



Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikenneselvitys

luonnos 13.10.2009

TAMPEREEN KAUPUNKISEUDUN JOUKKOLIIKENNESELVITYS

TIIVISTELMÄ.....	3
0. JOHDANTO	7
1. HENKILÖLIKENNELAINSÄÄDÄNNÖSSÄ TAPAHTUVAT MUUTOKSET.....	10
1.1. Nykyinen lainsäädäntö	10
1.1.1. Palveluvelvoiteasetus	10
1.1.2. Henkilöliikennelaki	10
1.1.3. Henkilöliikenneasetus	10
1.2. Tuleva lainsäädäntö	11
1.2.1. Palvelusopimusasetus	11
1.2.2. Joukkoliikennelaki.....	11
1.3. Lainsäädännön keskeiset muutokset	11
1.3.1. Palvelusopimusasetuksen soveltaminen	11
1.3.2. Viranomaiset.....	11
1.3.3. Lupakäytäntö	13
2. JOUKKOLIIKENNEPALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN UUDEN LAIN MUKAISESTI	15
2.1. Toimivaltaiset viranomaiset joukkoliikennepalvelujen järjestäjänä	16
2.1.1. Toimivaltainen viranomainen uudessa henkilöliikennelainsäädännössä	16
2.1.2. Joukkoliikenteen viranomaistehtävät	16
2.2. Markkinaehtoinen liikenne.....	17
2.2.1. Markkinaehtoisen liikenteen syntyminen	17
2.2.2. Markkinaehtoisen liikenteen luvanvaraisuus.....	17
2.2.3. Markkinaehtoisen liikenteen sääntely	18
2.2.4. Yleisellä säännöllä täydennetty markkinaehtoinen liikenne	18
2.3. Palvelusopimusasetuksen mukainen liikenne	19
2.3.1. Tilaaaja-tuottajamalli.....	19
2.3.3. Käyttöoikeussopimus.....	20
2.3.4. Oma tuotanto ja sisäinen liikennöitsijä.....	22
2.3.5. Eri mallien yhdistelmät.....	22
2.4. Siirtymäajan järjestelyt	22
2.5.1. Siirtymäajan liikennöintisopimukset	23
3. JOUKKOLIIKENTEEN JÄRJESTÄMINEN TAMPEREEN KAUPUNKISEUDULLA	24
3.1. Nykytilanne.....	24
3.1.1. Liikenteen järjestäminen	24
3.1.2. Palvelutaso	24
3.1.3. Joukkoliikenteen resurssit kaupunkiseudun kunnissa.....	25
3.2. Tekijät muutoksen takana	28
3.2.1. Valtakunnallinen liikennepoliittinen selonteko	29
3.2.2. Tampereen kaupunkiseudun liikennepoliittinen ohjelma.....	30
3.2.3. Henkilöliikennelainsäädäntö uudistuu.....	30
3.3. Toimivaltaiset viranomaiset Tampereen kaupunkiseudulla	32
3.3.1. Toimivaltaisen viranomaisen tehtävät.....	32
3.3.2. Länsi-Suomen lääninhallitus / ELY ja Tampereen kaupunki.....	33
3.3.3. Tampereen kaupunki vastuukuntana.....	33
3.3.4. Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä	34
3.3.5. Tampereen seudun liikennekuntayhtymä	36
3.4. Liikenteen järjestämistavat Tampereen kaupunkiseudulla	37
3.4.1. Markkinaehtoinen malli	37

	2
3.4.2. Tilaaja – tuottajamalli	39
3.4.3. Käyttöoikeussopimukset	39
3.4.4. Oma tuotanto ja sisäinen liikenne	40
3.4.5. Eri mallien yhdistelmät	41
3.4.6 Joukkoliikenteen järjestäminen siirtymäkaudella	41
4. TOIMENPIDESUOSITUKSET	43
4.1. Toimivaltainen viranomainen ja organisointi.....	43
4.2. Joukkoliikenteen järjestäminen	45
4.3. Aikataulu ja jatkotoimet	46
Liite 1: HENKILÖLIIKENNELAINSÄÄDÄNTÖÖN LIITTYVIÄ MÄÄRITELMIÄ JA KÄSITTEITÄ	
.....	50
Palvelusopimusasetuksessa esitetyt määritelmät	50
Joukkoliikennelaissa esitetyt määritelmät.....	52
Muita uuden henkilöliikennelainsäädännön käsitteitä.....	53
Liite 2: TAMPEREEN KAUPUNKISEUDUN KUNTAYHTYMÄN LAUSUNTO 12.1.2009	
PÄIVÄTYSTÄ LUONNOKSESTA JOUKKOLIKENNELAIKSI	55
Liite 3: SEUDULLISEN JOUKKOLIKENNESUUNNITELMAN 2005 MUKAISET	
PALVELUTASOTAVOITTEET	64

TIIVISTELMÄ

Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän seutuhallitus päätti kokouksessaan 19.12.2008 käynnistää selvitystyön seudullisen joukkoliikenteen järjestämiseksi vuoden 2010 alusta. Selvitystyöhön sisältyvät seuraavat osatehtävät:

- Lausunnon valmistelu joukkoliikennelaista
- EU:n palvelussopimusasetuksen ja uuden joukkoliikennelain kaupunkiseudulle mahdollistamien joukkoliikenteen järjestämistapojen kuvaaminen ja niiden vertailu
- Esityksen tekeminen Tampereen kaupunkiseudun tulevaksi joukkoliikenneorganisaatioksi.

Selvitystyön tekijäksi palkattiin ajalle 2.1.2009 – 30.9.2009 Matti Rainio.

Tässä selvitystyön loppuraportissa esitetään henkilöliikennelainsäädännössä tapahtuvat muutokset, uuden lainsäädännön mukaiset tavat järjestää joukkoliikennettä yleisesti ja erityisesti Tampereen kaupunkiseudun kahdeksan kunnan muodostamalla toiminnallisella alueella ja arvioidaan eri järjestämistapojen vaikutuksia lähinnä kuntien ja myös kuntalaisten näkökulmasta. Raportissa selvitetään myös mahdollisuuksia Tampereen kaupunkiseudun kuntien yhteisen toimivaltaisen viranomaisen perustamiseksi. Lisäksi raportti sisältää toimenpide-esitykset Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikenteen järjestämiseksi uuden lainsäädännön mukaisessa tilanteessa.

Työn lähtökohdat ja tavoitteet

Valtioneuvoston eduskunnalle maaliskuussa 2008 antama liikennepoliittinen selonteko painottaa seudullisen joukkoliikenteen kehittämistarpeita erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla. Tärkeänä nähdään joukkoliikenteen suunnittelu kuntarajat ylittävänä seudullisina kokonaisuuksina.

Seutuhallituksen hyväksymä Tampereen kaupunkiseudun liikennepoliittinen ohjelma tähdentää seudullisten joukkoliikennetarpeiden merkitystä ohjelman tavoitteiden saavuttamisessa. Keinoina tuodaan esiin mm. seudullisen joukkoliikenteen vaihtoehtoisten toteuttamismahdollisuuksien selvittäminen ja tilaajamallin mukaisen liikenne-organisaation perustaminen seutuhallinnon yhteyteen. Joukkoliikenteeseen esitetään tulevaisuudessa panostettavaksi enemmän.

Selvitystyön perimmäisenä tavoitteena onkin löytää Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikenteeseen sellaiset organisaatio ja järjestämistapa, että ne luovat hyvät edellytykset joukkoliikenteen palvelutason parantamiselle ja kulkumuoto-osuuden kasvattamiselle. Samalla pystytään tukemaan seudun rakennemallityön ja ilmastostrategian tavoitteiden saavuttamista.

Muutokset henkilöliikenteen lainsäädännössä

Henkilöliikenteen lainsäädäntö muuttuu oleellisesti 3.12.2009. Jo aiemmin hyväksytty EU:n palvelussopimusasetus tulee silloin sellaisenaan osaksi Suomen lainsäädäntöä ja samanaikaisesti sitä täydentävänä tulee voimaan kansallinen joukkoliikennelaki. Nämä korvaavat henkilöliikennelain ja –asetuksen.

