalta junien tekniikka paranee ja lisää sekä junien nopeutta että viihtyisyyttä.

LVM on ostaa kauko- ja alueellista liikennettä noin 32 milj. eurolla vuonna 2005. Toimintaympäristön muuttuessa on myös kaukoliikenteen rahoitusta uudistettava. Käytännössä tämä tarkoittaa ostoreittien uudelleen määrittämistä: uusissa reittivalinnoissa on erityisesti otettava huomioon lyhentyneiden matka-ajojen vaikutus ja parhaiten liikennöitävissä olevan pääratayhteyden (Helsinki-Seinäjoki-Oulu) hyväksikäyttö. Pääratayhteyden liikennöinnissä on otettava huomioon myös ns. väyläministerityöryhmän päätös, jonka mukaan Seinäjoki-Oulu –yhteyden parantaminen on asetettu korkealle etusijajärjestyksessä ja joka hallituksen kehyspäätöksessä on hyväksytty aloitettavaksi vuonna 2007.

Lähtökohtaisesti valtakunnan junaliikenteen runkoyhteydet hoidetaan ilman julkista rahoitusta kysynnän mukaisesti. Valtio täydentää ja tukee runkoyhteyksien toimintaedellytyksiä järjestämällä tarvittavilta osin syöttöliikennettä. Siten varmistetaan junaliikenneverkon toimivuutta ja turvataan kansalaisten mahdollisuuksia käyttää junaliikennettä.

Oikoradan valmistumisen ja liikenteen nopeutumisen myötä sisämaan yöjunaliikenteen matkustuksen ennakoidaan laskevan nykyisestä noin 90 000 vuotuisesta matkustajasta merkittävästi. Oikoradan valmistumisen jälkeen matka-ajat lyhenevät Kuopion ja Joensuun tasolla lähes tunnin. Tämän seurauksena yöjunien päivävaunumatkustajat, jotka edustavat noin puolta junien tuotoista, siirtyvät nopeisiin päiväjunayhteyksiin, joihin arvion mukaan siirtyy myös noin puolet makuuvaunumatkustajista. Liikevaihdon pienentyessä sisämaan yöjunaliikenteen tappio on VR:n laskelmien mukaan syvenemässä vuositasolla noin 10 miljoonaan euroon (ilman alv).

	Istumapaikat	Makuupaikat	Yhteensä
Kontiomäki	228	253	481
Kajaani	908	2216	3124
Iisalmi	321	591	912
Kuopio	655	553	1208
Mikkeli	309	78	387
Kouvola	340	189	529
Lahti	397	259	656
Helsinki, Pasila, Tikkurila	1026	3500	4526
Joensuu	528	2756	3284
Turku ja Turku sat	1839	1051	2890

Kuva 6. Sisämaan yöjunien matkustajamäärätietoja ajanjaksolta 1.1. – 30.4.2005, VR Oy)

Tilanteen johdosta liikenne- ja viestintäministeriö ja VR ovat suunnitelleet yöjunaliikennettä ja sen rahoitusta koskevia rationalisointi- ja kehittämistoimenpiteitä. Osapuolet ovat päätyneet ratkaisuun, jossa

- Kajaanin yöjunaliikennettä aletaan hoitaa Oulun kautta uudella syöttöjunalla pääradan yöjunaliikenteeseen². Lisäksi VR:n suunnitelmien mukaan Kajaanista lähtee aikaisin aamulla (n. klo 4) pendolinovuoro Helsinkiin (perillä n. klo 9:30). Helsingistä Kajaaniin puolestaan pääsee illalla pendolinovuorolla, joka on noin klo 1.00 Kajaanissa. Työ- ja asiointimatkan tekeminen junalla Helsinkiin on jatkossa mahdollista tehdä siten, että matkaan kuluu vain yksi yö aiemman kahden sijaan, mikä on selkeä parannus palvelutasoon.

Nykyään Kajaanista Helsinkiin pääsee yöjunalla noin 11 tunnissa. Rationalisoinnin jälkeen matkustajalla on valittavana kaksi eri yöjunavaihtoehtoa pääradan kautta. Näistä myöhäisempi ja nopeampi kestää noin 12 tuntia. Aamun aikainen pendolinovuoro kestää hieman yli 5 tuntia.

Iisalmesta, Kuopiosta ja Mikkelistä pääsee jatkossa noin klo 5:ltä Helsinkiin lähtevään junaan ja matka-aika pienenee Iisalmesta viiteen, Kuopiosta noin 4,5 ja Mikkelistä noin 2,5 tuntiin.

- Joensuun ja Turun välinen yöjunaliikenne korvautuu pendolino/IC -yhteyksillä Helsingin kautta. Joensuusta pääsee Turkuun klo 11:ksi ja Turusta Joensuuhun noin klo 14.45:ksi. Ratkaisu parantaa myös uuden ja hyväkuntoisen Lahti-Kerava –rataosan ja perusparannettavan Lahti-Luumäki –rataosan käyttöastetta.

Ratkaisun aikaansaamat säästöt riippuvat siitä millaiseen neuvottelutulokseen VR:n kanssa päädytään. Voidaan kuitenkin arvioida, että säästöt ovat vuoden 2004 toteutumatietojen perusteella noin 3 – 5 miljoonaa euroa. Ratkaisulla myötävaikutetaan samalla Lapin säännöllisen yöjunaliikenteen toimintaedellytyksiin, mihin liikenne- ja viestintäministeriö on vuonna 2003 tehdyssä aiesopimuksessa sitoutunut.

3.4 Kiskobussiliikenne

VR on tilannut käyttöönsä uutta dieselkäyttöistä kiskobussikalustoa, joka sopii hyvin liikenteeseen sähköistämättömillä rataosilla: uusia kiskobusseja toimitetaan VR:lle yhteensä 16 kpl ja niitä aletaan ottaa käyttöön toukokuusta 2005 alkaen. Valtion ja VR:n aiesopimuksen ja suunnitelmien mukaan kiskobussikalusto on tarkoitettu käytettäväksi erikseen määritetyillä rataosilla.

Kiskobussiliikenteelle suunnitellut rataosat:

- Iisalmi – Ylivieska
- Joensuu – Nurmes
- Joensuu – Pieksämäki
- Parikkala-Savonlinna
- Karjaa – Hanko
- Haapamäki - Tampere

Kaluston käyttö on kustannustehokasta mm. alhaisempien työvoimakulujen vuoksi: junissa rahastuksen hoitaa kuljettaja eikä konduktööriä tarvita. Kaluston hankintaan liittyy kuitenkin huomattavia lisäkustannuksia pääomakulujen kattamisesta.

² Asiaan vaikuttaa myös se, että VR Oy on päättänyt olla käyttämättä aiempaan yövauutilaukseen sisältyvää, 20.5.2005 umpeutunutta optiomahdollisuutta.

Savonlinna-Parikkala –liikennettä lukuun ottamatta rataosilla on tarkoitus hoitaa liikennettä nykyisen tarjonnan mukaisesti. Savonlinna-Parikkala –rataosan liikenteen VR on ilmoittanut ottavansa omalle taloudelliselle vastuulleen kehittääkseen liikenteen toimintamallia.

3.5 Junaliikennettä koskevat työryhmän esitykset

1. Työryhmä esittää, että ostoliikenne asetetaan tärkeysjärjestykseen seuraavasti: 1. Työmatkaliikenne, 2. Yhteiskuntataloudellisesti kannattavat olemassa olevat yhteydet, 3. Lisävuorot ja uudet yhteydet.

2. Työryhmä esittää, että pääkaupunkiseudun metropolialueen lähijunaliikenteen rahoituksen turvaamiseksi ja käytön lisäämiseksi LVM perustaa työryhmän, jonka tehtävänä on Keravan ja Kirkkonummen kokeiluun perustuen tehdä selvitys ja ehdotus lähiliikenteen julkisen rahoituksen uudistamisesta. Työryhmän toimeksiannossa LVM asettaa työn reunaehdoksi kehyksen mukaisen rahoituksen. Selvitystyössä tulee esittää toimenpiteiden toteuttamisen edellytykset sisältäen uudistuksen vaatimat sopimusjärjestelyt ja lainsäädännön uudistustarpeet. Erityistä huomiota tulee kiinnittää järjestelmän läpinäkyvyyteen ja seurantaan. Tarkastelun tavoitteena tulee olla joukkoliikenteen rahoitusjärjestelmän tehostaminen. Työryhmän määräaika kytketään syksyn 2006 jälkeisen ostosopimuksen valmisteluajatauluun sopivaksi.

Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää rahoituksen rakenteen muuttamista siten, että valtion lisäksi rahoitukseen saadaan vapaaehtoisuuden pohjalta mukaan myös alueen kuntia omien liikenneyhteyksiensä parantamiseen. Jos nykyistä rahoitusjärjestelmää sekä liikenne- ja sopimusrakennetta ei ole mahdollista kokonaisuudessaan arvioida uudelleen, joudutaan sekä lähiliikenteen nykytasoa että sen kehittämistä tarkastelemaan kriittisesti.

3. Työryhmä on kohdassa 1 mainittu ostoliikenteen tärkeysjärjestys ja yhteiskuntataloudelliset näkökohdat sekä matkustajille tarjottava palvelutaso huomiioon ottaen samaa mieltä liikenne- ja viestintäministeriön ja VR Oy:n suunnitelmassa esitetyistä yöjunaliikenteen rationalisointi- ja kehittämistarpeista. Näin olleen sisämaan yöjunaliikenteen ostaminen on perusteltua lopettaa syksyllä 2006 samassa yhteydessä, kun nopeat junaliikenneyhteydet ulotetaan Itä-Suomeen. Liikenteen lopullisesta lakkauttamisesta päättää VR Oy.