Palvelusopimusasetus säättää ensisijaisesti sellaisesta joukkoliikenteestä, jossa yhteiskunnalla on merkittävä rooli maksajana ja palvelutason määrittelijänä. Joukkoliikennelaki puolestaan antaa puitteet kokolailla vapaaseen kilpailuun perustuvalla markkinaehtoiselle joukkoliikenteelle.

Joukkoliikenne on jatkossakin luvanvaraista toimintaa. Lupajärjestelmän muutokset ovat varsin pieniä; merkittävimpänä nykyisen linjaliikenneluvan korvaaminen reittiliikenneluvalla. Lupaviranomaisina toimivat jatkossa uuden lainsäädännön määrittelemät toimivaltaiset viranomaiset, valtion viranomaisina lääninhallitukset ja niiden tilalle ensi vuoden alusta tulevat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja kunnallisina viranomaisina joukkoliikennelaissa luetellut kaupungit ja kuntien yhteistoimintaan perustuvat elimet.

Joukkoliikennepalvelujen järjestäminen uuden lainsäädännön mukaisesti

Toimivaltainen viranomainen tekee toimivalta-alueellaan päätöksen joukkoliikenteen järjestämistavasta ja määrittelee joukkoliikenteen palvelutason.

Toimivaltainen viranomainen voi valita markkinaehtoisen mallin toimivalta-alueensa joukkoliikenteen järjestämiseksi. Tällöin liikenneyritykset varsin vapaan kilpailun vallitessa suunnittelevat ja toteuttavat liikenteen ja kantavat siitä myös taloudellisen vastuun.

Jos toimivaltainen viranomainen haluaa parempitasoisen joukkoliikenteen kuin mitä markkinaehtoisesti syntyisi, se päättää noudattaa toimivalta-alueensa joukkoliikenteessä palvelusopimusasetusta. Tällöin on käytettävissä tilaaja-tuottajamalli, jossa viranomainen suunnittelee ja ostaa liikenteen ja kantaa siitä taloudellisen vastuun. Uusi tapa järjestää joukkoliikennettä on tehdä jonkin alueen tai reitin liikenteestä käyttöoikeussopimus. Siinä toimivaltainen viranomainen liikenteen kilpailuttaessaan esittää melko väljän palvelutasomäärittelyn. Liikenneyritys sitten suunnittelee yksityiskohtaisen aikataulun ja tarjouksen tehdessään ottaa huomioon, että lipputulot liikenteestä jäävät yrittäjälle. Tilaaja-tuottajamalliin verrattuna liikenneyrityksellä on enemmän sekä suunnittelu- että taloudellista vastuuta. Kolmas vaihtoehto toimivaltaisella viranomaisella on hoitaa joukkoliikenne omana tuotantona.

Toimivaltainen viranomainen voi toimivalta-alueellaan käyttää kaikkia edellä esitettyjä liikenteen järjestämistapoja rinnakkain, siis myös markkinaehtoista liikennettä ja palvelusopimusasetuksen mukaista liikennettä.

Joukkoliikenteen järjestäminen Tampereen kaupunkiseudulla

Tulevassa tilanteessa Tampereen kaupunki järjestää oman joukkoliikenteensä palvelusopimusasetuksen mukaisesti, osin omana tuotantona ja osin kilpailutettuna ostoliikenteenä. Tässä suhteessa ei siis muutosta nykytilanteeseen ole tulossa. Tampereen kaupungilla on jo tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen yhteydessä syntynyt organisaatio joukkoliikenteen suunnittelemiseksi ja ostamiseksi. Tampereen kaupungin sisäisenä tuottajana tulee jatkossakin toimimaan Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitos (vuoden 2008 loppuun asti Tampereen kaupungin liikennelaitos). Muina Tampereen sisäisen joukkoliikenteen tuottajina ovat siirtymävaiheen tilanteessa (vuoden 2009 lopussa) Veolia Transport Oy, Väinö Paunu Oy, Länsilinjat Oy ja Atro Vuolle Oy.

Kehyskuntien joukkoliikenteen järjestämiseksi tuleva lainsäädäntö tarjoaa useita mahdollisuuksia. Toimivaltaisena viranomaisena voi toimia Tampereen alueen ulkopuolisessa liikenteessä Länsi-Suomen lääninhallitus ja ensi vuoden alusta Tampereelle sijoittuva elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Tällöin Tampereen alueella toimivaltainen viranomaisena olisi Tampereen kaupunki. Joukkoliikenteen järjestämistä seudullisena kokonaisuutena palveleva toimivaltainen viranomaisena puolestaan voi toimia joko Tampereen kaupungin organisaatioon sijoitettuna, jolloin Tampere toimii vastuukuntana, tai olemassa olevan Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän tai erikseen perustettavan seudullisen liikennekuntayhtymän yhteydessä. Toimivaltainen viranomaisena päättää sitten omalla toimivalta-alueellaan joukkoliikenteen järjestämistä.

Siirtymäajan liikenteestä joukkoliikennelaissa on omat säädöksensä. Nykyiset linjaliikenneluvat muuttuvat siirtymäajan liikennöintisopimuksiksi ja ovat Tampereen seudulla voimassa ainakin 30.6.2014 saakka.

Toimenpidesuosituks

Kaupunkiseudulle perustetaan kuntien yhteinen toimivaltainen viranomaisena. Näin joukkoliikenteen kehittäminen on tulevaisuudessa mahdollisimman hyvin kuntien omassa käsissä. Näin myös tuetaan rakennemallin toteuttamista kestäväällä tavalla ja tuetaan ilmastostrategian tavoitteita. Joukkoliikenteen suunnittelu suurempana kokonaisuutena luo myös mahdollisuudet joukkoliikenteen palvelutason parantamiselle resursseja oleellisesti lisäämättä.

Tutkituista vaihtoehdoista parhaiten Tampereen kaupunkiseudulle sopivaksi osoittautui malli, jossa Tampere toimii kuntalain 76 § ja 77 § mukaisesti joukkoliikenneasioissa vastuukuntana. Tampereen kaupungin viranomaisena käyttää Tampereen kaupungin ja kehyskuntien solmiman yhteistoimintasopimuksen mukaisesti toimivaltaa sopimuskuntien alueiden muodostamalla toimivalta-alueella. Tarkoitusta varten perustetaan joukkoliikennelautakunta, jossa on myös kehyskunnilla edustus. Kuntien vaikutusvalta oman alueensa joukkoliikenteessä turvataan lisäksi sopimuksin ja lausuntonmenettelyin. Tarvittava suunnittelu- ja tilaajaorganisaatio muodostetaan täydentämällä Tampereen kaupunkiympäristön kehityksen joukkoliikenneyksikköä, jonka tueksi nimetään seudullinen joukkoliikennetyöryhmä. Kaupunkiseudun ulkopuolelta tulevan joukkoliikenteen sovittamiseksi kokonaisuuteen perustetaan alueellinen joukkoliikennetyöryhmä, jossa edustettuina ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Pirkanmaan liitto, kehyskunnat ja Tampereen joukkoliikenneyksikkö.

Henkilöliikennelainsäädännön mukaisesti toimivaltainen viranomaisena päättää joukkoliikenteen järjestämistä toimivalta-alueellaan. Tampereen sisäisessä liikenteessä jatketaan tilaaja-tuottajamallilla. Oman tuotannon osuus tulee kilpailutuksen myötä vielä nykyisestä pienenevään. Kehyskuntien liikenteeseen vaikuttavat suuresti liikennöitsijöiden siirtymäajan liikennöintisopimuksista tekemät ratkaisut loppuvuodesta 2009. Kehyskuntien liikenteessä tullaan näkemään sekä markkinaehtoista että enenevässä määrin PSA:n mukaan järjestettyä joukkoliikennettä. PSA:n mukaisista järjestelytavoista kehyskuntienkin liikenteeseen sopii tilaaja-tuottajamalli, mutta myös käyttöoikeussopimusta on syytä kokeilla kokemusten saamiseksi.