4. Työryhmä esittää arvioitavaksi onko junakaluston käytön joustavuuden ja kustannustehokkuuden lisäämiseksi sekä valtion joukkoliikennerahoituksen tarkoituksenmukaiseksi käyttämiseksi perusteltua VR Oy:n kanssa tehtävässä uudessa usean vuoden ostosopimuksessa olla edellyttämättä kiskobussin käyttöä erikseen määritellyillä rataosuuksilla sekä onko perusteltua luopua kaikista erillisistä kalustoon sidotuista palvelujen ostoista. Tällöin VR Oy:n mahdollisuus kaluston joustavaan käyttöön kasvaisi.

5. Työryhmä korostaa, että jos nykyisiä rakenteita ei ole työryhmän esittämällä tavalla mahdollista kokonaisuudessaan arvioida uudelleen, joudutaan ostoliikennettä lopulta tarkastelemaan kriittisesti yksittäisten junaliikenneyhteyksien kautta.

4. Linja-autoliikenne ja matkapalvelukeskukset (MPK)

4.1 Lähtökohtia

Linja-autoissa kuljetettiin vuonna 2003 yhteensä noin 330 miljoonaa joukkoliikennematkustajaa, joista

- kaupunkiseutujen liikenteessä (ml. YTV-alue) kulki 274 miljoonaa matkustajaa (83 prosenttia),
- haja-asutusalueiden vakiovuoroliikenteessä kulki noin 49 miljoonaa matkustajaa (15 prosenttia),
- kauko- ja pikavuoroliikenteessä kulki noin 7,4 miljoonaa matkustajaa (2 prosenttia).

Vuonna 2001 matkustajia oli yhteensä 345 miljoonaa eli matkustajamäärät ovat vähentyneet noin 4 prosenttia kyseisenä aikana.

Vuonna 2003 valtio ja kunnat rahoittivat linja-autoliikennettä yhteensä 144,4 miljoonalla eurolla. Tästä valtion osuus oli noin 37 miljoonaa euroa ja kuntien noin 107 miljoonaa euroa. Suurten kaupunkien osuus oli 83 miljoonaa euroa.

Valtion rahoitus kohdistuu alueellisen runkoliikenteen ostoihin, kaupunkimaisen paikallisliikenteen ylläpitämisen avustamiseen sekä kaupunki-, seutu- ja työmatkalippujen hinnanalentamisen avustamiseen. Kaukoliikenteen vuoroja ei ole ostettu vuoden 1999 jälkeen.

Kunnat ostavat kunnan sisäisiä yhteyksiä sekä alentavat kaupunki, seutu- ja työmatkalippujen hintaa.

Oulun, Itä-Suomen ja Lapin läänissä ostoliikenteen osuus kaikesta kaupunkien ulkopuolisesta linja-autolla harjoitettavasta joukkoliikenteestä on noin 30 %. Etelä-Suomessa ostoliikenteen osuus on alle 10 % ja Länsi-Suomessa noin 15 %.

4.2 Haja-asutusalueiden joukkoliikenne

Haja-asutusalueiden joukkoliikenteen peruspalveluiden ylläpitämiseksi lääninhallitukset ostavat alueellista runkoliikennettä, jota hoidetaan linja-autoilla ja takseilla. Vuonna 2004 lääninhallitukset turvasivat joukkoliikenteen alueellisia palveluja ostamalla maaseudun peruspalveluluonteista runkoliikennettä noin 22,6 miljoonalla eurolla. Matkustajia oli noin 7,9 miljoonaa. Matkustajaa kohti rahoitus oli 2,87 euroa ja ajokilometriä kohti 0,67 euroa. Rahoituksen osuus liikenteen bruttohinnasta oli keskimäärin 58 %.

Ostoihin varattujen määrärahojen puitteissa matkustajamäärä on arviolta 7,5 miljoonaa vuonna 2005, vuodesta 2004 määrässä on muutosta 0,4 miljoonaa matkustajaa (sisältää Kainuun maakuntakoikeilun vaikutuksen).

LVM:n asettama työryhmä on määrittänyt julkisen liikenteen tavoitteellisen peruspalvelutason (ks. alla oleva tekstikehikko). Peruspalvelutason tavoitteiden määrittelyssä otettiin huomioon julkiseen liikenteeseen käytettävissä olevat resurssit, mutta toisaalta myös asukkaiden todelliset liikkumistarpeet ja kyky selviytyä maan eri osissa.

Määritelty peruspalvelutaso keskittyy ensisijassa haja-asutusalueille, joilla väestötiheys on niin alhainen, että yksinomaan kysyntä ei riitä ylläpitämään tyydyttävää joukkoliikenteen palvelutasoa. Peruspalvelutasossa tavoitteena on tyydyt-

tää ihmisten jokapäiväiset liikkumistarpeet niin, että asukkaat eri puolella maata pystyvät julkisella liikenteellä hoitamaan työ-, opiskelu- ja asiointimatkat sekä liityntämatkat valtakunnalliseen julkisen liikenteen verkkoon.