Valtaosa Tampereen kaupunkiseudun nykyisistä liikenneluvista päättyy 31.5.2012. Joukkoliikennelain siirtymäajan säännösten mukaan tämä merkitsee sitä, että suuremmat seudulliset liikennejärjestelyt ovat mahdollisia 30.6.2014 alkaen. Selvitystyössä esitetyt

toimenpide-esitykset on aikataulutettu niin, että laajemmassa mitassa seudullisena suunniteltu joukkoliikenne voisi toteutua talviaikataulukaudella 2014 – 2015. Tätä varten mm.

- päätös seudullisesta toimivaltaisesta viranomaisesta tehdään vuoden 2009 loppuun mennessä.
- vuoden 2010 aikana seutuyksikön valvonnassa laaditaan seudullinen joukkoliikennesuunnitelma
- seudullinen joukkoliikennelautakunta aloittaa 1.1.2011.
- ensimmäisen laajamittaisen kilpailukierroksen tarjousasiakirjat valmistuvat vuoden 2012 loppuun mennessä ja tarjouskilpailu järjestetään alkuvuodesta 2013

Aikatauluun sitomattomia joukkoliikenteen kehittämistoimia ovat mm.:

- Seudullisen rahastusjärjestelmän kehittäminen seuraavasti:
 - vyöhykepohjainen taksa
 - seutulippu myös ei vakituiselle matkustajalle
 - seutulippu kelpaavaksi myös VR:n liikenteessä
 - matkalippujen tarkastusmaksu seudullisena käyttöön
 - seudullinen lipunmyyntiverkko
- Joukkoliikenneinformaation kehittäminen seudullisena
- Henkilökuljetusten ohjauksen tarkastelu seudullisen toimivaltaisen viranomaisen näkökulmasta
- Oman tuotannon aseman määrittäminen

0. JOHDANTO

Toimeksianto

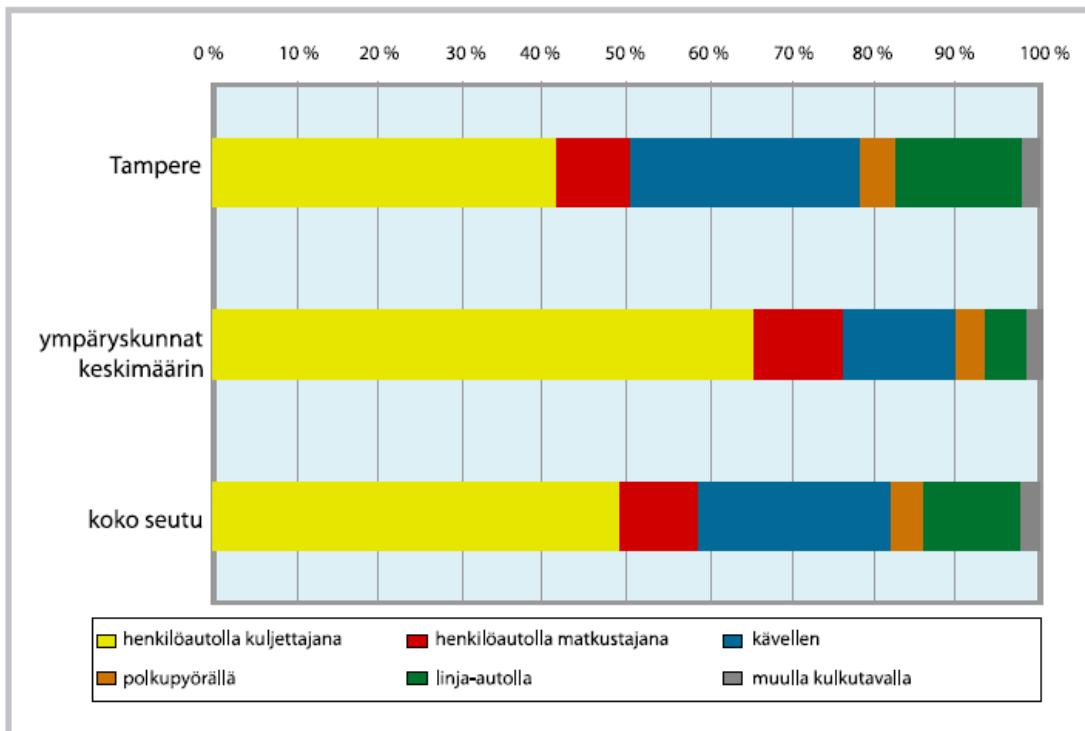
Seutuhallitus päätti kokouksessaan 19.12.2008 käynnistää selvitystyön seudullisen joukkoliikenteen järjestämiseksi vuoden 2010 alusta. Tätä varten päätettiin palkata selvityshenkilöksi Matti Rainio ajalle 2.1.2009-30.9.2009. Selvityshenkilölle annettiin tehtäväksi valmistella kunnille yhteinen lausunto henkilöliikennelakiluonnoksesta, kuvata joukkoliikenteen järjestämisen vaihtoehtoiset tavat Tampereen kaupunkiseudulla sekä tehdä esitys seudullisesta joukkoliikenneorganisaatiosta.

Syntyyn vaikuttaneita taustatekijöitä

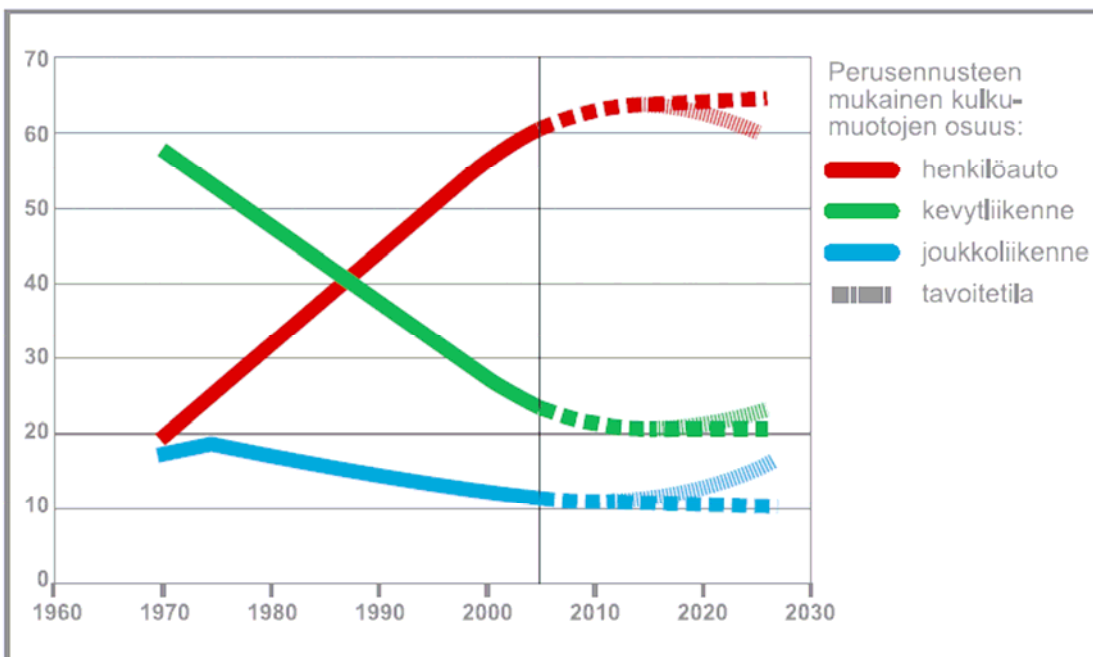
- *Valtioneuvoston maaliskuussa 2008 eduskunnalle antama liikennepoliittinen selonteko*, joka sisältää liikennepoliittikan linjaukset ja liikenneverkon investointiohjelman vaalikaudelle sekä kehittämisohjelman vuoteen 2020. Liikennepoliittinen selonteko painottaa erityisesti seudullisen joukkoliikenteen kehittämistarpeita. Pääkaupunkiseudulla sekä Tampereen ja Turun seuduilla joukkoliikenteen on matka-ajaltaan ja hinnaltaan oltava kilpailukykyinen vaihtoehto henkilö-autoilulle. Liikkumisen on oltava helppoa ilman henkilöautoa. Valtio osallistuu näiden kaupunkiseutujen joukkoliikenteen rahoitukseen vuodesta 2009 alkaen. Tärkeänä nähdään joukkoliikenteen suunnittelu kuntarajat ylittävänä seudullisina kokonaisuuksina.
- *Tampereen kaupunkiseudun liikennepoliittinen ohjelma*, joka on laadittu TASE 2025 – liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteydessä v. 2005 ja on hyväksytty seutuhallituksessa. Ohjelmaan sisältyy joukkoliikennettä koskevia toimenpiteitä ja tavoitteita; mm. esitetään selvitettäväksi seudullisen joukkoliikenteen vaihtoehtoiset toteuttamismahdollisuudet ja seutuhallinnon yhteyteen muodostettavaksi tilaajamallin mukainen liikenne-organisaatio. Kaikkiaan Tampereen kaupunkiseudun liikennepoliittisessa ohjelmassa painotetaan seudullisten joukkoliikenneneratkaisujen merkitystä. Seudun joukkoliikenne on tulevaisuudessa järjestettävä tavalla, joka tukee liikennepoliittisen ohjelman tavoitteita. Tämä edellyttää, että joukkoliikenteeseen on tulevaisuudessa panostettava enemmän.
- *Henkilöliikennelain uudistuminen* EU:n palvelusopimusasetuksen ja kansallisen joukkoliikennelain tullessa voimaan 3.12.2009.

Tavoitteet

Edellä esitetyistä lähtökohdista voidaan johtaa selvityksen varsinaiseksi tavoitteeksi saada aikaan sellainen seudullinen joukkoliikenne, joka resursseja oleellisesti lisäämättä on palvelutasoltaan nykyistä selvästi parempi. Ja jotta tähän päästään, pitää löytää Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikenteeseen oikea organisaatio ja liikenteen järjestämistapa. Palvelutason parantaminen puolestaan luo edellytykset joukkoliikenteen kulkumuoto-osuuden kasvattamiselle, niin kuin liikennepoliittisessa ohjelmassa on visioitu (kuvat). Samalla pystytään tukemaan seudun rakennemallityön ja ilmastostrategian tavoitteiden saavuttamista.



Seudun kulkutapaosuudet vuonna 2005.



Kulkutapaosuuksien kehitys Tampereen seudulla 1970-2005 sekä kehityspolkuja vuoteen 2025.

Rajaus

Tässä selvityksessä tarkastellaan joukkoliikenteen organisatorisia järjestämistapoja Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän toiminta-alueen näkökulmasta. Työssä otetaan huomioon myös eri järjestämistapojen soveltuvuus tulevien raideliikennetarkoitusten kannalta.

Sen sijaan tässä työssä ei selvitetä joukkoliikenteen teknisiä toteuttamistapoja (esim. raideliikenne) eikä joukkoliikenteen edellyttämää infrastruktuuria (väylät, tietotekniikka).

Rakenne

Varsinainen selvitys koostuu neljästä luvusta ja kolmesta liitteestä.

Luku 1 käsittelee henkilöliikennelaissa tapahtuvia muutoksia. Siihen liittyvät liite 1, jossa esitetään uuden lainsäädännön käsitteitä ja määrittelyjä sekä liite 2, joka sisältää Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän ja kuntien yhteisen lausunnon joukkoliikennelaista. Tämä luku on luonteeltaan varsin teoreettinen ja sisältää useita viittauksia lainsäädäntöön.

Luku 2 kertoo, miten joukkoliikenne on järjestettävissä uuden lainsäädännön mukaisesti. Tämä luku kertoo yleisellä tasolla joukkoliikenteen järjestämistavoista ja mahdollisuuksista uuden lainsäädännön tultua voimaan.

Luvussa 3 käsitellään joukkoliikenteen järjestämistä Tampereen kaupunkiseudulla, kuvataan nykytilanne ja tarkastellaan uuden lainsäädännön vaatimuksia ja mahdollisuuksia Tampereen kaupunkiseudun näkökulmasta. Luvussa käsitellään myös muutokseen suuntaavia tekijöitä tätä johdantoa laajemmin. Luku on kirjoitettu niin, että se voidaan lukea kahdesta edellisestä luvusta irrallaankin. Lukuun voidaan katsoa liittyväksi liite 3 joukkoliikenteen palvelutasotavoitteista.

Luku 4 pitää sisällään selvitysmiehen suositukset jatkotoimenpiteiksi.

1. HENKILÖLIKENNELAINSÄÄDÄNNÖSSÄ TAPAHTUVAT MUUTOKSET

Henkilöliikennelainsäädäntö Suomessa uudistuu 3.12.2009. EU:n palvelusopimusasetus (1370/2007) on annettu 23.10.2007 ja se tulee Suomessa voimaan sellaisenaan osana Suomen lainsäädäntöä 3.12.2009. Samaan aikaan tulee voimaan myös palvelusopimusasetusta täydentävä kansallinen joukkoliikennelaki. Osana henkilöliikennelakiuudistusta taksiliikennelaki tuli voimaan jo 1.8.2007.

Joukkoliikennelain osalta tämä tarkastelu perustuu lain eduskuntakäsittelyyn menevään 19.5.2009 päivättyyn versioon. Lain tulkinnat ovat, jollei toisin mainita, kirjoittajan.

1.1. Nykyinen lainsäädäntö

1.1.1. Palveluvelvoiteasetus

Euroopan neuvoston asetus (ETY) N:o 1191/69 tunnetaan palveluvelvoiteasetuksena. Siinä säädetään julkisten palvelujen käsitteeseen rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä olennaisesti kuuluvia velvoitteita koskevista jäsenvaltioiden toimenpiteistä. ETA-jäsenyyden myötä Suomessakin ryhdyttiin 1994 soveltamaan EY:n lainsäädäntöä ja palveluvelvoiteasetuksen säännöksiä otettiin kansalliseen henkilöliikennelakiin. Käytännössä palveluvelvoiteasetusta sellaisenaan ei Suomessa juurikaan sovelleta.

1.1.2. Henkilöliikennelaki

Laki luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä (343/1991) tunnetaan henkilöliikennelakina. Siinä säädetään linja-autolla ja sairausautolla harjoitettavasta luvanvaraisesta liikenteestä, Lain eräitä pykäläitä sovelletaan myös raide-, vesi- ja ilmaliikenteeseen.

Henkilöliikennelakia muutettiin eräin keskeisin osin vuonna 1994, jolloin Suomessa ETA-jäsenyyden myötä ruvettiin soveltamaan EY:n lainsäädäntöä. Tällöin henkilöliikennelakiin otettiin EY:n liikenteenharjoittajien ammattiin pääsyä koskevat säännökset ja poistettiin ristiriidat kansallisen lain ja EU:n palveluvelvoiteasetuksen väliltä. Tämän jälkeen lakiin on tehty useita pienempiä muutoksia koskien mm. kaupunki- ja seutulippuja ja joukkoliikenneluvan nojalla harjoitettavaa liikennettä. Suuri meneillään olevaan henkilöliikennelainsäädännön uudistukseen liittyvä muutos henkilöliikennelakiin tuli voimaan 1.8.2007, kun lain taksiliikennettä koskeneet säännökset kumottiin ja säädettiin uusi taksiliikennelaki (217/2007). Joukkoliikennelaki korvaa 3.12.2009 henkilöliikennelain. Tämän selvityksen näkökulmasta henkilöliikennelain keskeisiä asioita ovat joukkoliikenteessä toimivien viranomaisten tehtävistä ja joukkoliikenteen lupakäytännöstä säätäminen.