LVM:n asettaman peruspalvelutasotyöryhmän (LVM 7/2005) määrittelemä peruspalvelutaso:

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

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

Määritetty julkisen liikenteen peruspalvelutaso on tavoite, ei subjektiivinen oikeus.

Yhteiskunta hankkii vain sellaisia julkisen liikenteen palveluja, joille on käyttäjiä.

Harvaan asuttujen alueiden joukkoliikenteen perusongelmaa, asiakasmaksutulojen riittämättömyyttä, kärjistää jatkuva kysynnän aleneminen: joukkoliikenne on vähenevän kysynnän ja kannattamattoman toiminnan kierteessä.

Joukkoliikennejärjestelmä on kokonaisuus, joka muodostuu asiakastuloperusteisesta liikenteestä ja ostoliikenteestä. Ostoliikenteiden lakkauttaminen vaikuttaa myös asiakastuloperusteisen liikenteen kannattavuuteen, koska samassa autokierrossa voi olla molempia liikenteitä. Joukkoliikennetarjonnan vähetessä lakisääteisiä kuljetuksia (mm. koulukuljetuksia) joudutaan hoitamaan erilliskuljetuksina. Joukkoliikenteen puuttuessa työmatkakulut vähennetään henkilöautokustannusten mukaan.

Peruspalvelutason toteuttamista arvioinut työryhmä arvioi rahoituksen lisästarpeeksi 3 miljoonaa euroa. Työryhmän raportin mukaan tarvittava rahoitus on mahdollista säästää kuntien maksamista kuljetuksista sekä Kelan kuljetuksista kuljetusjärjestelmää tehostamalla. Peruspalvelutasoisena pysyvä runkoliikenteen verkko on edellytys kuljetusten tehokkaalle yhdistelylle ja palveluliikenteiden avulla pystytään tehostamaan kuntien lakisääteisten kuljetusten hoitoa.

4.3 Matkapalvelukeskukset (MPK)

Vuoden 2005 talousarviossa on joukkoliikennemäärärahasta osoitettu matkojen yhdistelyyn 500 000 euron määräraha. Tavoitteena on toteuttaa koko maahan noin 20 alueellista matkapalvelukeskusta. Matkojen yhdistelyn avulla voidaan vaikuttaa myönteisesti itsekannattavan linjaliikenteen toimintaedellytyksiin, palvelutason parantamiseen ja liikennepalvelujen säilymiseen erityisesti haja-asutusalueilla. Matkojen yhdistelyllä pystytään myös hillitsemään yhteiskunnan kustannusten kasvua sekä saamaan konkreettisia säästöjä kuljetuskustannuksissa. Arvioidut nettosäästöt koko maassa, kun kaikki alueelliset matkapalvelukeskukset on perustettu, ovat noin 22 milj. euroa vuodessa. Matkojen yhdistelystä suurimpia hyötyjiä ovat Kansaneläkelaitos ja kunnat.

4.4 Kaupunki- ja seutuliikenne

Joukkoliikenteen palvelutasoa turvataan ja joukkoliikenteen osuutta erityisesti työmatkaliikenteessä pyritään lisäämään myöntämällä kunnille valtionavustusta kaupunkimaisen paikallisliikenteen ylläpitämiseen sekä kaupunki-, seutu- ja työmatkalippujen hinnanalennuksiin. Paikallisliikennettä avustetaan noin 60 kunnassa ja lippualennuksia yli 300 kunnassa. Valtion rahoitusosuus on enintään yhtä suuri kuin kunnan.

Vuonna 2004 lääninhallitukset avustivat kuntia paikallisliikenteen ylläpitämisessä noin 4,4 miljoonalla eurolla (sisältää paikallisliikenteeseen integroidut palvelulinjat) ja avustivat kuntia lippujen hinnan alentamisessa noin 10,3 miljoonalla eurolla.

Lippujen hinnan alentamisen tavoitteena on lisätä joukkoliikenteen houkuttelevuutta siten, että joukkoliikenteen käyttö ja lipputulot kasvavat, mikä puolestaan on omiaan luomaan edellytyksiä palvelujen säilymiselle ja jopa tarjonnan lisäämiselle. Seutulippujärjestelmien myötä kunnat ovat vapaaehtoisesti osallistuneet kunnan rajat ylittävän liikenteen rahoitukseen. Kunnille ja myös valtiolle lipun hintojen alentaminen on ollut edullinen rahoitusmuoto myös sen vuoksi, että se on vaikuttanut verotuksen työmatkavähennykseen alentavasti. Myös matkustajat ovat olleet tyytyväisiä.