1.1.3. Henkilöliikenneasetus

Asetus luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä (666/1994), lyhyemmin henkilöliikenneasetus, on säädetty täydentämään henkilöliikennelakia. Siinä muun muassa luetellaan lupaviranomaiskaupungit. Asetuksessa tarkennetaan muutenkin henkilöliikennelain pykäläitä, esimerkiksi määrittämällä linja-autoliikenteen yrittäjäkurssilta vaadittavaa sisältöä ja asettamalla rahallinen arvo joukkoliikenneluvan hakijalta vaadittavalle vakavaraisuudelle.

1.2. Tuleva lainsäädäntö

1.2.1. Palvelusopimusasetus

Palvelusopimusasetus (PSA) on osa Suomen henkilöliikennelainsäädäntöä ja sitä sovelletaan sellaisenaan. Palvelusopimusasetusta sovelletaan yleishyödyllisiin liikennepalveluihin, kun yhteiskunta (julkisen henkilöliikenteen toimivaltainen viranomainen) haluaa varmistaa markkinaehtoisia paremmat julkisen liikenteen palvelut. Palvelujen parantaminen voi liittyä palvelutarjonnan määrään, laatuun, varmuuteen, luotettavuuteen tai matkustajahintoihin.

1.2.2. Joukkoliikennelaki

Joukkoliikennelaki voidaan nähdä palvelusopimusasetusta kansallisesti täydentäväksi laiksi. Siinä säädetään lähinnä markkinaehtoisesta joukkoliikenteestä.

1.3. Lainsäädännön keskeiset muutokset

1.3.1. Palvelusopimusasetuksen soveltaminen

Merkittävin muutos on luonnollisesti se, että EU:n palvelusopimusasetus on sellaisenaan osa Suomen lainsäädäntöä. Aiempi palveluvelvoiteasetus ei yhtä selvästi ohjannut joukkoliikenteen järjestämistä Suomessa, tosin sen säädöksiä nostettiin kansalliseen henkilöliikennelakiin v.1994.

1.3.2. Viranomaiset

Joukkoliikenteen viranomaisiin vaikuttaa henkilöliikennelainsäädännön lisäksi valtion aluehallinnon uudistuminen. Viiden lääninhallituksen tilalle joukkoliikenneviranomaiseksi tullevat myöhemmin yhdeksän alueellista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY), joille lääninhallitusten joukkoliikenteeseen liittyvät tehtävät siirtyvät. Yksi näistä keskuksista perustetaan Tampereelle. Seuraavassa on lueteltu liikenteen järjestämisen kannalta oleelliset joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset ja niiden tärkeimmät tehtävät ensin nykyisen henkilöliikennelain ja sitten 3.12.2009 voimaan tulevan lainsäädännön mukaan:

Viranomaiset ennen 3.12.2009

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM)

- Eri henkilöliikennemuotojen palveluiden yhteensovittaminen
- Joukkoliikenteen käyttömahdollisuuksia parantavan liikennesuunnittelun ja liikennetutkimuksen edistäminen
- Joukkoliikenteen valtionrahoituksen kiintiöiminen lääninhallituksille ja osin myöntäminen

Lääninhallitukset

- Kuntien liikennesuunnittelun edistäminen
- Joukkoliikennelupien myöntäminen
- Linjaliikenneluvan myöntäminen
- Joukkoliikenteen valtionrahoituksen myöntäminen

- Joukkoliikenteen ostaminen

Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV)

- Linjaliikenneluvan myöntäminen alueellaan
- Joukkoliikenteen ostaminen

Henkilöliikenneasetuksessa luetellut kaupungit

- Linjaliikenneluvan myöntäminen alueellaan
- Joukkoliikenteen ostaminen

Kunnat

- Määrittävät joukkoliikenteensä palvelutason.
- Kuntien tulee toimia yhteistyössä pyrkien eri henkilöliikennemuotojen palveluiden yhteensovittamiseen
- Joukkoliikenteen ostaminen
- Seutu- ja kuntalippujen hinnoista sopiminen liikenteenharjoittajien kanssa

Viranomaiset 3.12.2009 jälkeen:

Valtioneuvosto

- Yleisen säännön asettaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM)

- Määrittelee valtakunnallisen joukkoliikenteen palvelutason
- Toimivaltainen viranomainen raideliikenteessä muualla kuin pääkaupunkiseudun liikenteessä
- Joukkoliikenteen valtionrahoituksen kiintiöiminen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille ja osin myöntäminen

Lääninhallitukset (1.1.2010 alkaen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, EL Yt)

- Määrittelevät toimivalta-alueellaan joukkoliikenteen palvelutason
- Myöntävät joukkoliikenneluvat
- Myöntävät reittiliikennelupia
- Myöntävät kutsujoukkoliikennelupia
- Määrittävät ja hankkivat PSA:n mukaista liikennettä
- Joukkoliikenteen valtionrahoituksen käyttäminen ja myöntäminen kunnalle, kuntayhtymälle tai Helsingin seudun liikennekuntayhtymälle

Helsingin seudun liikennekuntayhtymä

- Määrittelee toiminta-alueellaan joukkoliikenteen palvelutason
- Toimivaltainen viranomainen toimialueensa raideliikenteessä
- Myöntää toimialueellansa reittiliikenneluvan
- Myöntää toimialueellansa kutsujoukkoliikenneluvan
- Määrittää ja hankkii PSA:n mukaista liikennettä

Joukkoliikennelaissa luetellut kaupungit

- Määrittelevät toiminta-alueellansa joukkoliikenteen palvelutason
- Myöntävät toimialueellansa reittiliikenneluvan
- Myöntävät toimialueellansa kutsujoukkoliikenneluvan

- Määrittävät ja hankkivat PSA:n mukaista liikennettä

Seudulliset toimivaltaiset viranomaiset

- Joukkoliikennelain luonnoksen 19.5.2009 mukaan seudullisia viranomaisia ovat Helsingin seudun liikenne- ja kaavoitusvirasto ja isäntäkuntamallin mukaisesti toimivat Lahden ja Hämeenlinnan kaupunkien viranomaiset

Muut kunnat

- Eivät ole henkilöliikennelainsäädännön tarkoittamia toimivaltaisia viranomaisia. Kunnille ei joukkoliikennelaissa ole erikseen määrättyjä tehtäviä
- Voivat omalla kustannusvastuullaan ostaa täydentävää joukkoliikennettä

Joukkoliikennelaissa toimivaltaiset viranomaiset veloitetaan palvelutason määrittelyssä toimimaan yhteistyössä keskenään sekä kuntien ja maakuntien liittojen kanssa. Lisäksi laissa edellytetään toimivaltaisten viranomaisten suunnittelevan joukkoliikenteen palvelut ensisijaisesti seudullisina tai alueellisina kokonaisuuksina toimivan joukkoliikenneverkon aikaansaamiseksi.

Toimivaltaiset viranomaiset tekevät päätöksen toimivalta-alueensa tai sen osan liikenteen järjestämisestä PSA:n mukaisesti.

1.3.3. Lupakäytäntö

Joukkoliikennettä sääntelevässä lupakäytännössä uuden lain tuomat muutokset ovat melko pieniä. Joukkoliikennelupa säilyy lähes entisenlaisena peruslupana, linjaliikenneluvan tilalle tulee reittiliikennelupa ja uutena käsitteenä lainsäädäntöön tulee kutsujoukkoliikennelupa.

Seuraavassa tarkastelussa käydään läpi lupakäytäntö ennen ja jälkeen 3.12.2009.

Lupakäytäntö ennen 3.12.2009

Maantiellä korvausta vastaan tapahtuva liikennöinti on pääsääntöisesti luvanvaraista. Linja-autoliikenteeseen sovellettavat luvat ovat *joukkoliikennelupa* ja *linjaliikennelupa*.

Joukkoliikennelupa

Joukkoliikennelupa oikeuttaa harjoittamaan tilaus- ja ostoliikennettä koko maassa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Tilausliikenteellä tarkoitetaan henkilöliikennettä, jota harjoitetaan vain tilauksesta tilaajan määräämällä tavalla sekä muuta luvanvaraista henkilöliikennettä, joka ei ole linjaliikennettä eikä ostoliikennettä. Ostoliikenteellä tarkoitetaan henkilöliikennettä, joka on säännöllistä, jonka palvelut ovat yleisesti käytössä ja jonka hoitaminen perustuu kunnan tai lääninhallituksen kanssa tehtyyn palvelujen ostamista koskevaan sopimukseen. Ostoliikenteen hankintaan sovelletaan lakia julkisista hankinnoista ja sen harjoittamiseen neuvoston palveluvelvoiteasetusta. Ostoliikenteessä viranomaisen suorittaa liikenteenharjoittajalle korvauksen.

Joukkoliikenneluvan myöntää hakijan kotipaikan lääninhallitus. Luvan myöntämisen edellytykset (mm hakijan oikeustoimikelpoisuus, hyvä maine, vakavaraisuus ja ammattitaito) on lueteltu henkilöliikennelaissa. Jos luvan hakija on oikeustoimihenkilö, sillä pitää olla lain

edellyttämän pätevyyden omaava liikenteestä vastaava henkilö. Joukkoliikennelupa myönnetään kymmeneksi vuodeksi.

(Esimerkki: Kehyskuntien tai Länsi-Suomen lääninhallituksen ostama tarpeelliseksi katsottu, mutta ei itsekannattava joukkoliikenne on ostoliikennettä, samoin Tampereen kaupungin joukkoliikenteen tilaajayksikön omalta tuottajalta tai kilpailutuksen perusteella muilta liikennöitsijöiltä ostama liikenne. Näiden hoitamiseksi riittää joukkoliikennelupa.)

Linjaliikennelupa

Linjaliikennelupa oikeuttaa harjoittamaan linjaliikennettä linja-autoilla. Linjaliikenteellä tarkoitetaan luvanvaraista henkilöliikennettä, joka on säännöllistä, jonka palvelut ovat yleisesti käytettävissä ja jonka harjoittaminen ei perustu viranomaisen kanssa tehtyyn ostosopimukseen. Linjaliikennettä harjoitetaan aikataulun mukaan.

Linjaliikenneluvan myöntää se lääninhallitus, jonka alueella liikennettä harjoitetaan. Mikäli linjan reitti ulottuu useamman läänin alueelle, luvan myöntää se lääninhallitus, jonka alueella on pisin osa reitistä. Kokonaan tai osittain pikavuoroliikenteenä ajettavaan läänin rajan ylittävään liikenteeseen linjaliikenneluvan myöntää Etelä-Suomen lääninhallitus. Lisäksi 28 henkilöliikenneasetuksessa lueteltua kaupunkia (joukossa Tampere) myöntää linjaliikenneluvan omalle alueellensa.

Linjaliikenneluvan edellytyksenä on joukkoliikennelupa. Linjaliikennelupaa myönnettäessä käytetään tarveharkintaa. Luvan myöntämisessä otetaan siis huomioon liikennepalvelujen kysyntä sekä olemassa oleva liikenne, myös ostoliikenne, kuntien henkilöliikenteen järjestämistä koskevat tarpeet ja haettavan liikenteen taloudellisuus ja tarkoituksenmukaisuus. Linjaliikennelupa myönnetään enintään kymmeneksi vuodeksi.

(Esimerkki: kaikki lipputuloilla itsekannattavana toimiva liikenne Tampereen kaupunkiseudulla on linjaliikennettä, eli pääosa kehyskuntien joukkoliikenteestä. Tällaisen liikenteen harjoittamiseksi tarvitaan joukkoliikenneluvan lisäksi linjaliikennelupa.)

Lupakäytäntö 3.12.2009 jälkeen

Ammattimainen henkilöiden kuljettaminen tiellä linja-autolla edellyttää liikennelupaa. Lupaa ei kuitenkaan vaadita konsernin tai siihen verrattavan yhtymän, kunnan tai kuntayhtymän henkilökuljetuksissa niiden hallinnassa olevilla linja-autoilla (JLL 8 §).

Uuden lain mukaiset linja-autoliikenteen liikenneluvat ovat *joukkoliikennelupa*, *reittiliikennelupa* ja *kutsujoukkoliikennelupa*.

Joukkoliikennelupa

Joukkoliikennelupa on ammattimaisen linja-autolla harjoitettavan liikenteen peruslupa. Se oikeuttaa harjoittamaan PSA:ssa tarkoitettua liikennettä koko maassa toimivaltaisen viranomaisen tai kunnan tai kuntayhtymän kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti. Lisäksi joukkoliikennelupa oikeuttaa harjoittamaan tilausliikennettä koko maassa Ahvenanmaata lukuun ottamatta (JLL 9 §).

Joukkoliikenneluvan myöntää hakemuksesta hakijan kotipaikan lääninhallitus. Jos hakijalla ei ole kotipaikkaa Suomessa, joukkoliikenneluvan myöntää Etelä-Suomen lääninhallitus (JLL 10 §). Hakijan on täytettävä joukkoliikennelaissa luetellut edellytykset (JLL 19 §),

Joukkoliikennelupa myönnetään viideksi vuodeksi ja siinä vahvistetaan liikenteessä käytettävien autojen enimmäismäärä (JLL 30 §).

Reittiliikennelupa

Reittiliikenteen harjoittamiseksi tarvitaan joukkoliikenneluvan lisäksi reittiliikennelupa. Sen myöntää oman toimivalta-alueensa liikenteeseen lääninhallitus. Jos reitti ulottuu useamman lääninhallituksen toimivalta-alueelle, luvan myöntää se lääninhallitus, jonka alueella on pisin osa reitistä.

Joukkoliikennelaissa lueteltujen lupaviranomaiskaupunkien sisäiseen liikenteeseen reittiliikenneluvan myöntää kunnan viranomainen tai Helsingin seudun liikennekuntayhtymän toimialueen sisäiseen liikenteeseen seudun viranomainen. Lahden seudun alueella harjoitettavaan reittiliikenteeseen reittiliikenneluvan myöntää Lahden kaupungin viranomainen ja Hämeenlinnan seudulla harjoitettavaan reittiliikenteeseen Hämeenlinnan kaupungin viranomainen (JLL 12 §).

Reittiliikennelupa on voimassa enintään 10 vuotta.

Kutsujoukkoliikennelupa

Kutsujoukkoliikenteen harjoittamiseksi tarvitaan joukkoliikenneluvan lisäksi kutsujoukkoliikennelupa.

Kutsujoukkoliikenneluvan myöntää oman toimivalta-alueensa liikenteeseen lääninhallitus. Jos liikenteen toiminta-alue ulottuu useamman lääninhallituksen toimivalta-alueelle, luvan myöntää se lääninhallitus, jonka alueella on suurin osa kutsujoukkoliikenteen toiminta-alueesta.

Joukkoliikennelaissa lueteltujen lupaviranomaiskaupunkien sisäiseen kutsujoukkoliikenteeseen kutsujoukkoliikenneluvan myöntää kunnan viranomainen tai Helsingin seudun liikennekuntayhtymän toimialueen sisäiseen kutsujoukkoliikenteeseen seudun viranomainen (JLL 13 §). Kutsujoukkoliikennelupa on voimassa enintään viisi vuotta.

2. JOUKKOLIIKENNEPALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN UUDEN LAIN MUKAISESTI

Uuden henkilöliikennelainsäädännön mukaan toimivaltainen viranomainen päättää joukkoliikenteen järjestämistavan toimivalta-alueellaan. Toimivaltaisen kunnallisen viranomaisen järjestämä joukkoliikennepalvelu voi kuitenkin vähäisessä määrin ulottua sen varsinaisen toimivalta-alueen ulkopuolelle. EU:n palvelusopimusasetuksen mukaisesti toimivaltaisella viranomaisella on kaksi periaatteellista tapaa järjestää alueensa joukkoliikennettä. Liikenne voidaan järjestää joko markkinaehtoisesti tai palvelusopimusasetuksen menettelytapoja noudattaen. Toimivaltainen viranomainen voi kuitenkin toimialueellaan halutessaan käyttää näitä molempia rinnakkain toisiaan täydentävinä.