Julkisen liikenteen suoritetilastojen perusteella kaupunki- ja seutuliikenteen matkustajamäärät ovat kuitenkin laskeneet noin 1 % vuodesta 2001 vuoteen 2003. Tätä ennen matkustajamäärät kasvoivat noin 5 % (v. 1999-2001). Joukkoliikenteen matkustajien määrä on vähentynyt esim. Helsingin työssäkäyntialueella, vaikka asukasluku on kasvanut. Tähän ovat vaikuttaneet lippujen hinnankorotukset ja palvelutason lasku. Keskisuurissa kaupungeissa paikallisliikenteen asema on myös heikentynyt. Vaikka tarjontaa on lisätty 4 % (v. 1998 – 2004), matkustajamäärät ovat vähentyneet 10 %. Liikenteen liikevaihto on pienentynyt sekä absoluuttisesti että linjakilometreihin suhteutettuna. Kunnat ovat pyrkineet ylläpitämään paikallisliikenteen palvelutasoa nostamalla lipun hintoja ja lisäämällä joukkoliikenteeseen käytettyä julkista tukea.

Joukkoliikennepolitiikan toteuttamisen kannalta kaupunki- ja seutuliikenne on keskeisessä asemassa. Kaupunki- ja seutuliikenteen valtionavustuksia ei kuitenkaan ole nykyisellään juuri mahdollista lisätä. Näin ollen joukkoliikenteen kulkumuoto-osuuteen liittyvien tavoitteiden saavuttamisen kannalta on tärkeää, että valtion rahoitus olisi mahdollisimman vaikuttavaa.

4.5 Linja-autoliikennettä koskevat työryhmän ehdotukset

1. Työryhmä esittää, että peruspalvelutyöryhmän määrittelemää peruspalvelutasoa tulee pitää ostoliikenteen lähtökohtana. Kuitenkin toimittaessa käytettävissä olevan valtionrahoituksen puitteissa on järjestelmää kehitettävä merkittävästi ja nykyisten liikenneostojen perusteet on arvioitava uudelleen.

Kehittämismahdollisuuksia arvioitaessa on otettava huomioon, että toimiva ja kattava liikenneverkosto on erityisesti kuntien edun mukaista: joukkoliikenteen peruspalveluiden ylläpitämisellä kunnat voivat ohjata opetus- ja sosiaalitoimen kuljetuksia kustannuksia säästävään yleiseen joukkoliikenteeseen erityiskuljetusten hankinnan sijaan. Kuntien nykyistä suuremmalle osallistumiselle joukko-

liikenteen peruspalveluiden vapaaehtoiseen rahoitukseen on siten lähtökohtaisesti toimivat kannusteet.

Järjestelmän kehittämisessä on avainasemassa

- *Nykyistä paremmin toimivien sopimusjärjestelmien laatiminen kuntien ja lääninhallitusten yhteistoimintana.*
- *Peruspalvelutason asettaminen tärkeysjärjestyksessä etusijalle muuhun lääninhallituksen ostoliikenteeseen nähden.*

2. Työryhmä esittää, *että LVM asettaa työryhmän, jonka tehtävänä on vuoden 2005 loppuun mennessä selvittää alueellisen ja paikallisen joukkoliikenteen rahoitusjärjestelmän uudistamisen edellytykset ja tehdä ehdotus valtion ja kuntien yhteistyön parantamisesta. Työ tehdään yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa. Työssä otetaan huomioon meneillään oleva kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelu.*

3. Työryhmä toteaa, *että matkojen yhdistely sisältyy valtioneuvoston hyväksymän talousarviokehityksen mukaiseen rahoitukseen. Työryhmä pitää tärkeänä, että matkapalvelukeskuksia toteutettaessa kiinnitetään erityistä huomiota järjestelmän vaikutusarviointiin.*

4. Työryhmä toteaa, *että joukkoliikenteen kulkumuoto-osuuden lisäämistavoitetta edistetään parhaiten parantamalla kaupunki- ja seutuliikenteen valtionrahoituksen vaikuttavuutta. Vaikuttavuutta olisi tältä kannalta suunnattava sinne, missä mahdollisuudet markkinaosuuden lisäämiseen ovat parhaimmat ja missä osuuden kasvattamisen tarve on suurin ja haasteet kovimmat.*

5. Merenkurkun liikenne

Hallitusohjelman kauppamerenkulkua koskevan kirjauksen yhteydessä hallitus on sitoutunut turvaamaan Merenkurkun ympärivuotisen liikenteen. Sen toteuttamiseksi aloitettiin liikenteen tuki välillä Vaasa – Uumaja.

Tuen aloittamisen aikana suomalaisilla matkustaja-aluksilla ei ollut merenkulun miehistökustannustukea. Tuen aloittamisen jälkeen tilanne on kuitenkin muuttunut monella tavalla: valtion liikennetuen lisäksi Merenkurkun liikennettä harjoittanut varustamo on saanut sekä Ruotsin valtion maksamaa miehistökustannustukea että paikallishallinnon lisätukea. Toisaalta myös Suomen tukijärjestelmä on muuttunut: Suomeen rekisteröidyillä matkustaja-aluksilla on mahdollisuus saada miehistökustannusten tukea. Matkustaja-alusten tuki on Suomessa ja Ruotsissa nykyisin likimain samaa suuruusluokkaa, joten liikennöitsijällä on mahdollisuus valita kummanko tukijärjestelmän piirissä se toimii.