2.1. Toimivaltaiset viranomaiset joukkoliikennepalvelujen järjestäjänä

2.1.1. Toimivaltainen viranomainen uudessa henkilöliikennelainsäädännössä

Toimivaltainen viranomainen käsitteenä tuli henkilöliikennelainsäädäntöön v.1994, kun palveluvelvoiteasetuksen säännöksiä lisättiin henkilöliikennelakiin. Käytännön kielenkäyttöön on kuitenkin vakiintunut käsite lupaviranomainen, joka on lähellä tulevan henkilöliikennelainsäädännön joukkoliikenteen toimivaltaisen viranomaisen käsitettä.

Palvelusopimusasetuksen määritelmän mukaan toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan jäsenvaltion tai jäsenvaltioiden viranomaista tai viranomaisten ryhmittymää, jolla on valtuudet toimia julkisen henkilöliikenteen alalla tietyllä maantieteellisellä alueella, tai muuta toimielintä, jolle on annettu tällaiset valtuudet.

Palvelusopimusasetuksessa (PSA) ja joukkoliikennelaissa (JLL) määritellään joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset ja asetetaan niille tehtäviä. Seuraavassa on lyhyesti kuvattu pääkohdat siitä, mitä palvelusopimusasetus ja joukkoliikennelaki säätelevät toimivaltaisten viranomaisten tehtävistä. Luettelo toimivaltaisista viranomaisista ja niiden päätehtävistä on edellä kohdassa 1.3.2. otsikolla ***Viranomaiset 3.12.2009 jälkeen***.

2.1.2. Joukkoliikenteen viranomaistehtävät

Palvelusopimusasetuksen hengen mukaan toimivaltaisella viranomaisilla on oikeus päättää järjestävätkö ne alueellansa joukkoliikennettä palvelusopimusasetusta soveltaen vai markkinaehtoisesti. Samalla alueella on mahdollista olla molemmilla tavoilla järjestettyä liikennettä. Joukkoliikenteen järjestämistä päättämisen voikin katsoa olevan toimivaltaisen viranomaisen keskeisin tehtävä.

Palvelutason määrittely

Joukkoliikenteen palvelutason määrittelystä säädetään joukkoliikennelaissa (JLL 4 §). Valtakunnallisen joukkoliikenteen palvelutason määrittelee liikenne- ja viestintäministeriö. Muut toimivaltaiset viranomaiset määrittelevät palvelutason omalla toimivalta-alueellaan. Palvelutasoa määriteltäessä eri väestöryhmien tarpeet on otettava huomioon ja viranomaisten tulee tarpeellisilta osin toimia yhteistyössä keskenään sekä kuntien ja maakuntien liittojen kanssa. Palvelutaso määritellään määräajaksi.

Palvelusopimusasetuksen mukainen joukkoliikenne

Palvelusopimusasetuksen mukaan harjoitettavassa liikenteessä toimivaltaiset viranomaiset vastaavat palveluiden määrittelystä ja hankinnasta. Vastuu reittien ja aikataulujen suunnittelusta voi olla toimivaltaisella viranomaisella (tilaaja-tuottajamalli) tai kokonaan tai osittain liikenteenharjoittajalla (käyttöoikeussopimukset). Liikennetuotannon suunnittelusta vastaavat liikenteenharjoittajat. (PSA, JLL 5 §, JLL 6 luku)

Yleinen sääntö

Yleinen sääntö on toimivaltaisen viranomaisen tietylle alueelle asettama sääntö, jota samalla tavalla sovelletaan kaikkiin ko. alueella liikennettä harjoittaviin yrityksiin. Yleinen sääntö voi olla esimerkiksi tietyille matkustajaryhmälle asetettu lipun hinta.

Joukkoliikennelain mukaan yleinen sääntö (PSA 3 artikla 2 kohta) annetaan valtioneuvoston asetuksella (JLL 14 §)

Liikenneluvat

Toimivaltainen viranomainen myöntää linja-autoliikenteen harjoittamiseksi tarvittavat liikenneluvat.

Ammattimaisen linja-autolla harjoitettavan liikenteen peruslupa on joukkoliikennelupa. Se oikeuttaa harjoittamaan PSA:ssa tarkoitettua liikennettä koko maassa toimivaltaisen viranomaisen kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti. Lisäksi joukkoliikennelupa oikeuttaa harjoittamaan tilausliikennettä koko maassa Ahvenanmaata lukuun ottamatta.

Reittiliikenteen harjoittamiseksi tarvitaan joukkoliikenneluvan lisäksi reittiliikennelupa.

Kutsujoukkoliikenteen harjoittamiseksi tarvitaan joukkoliikenneluvan lisäksi kutsujoukkoliikennelupa.

Tarkemmin luvat ja ne myöntävät toimivaltaiset viranomaiset on kuvattu edellä kohdassa 1.3.3. otsikolla ***Lupakäytäntö 3.12.2009 jälkeen***.

2.2. Markkinaehtoinen liikenne

2.2.1. Markkinaehtoisen liikenteen syntyminen

Uudessa henkilöliikennelainsäädännössä markkinaehtoisesta joukkoliikenteestä säädetään joukkoliikennelaissa. Laki määrittelee markkinaehtoisen liikenteen muuna kuin palvelusopimusasetuksen mukaisesti linja-autolla harjoitettavana liikenteenä (JLL 2 §).

Toimivaltainen viranomainen voi päättää olla soveltamatta palvelussopimusasetuksen tapoja järjestää joukkoliikennettä toimialueellaan tai osalla toimialuettaan, jos se toteaa, että markkinaehtoisesti syntyy riittävän hyvän palvelutason tarjoavaa joukkoliikennettä.

Markkinaehtoisessakin liikenteessä toimivaltainen viranomainen voi alentaa matkustajahintoja soveltamalla palvelusopimusasetuksen mukaista yleistä sääntöä. Kaikille matkustajille tai tietyille matkustajaryhmälle näin asetettu enimmäishinta katsotaan hintavelvoitteeksi, jonka täyttämistä aiheutuvat vaikutukset toimivaltaisen viranomaisen on liiallista korvaamista välttämättä korvattava liikenteenharjoittajalle.

(Esimerkki: Päätöksen joukkoliikenteen järjestämisestä markkinaehtoisesti Tampereen kehyskuntien alueella voi tehdä kuntien yhteinen seudullinen toimivaltainen viranomainen, tai jos sellaista ei synny, Länsi- Suomen lääninhallitus ja 1.1.2010 alkaen ELY. Päätöksen lipun hintoihin sovellettavasta yleisestä säännöstä tekee kuitenkin em. toimivaltaisen viranomaisen esityksestä valtioneuvosto)

2.2.2. Markkinaehtoisen liikenteen luvanvaraisuus

Markkinaehtoista liikennettä ajetaan toimivaltaisen viranomaisen hakemuksesta myöntämän reittiliikenneluvan perusteella. Reittiliikenneluvan hakijalla tulee olla joukkoliikennelupa ja luvan mukaiseen liikenteeseen on sitouduttava vähintään kahdeksi vuodeksi. (JLL 22 §)

Reittiliikennelupaa koskevassa hakemuksessa on ilmoitettava reitti, ainakin tärkeimmät pysäkit, aikataulu ja liikenteen aiottu aloittamisaika sekä ajat, jolloin aikatauluja voidaan muuttaa sekä aiotun liikenteen luonne. Hakemukseen on tarvittaessa liitettävä selvitys siitä, että haetut väylät ja pysäkit ovat liikennöintiin käytettävissä. (JLL 27 §). Lisäksi hakemuksessa on ilmoitettava, onko hakemusta edeltänyt joukkoliikennelain 7 §:ssä tarkoitettu liikennöitsijöiden välinen yhteistyö. Hakemukseen on liitettävä liikennepalveluja koskeva laatulupaus (JLL 48 §).