Matkustajamäärä on vuodesta 2002 kasvanut 10 % noin 108 000 matkustajaan vuodessa. Ilman vuoden 2004 lopussa tapahtuneita karilleajoja matkustajamäärä olisi vuonna 2004 kasvanut selvästi. Rahtiliikenteen määrä on puolestaan ylenkertaistunut vuodesta 2002. Kasvu olisi ollut vuonna 2004 ollut suurempikin, jos alus olisi pystynyt kuljettamaan.

Komission meriliikenteen valtion tukea koskevan tiedonannon C(2004) 43 perusteella meriliikennepalvelujen tuottamisesta aiheutuvien liiketappioiden kattaminen voidaan hyväksyä, jos kyse on julkisen palvelun velvoitteeseen myönnettävästä tuesta. Julkisen palvelun velvoite voidaan asettaa yhteisön syrjäisten alueiden satamien vuoroliikenteelle tai harvakseltaan liikennöidyille reiteille, joita pidetään elintärkeinä kyseisen alueen talouskehitykselle, jos markkinavoimat eivät takaa riittävää palvelutasoa.

Jotta julkisen palvelun velvoitteisiin liittyvät sopimukset (julkisen palvelun sopimukset) olisivat yhteismarkkinoille soveltuvia eikä niissä olisi kyse valtion tuesta, komissio edellyttää julkisten tarjouskilpailujen järjestämistä. Liikennettä koskevat edellytykset on ilmoitettava selkeästi ja avoimesti, jotta kaikilla yhteisön liikenteenharjoittajilla olisi yhtäläiset mahdollisuudet tarjouksen tekemiseen. Jäsenvaltio voi tämän jälkeen tehdä sopimuksen valitsemansa tarjoajan kanssa ja korvata palvelun tarjoamisesta aiheutuvat ylimääräiset kustannukset. Julkisen palvelun sopimuksen kesto on rajoitettava kohtuulliseen aikaan (tavallisesti noin 6 vuotta), koska huomattavasti pitempiaaikaisissa sopimuksissa on vaarana monopolin syntyminen. Sopimuksen päättyttyä on järjestettävä uusi tarjouskilpailu. Komission tiedonannossa ei anneta tarkempia määräyksiä tarjouskilpailusta, joten tarjouskilpailu on järjestettävä julkisista hankinnoista annettujen säännösten ja määräysten mukaisesti.

Nykyisen sopimuksen mukainen ostorahoitus kohdistuu pelkästään henkilöliikenteeseen. Rahtiliikenteen tuloja (ja kustannuksia) ei ole otettu huomioon alijäämää laskettaessa. Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan liikenteen kokonaistilanne on kuitenkin edelleen tappiollinen.

Merenkurkun liikennettä koskeva ostosopimus päättyy vuoden 2005 lopussa. Hallitusohjelman sitoumuksen perusteella on selvitettävä mahdollisuudet turvata Merenkurkun ympärivuotinen liikenne. On tärkeää selvittää kaikki liikenteestä saatavat tulot, laajentuvan rahtiliikenteen merkitys kannattavuudelle sekä kaikki liikenteen saamat julkiset tuet mukaan lukien matkustaja-alusten miehistökustannustuki.

Mikäli laadittujen selvitysten perusteella Merenkurkun liikenteen ostamista pidetään tarpeellisena, lähtökohtana tulee olla kustannusten jakautuminen tasapuolisesti Suomen ja Ruotsin julkisen sektorin kesken. Ostamisen lähtökohtana on myös se, että kunnat ja maakunnat rahoittavat puolet kustannuksista.

1. Työryhmä esittää, että liikenne- ja viestintäministeriö selvittää viipymättä Merenkurkun liikenteen jatkumisen edellytyksiä siten, että päätös mahdollisesta liikenteen ostamisesta voidaan tehdä vuoden 2005 kuluessa. Selvityksessä otetaan huomioon sekä yksityiselle liiketoiminnalle perustuva liikenne että nykyiset kansalliset merenkulun tukijärjestelmät. Selvityksessä tarkastellaan Suomen ja Ruotsin alueiden kuntien ja maakuntien sekä EU:n nykyisiä ja mahdollisia tukitoimia liikenteen jatkuvuuden turvaamiseksi.

6. Lentoliikenne

Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus turvaa vähäliikenteisten lentoreittien toimivuuden erityisesti elinkeinoelämän ja kansainvälisen vientiteollisuuden tarvitsemien yhteyksien kannalta.

LVM:n lentoliikennetyöryhmä määritteli vuonna 2003 säännöllisen lentoliikenteen peruspalvelutason. Siinä korostui hallituksen linjauksen mukaisesti elinkeinoelämän ja kansainvälisen vientiteollisuuden nopeiden yhteyksien tarve pääkaupunkiseudulle ja edelleen ulkomaille. Lähtökohtana oli yhden päivän asiointimahdollisuus keskeisissä Euroopan kaupungeissa ja pääkaupunkiseudulla. Lentoliikenteen ostoilla pyritään torjumaan kielteisiä vaikutuksia, joita olemassa olevan liikenteen loppumisella olisi alueiden kilpailukykyyn ja kehitykseen. Liikenteelle on myös oltava olemassa aito tarve ja paikallisten tahojen on osallistuttava liikenteen rahoittamiseen.

Edellä mainitulla perusteella valtio on yhdessä kuntien kanssa ostanut Savonlinna ja Mikkelin lentoliikennettä. Kuntien kanssa on niin ikään sovittu että liikennettä ostetaan ainakin vuoden 2006 lokakuun loppuun asti. Savonlinnan ja Mikkelin liikenteen lisäksi tämä koskee Varkauden lentoliikennettä. Ostamisen lähtökohtana on se, että kunnat rahoittavat puolet peruspalvelutason kustannuksista. Valtion rahoitus hoidetaan kaukoliikenteen määrärahoista. Siten rahoituksen on mahdollista kauko- ja junien lähiliikenteen ostojen kehyykseen.

Tässä yhteydessä on syytä huomata, että ostoilla ylläpidetään Etelä-Savon ja Etelä-Karjalan alueella tiheämpää lentoasemaverkkoa kuin mitä alueen kysyntä mahdollistaa: noin 300 000 asukkaan ja 20 000 km²:n alueella sijaitsee neljä lentoasemaa: Mikkelin, Savonlinna, Joroinen ja Lappeenranta.

Lentoliikennetukea on tarkoituksenmukaista käsitellä osana kaukoliikennetukea: itäisen Suomen junaliikenteen ostojen vähentämisen ja uudelleen suuntaamisen vastapainoksi alueen lentoliikenneverkostoa voidaan edelleen tukea riittävässä laajuudessa.

1. Työryhmä esittää, että

- *Itä-Suomen lentoliikennettä rahoitetaan määräaikaaisesti,*
- *lentoliikenteen ostot toteutetaan mahdollisimman kustannustehokkaasti ja kaukoliikenteen määräraha-kehysten sisällä,*
- *lentoliikenteen ostot toteutetaan yhdessä alueen kuntien kanssa.*

2. Työryhmä esittää lisäksi, että arvioitaessa Itä-Suomen lentoliikenteen valtion rahoitusta uudestaan vuoden 2006 alussa on Kerava-Lahti –oikoradan ja Heinola-Lahti -moottoritien käyttöönotto ja muiden joukkoliikennevälineiden matka-ajoissa tapahtuva kehitys otettava huomioon.

7. Työsuhdematkalippu osana työmatkatukea

Työryhmä on arvioinut työsuhdematkalipun toteuttamiskelpoisuutta ja sen kannustusvaikutusta julkisen liikenteen käyttöön. Hallitusohjelman mukaan työmatkaliikennettä ohjataan joukkoliikenteen käyttöön sekä selvitetään työsuhdelipun verotusarvon alentamisen mahdollisuuksia. Myös eduskunnan valtiovarainvaliokunta on useita kertoja kiirehtinyt työsuhdelipun verotusarvon alentamista ja kiinnittänyt huomiota siihen, että asia ei ole edennyt. Valiokunnan mukaan työsuhdelipun avulla voitaisiin aidosti parantaa joukkoliikenteen houkuttelevuutta.

Liikenne- ja viestintäministeriön Joukkoliikenne nousuun –työryhmän (ks. alla) 2.9.2004 antaman ehdotuksen mukaan työntekijä maksaisi työsuhdelipun hinnasta 75 prosenttia ja työnantaja 25 prosenttia. Työsuhdematkalipun arvosta 25 prosenttia katsottaisiin verovapaaksi luontoiseduksi. (Nykyisin työsuhdematkalippua verotetaan nimellisarvostaan.) Työnantaja hankkisi lipun ja antaisi sen työntekijälleen. Matkalipun aliarvostamisella verotuksessa pyrittäisiin kannustamaan oman auton käyttäjiä siirtymään julkisen liikenteen käyttäjiksi.

Työsuhdematkalippu olisi osa työnantajan työntekijälleen maksamaa palkkaa. Luontoisetuna annettavan lipun ottaminen työntekijän kokonaispalkkauksen tasossa huomioon olisi työnantajan ja työntekijän sopimuksenvarainen asia. Työnantajat päättäisivät itse korvaisiko työsuhdelippu nykyisin rahana maksettavaa palkkaa vai antaisiko työnantaja työsuhdematkalipun käyttöönoton yhteydessä esimerkiksi lipun verovapaan osan suuruisen palkankorotuksen.

Liikenne- ja viestintäministeriön asettama työryhmä (Joukkoliikenne nousuun! Työryhmän mietintö. LVM 51/2004), joka selvitti joukkoliikenteen kulkumuoto-osuuden nostamista kaupunkiseuduilla ja erityisesti Helsingin työssäkäyntialueella, esitti raportissaan 15 vaikuttavinta toimenpidettä. Näistä työryhmä nosti vielä erityisesti esiin viisi toimenpidettä, joista yksi oli työsuhdematkalippujärjestelmä ja lipun verotusarvon alentaminen.

Työryhmän laskelmien mukaan lipun toteuttaminen nostaisi pääkaupunkiseudulla joukkoliikenteen kulkumuoto-osuutta 1,5 – 2 % -yksikköä ja olisi yhteiskuntataloudellisesti kannattava.

Työnantajaa työsuhdematkalippu hyödyttää mm. siten, että

- joukkoliikenteen käyttö vähentää tarvetta investoida pysäköintipaikkoihin,
- työntekijät voivat tehdä seudulliset työasiamatkat ilman lisäkustannuksia,
- työsuhdelippu voi olla myös kilpailuetu rekrytoitaessa työntekijöitä,
- työnantaja mielletään ympäristöä säästävänä ja yhteiskunnan kehityksestä vastuuta ottavana tahona.

Raportista pyydetyissä lausunnoissa työsuhdematkalipun toteuttaminen sai laajaa kannatusta. Valtiovarainministeriö ja Keskuskauppakamari suhtautuivat kielteisesti ja ympäristöministeriö suhtautui epäillen lipun toteuttamiseen. Valtiovarainministeriön näkemys on, että suorien tukien käyttäminen on parempi vaihtoehto, sillä joukkoliikenteen tukeminen suorien tukien avulla selkeyttää sekä tukijärjestelmää että verojärjestelmää ja tuki kohdistuu tasapuolisesti kaikkien julkista liikennettä käyttävien hyväksi.

Työsuhdematkalippu voisi johtaa joukkoliikenteen kokemiseen edulliseksi, koska julkisen liikenteen suhteellinen hinta verrattuna henkilöauton käyttöön alenisi. Parhaassa tapauksessa lippu olisi työsuhdeauton vaihtoehto. Järjestelmän to-

teuttamisen riskinä olisi, ettei lippu toisi joukkoliikenteelle uusia käyttäjiä, vaan lippua käyttäisivät lähinnä jo nykyisin joukkoliikennettä käyttävät henkilöt.

Työsuhdematkalippujärjestelmää arvioitaessa on joukkoliikennepolitiikan ohella otettava huomioon sen vaikutus työnantajien palkkahallinnon kuluihin, sen sopivuus verojärjestelmään ja julkisyhteisöjen verotuottoihin.

Työnantaja joutuisi palkansaajakohtaisesti selvittämään ja hankkimaan kunkin työntekijän tarvitseman lipun kuukausittain. Lisäksi työnantaja joutuisi tekemään työsuhdelipusta tarvittavat merkinnät muun muassa palkkakirjanpitoon ja antamaan viranomaisille siitä heidän tarvitsemansa tiedot. Työnantajan olisi myös ratkaistava, miten työntekijöitä kohdellaan tasapuolisesti niissä tilanteissa, joissa osa työntekijöistä voisi käyttää työsuhdematkalippua ja osalle lipun käyttö ei olisi mahdollista. Uusi etuusjärjestelmä tulisi aiempien vastaavien erityisjärjestelyiden (työsuhdeauto, liikuntaseteli, puhelinetu, nettietu) kustannusten lisäksi.

Työsuhdematkalipun aliarvostaminen olisi vaikea sovittaa yhteen asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähentämisen kanssa. Asunnon ja työpaikan välisistä matkoista aiheutuneiden kustannusten vähennyskelpoisuus käytännössä mitätöisi aliarvostuksesta syntyvän veroedun, sillä aliarvostus pienentäisi työntekijän vähennyskelpoisia kustannuksia aliarvostuksen määrällä. Työsuhdematkalipulla olisi merkitystä niiden työntekijöiden verotukseen, joilla asunnon ja työpaikan väliset matkakulut ovat 500 euron omavastuuosuuden suuruusluokkaa tai sen alle sekä niiden työntekijöiden verotukseen, joilla matkakulut ylittävät vähennyskelpoisten matkakulujen 4700 euron ylärajan.

Uuden järjestelmän vaikutusta verotuottoihin on vaikea ennakolta arvioida. Jo nykyisin julkista liikennettä käyttävien osalta verotulojen menetysten voidaan ilmoitettujen matkakulujen perusteella laskea olevan muutamien miljoonien eurojen luokkaa. Todennäköisesti verotuottomenetykset olisivat kuitenkin selvästi suuremmat, sillä verovelvolliset harvoin ilmoittavat alle omavastuun jääviä matkakuluja.

1. Työryhmä toteaa, että työsuhdematkalippuedun verotuskohtelusta päätettäessä on arvioitava sekä joukkoliikennepolitiikkaa että veropolitiikan ja -lainsäädännön näkökohtia.

2. Työryhmä esittää, että hallituksen neuvottelussa vuoden 2006 talousarvios-ta päätetään siitä, toteutetaanko työsuhdematkalipun aliarvostus verotuksessa.