Hakemus voidaan hylätä,

- jos toimivaltainen viranomainen päättää tai on päättänyt järjestää alueensa tai sen osan joukkoliikennepalvelut PSA:n mukaisesti ja haettu liikenne aiheuttaisi jatkuvaa ja vakavaa haittaa PSA:n mukaan harjoitetulle tai harjoitettavalle liikenteelle.
- jos haettu liikenne aiheuttaisi jatkuvaa ja vakavaa haittaa toisen toimivaltaisen viranomaisen tai kunnan taikka kuntayhtymän kanssa tehdyn PSA:n mukaisen sopimuksen pohjalta harjoitettavalle liikenteelle
- haetut reitit tai pysäkit eivät ole liikennöintiin käytettävissä
- hakija on ilman viranomaisen tekemää liikenneluvan peruuttamis päätöstä viimeksi kuluneen kahden vuoden aikana lopettanut minkä tahansa reitti- tai kutsujoukkoliikenteen ennen kuin kahden vuoden määräaika on kulunut
- hakijan reittiliikennelupa tai kutsujoukkoliikennelupa on viimeksi kuluneen kahden vuoden aikana vakavien laiminlyöntien vuoksi peruttu tai hakijaa on laiminlyönnistä varoitettu (JLL 22 §)

Reittiliikenneluvan myöntävä viranomainen voi hylätä hakemuksen myös, jos hakemuksen hyväksyminen vaarantaisi vakavasti luotettavien liikennepalveluiden saatavuuden tai reitin tarjonta ylittäisi selvästi toimivaltaisen viranomaisen määrittämän palvelutason. Tällaisessa tapauksessa samoin kuin luettelon kolmen ensimmäisen kohdan perusteella hakemus voidaan hylätä osittainkin.

Oleellista on huomata, että reittiliikenneluvalla ajettava liikenne ei saa loukata PSA:n mukaan järjestettyä liikennettä.

2.2.3. Markkinaehtoisen liikenteen sääntely

Markkinaehtoinen liikenne perustuu varsin vapaaseen kilpailuun ja toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuudet säädellä liikennettä ovat hyvin rajalliset. Olennaista on, että viranomainen ei saa puuttua yritysten väliseen kilpailuun, eikä käytetty sääntely johda syrjintään. EU:n komissio on todennut sallituiksi sääntelykeinoiksi seuraavat: lupa- tai rekisteröintivaatimus ennen liikenteen aloittamista, ammattiin pääsyä ja kalustoa koskevat vaatimukset, kuluttajansuoja, liikennöinnin vähimmäisaika, aikataulujen muuttamisen ajankohdat, vakuuden vaatiminen sekä ruuhkautuvia linja-autoasemia koskevat vaatimukset. Tästä ns. minimisääntelystä säädetään joukkoliikennelaisissa (JLL, luku 4).

2.2.4. Yleisellä säännöllä täydennetty markkinaehtoinen liikenne

Palvelussopimusasetuksen määritelmän mukaan yleinen sääntö tarkoittaa toimenpidettä, jota sovelletaan erotuksetta kaikkiin joukkoliikennepalveluihin toimivaltaisen viranomaisen toimialueella (PSA 2 artikla).

Jos toimivaltainen viranomaisena myöntää liikenneharjoittajalle minkä tahansa yksinoikeuden tai korvauksen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi se on tehtävä julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen pohjalta. Poikkeuksena tähän voidaan toimivaltaisen viranomaisen asettamalla yleisellä säännöllä vahvistaa matkalippujen enimmäishinnat kaikille matkustajille tai tietyille matkustajaryhmille. Toimivaltainen viranomaisena korvaa yleisellä säännöllä asetettujen hintavelvoitteiden täyttämiseksi liikenteenharjoittajalle aiheutuvat kustannukset ja lipputuloihin aiheutuneet nettomuutokset. Korvaukset eivät saa olla liiallisia (ns. ylikompensaatiokieltä) (PSA 3 artikla). Yleisessä säännössä on määrättävä lipputulojen jakamisperusteet. Lipputulot voi pitää liikenteenharjoittaja tai ne tilitetään toimivaltaiselle viranomaiselle tai ne voidaan jakaa sovitulla tavalla (PSA 4 artikla).

Yleisen säännön asettaminen on Suomessa esitetty rajattavaksi valtioneuvostolle (JLL 14 §).

Markkinaehtoisessakin liikenteessä toimivaltainen viranomaisena voi siis alentaa matkustajahintoja soveltamalla palvelusopimusasetuksen mukaista yleistä sääntöä.

2.3. Palvelusopimusasetuksen mukainen liikenne

Palvelusopimusasetuksen 1 artiklan mukaan palvelusopimusasetusta sovelletaan, kun toimivaltainen viranomaisena haluaa alueellaan varmistaa markkinaehtoisia paremmat julkisen liikenteen palvelut. Palvelujen parantaminen voi liittyä palvelutarjonnan määrään, laatuun, varmuuteen, luotettavuuteen ja matkustajahintoihin.

2.3.1. Tilaaja-tuottajamalli

Palvelusopimusasetuksen monet lähtökohdat ovat tilaaja-tuottajamallissa, koska se on yleinen järjestämistapa EU:n alueella. Tilaaja-tuottajamalli kuuluu merkittävältä osalta julkisten palveluhankintojen piiriin ja siihen sovelletaan voimassaolevaa hankintalainsäädäntöä ja palvelusopimusasetusta yhdessä.

Joukkoliikenteen julkisia palveluhankintoja koskevista sopimuksista säädetään mm. seuraavaa (PSA 4 artikla):

- Julkisen palvelun velvoitteet, korvausten laskentatapa ja kustannusten jakotapa on määriteltävä sopimuksissa, samoin matkalippujen myynnistä saatavien tulojen jakamista koskevat järjestelyt
- Sopimusten on oltava määräaikaista, yleensä enintään 10 vuotta linja-autoliikenteessä ja 15 vuotta raideliikenteessä. Jos liikennöitsijä antaa merkittävää omaisuutta käyttöön, voidaan sopimusta pidentää enintään 50%:lla. Sama koskee poikkeuksellista maantieteellistä sijaintia.
- Poikkeuksellinen investointi mahdollistaa pidemmän sopimuksen, edellyttäen oikeudenmukaista tarjouskilpailumenettelyä ja ilmoitusta EU:n komissiolle.
- Henkilöstön oikeuksista ja laatuvaatimuksista voidaan asettaa vaatimuksia
- Alihankinnan mahdollisuus on ilmentävä

Nämä määräykset koskevat myös käyttöoikeussopimuksia.

Tilaaja-tuottajamallissa toimivaltainen viranomaisena tilaa joukkoliikennepalveluiden tuotannon liikennöitsijöiltä, jotka voivat olla yksityisiä yrityksiä, viranomaisen määräysvallassa olevia sisäisiä liikennöitsijöitä tai yksinoikeusasemassa olevia valtionyrityksiä (VR).

Tilaaaja vastaa yleensä reittien ja aikataulujen suunnittelusta, lippujärjestelmästä, markkinoinnista ja tiedotuksesta. Liikenteen tuotannon suunnittelusta vastaa liikenteenharjoittaja. Linja-autoliikenteessä kalusto kuuluu liikenteenharjoittajalle, sen sijaan rahastuslaitteet ja informaatiolaitteet voivat kuulua myös tilaajalle. Varikot kuuluvat yleensä liikenteenharjoittajalle, mutta ne voivat kuulua tilaajallekin, jolloin kulloinkin tarjouskilpailun voittanut yritys on niissä vuokralla.

Tilaaaja-tuottajamalli on yleisesti ja laajasti käytössä EU:n alueella eri variaatioina. Ruotsin ja Tanskan paikallinen joukkoliikenne on järjestetty kokonaan tilaaja-tuottajamallilla, Suomessa tilaaja-tuottajamallia sovelletaan Helsingin, YTV:n, Turun ja Tampereen paikallisliikenteeseen.

Suomalaisessa tilaaja-tuottajamallissa linja-autoliikenteen kilpailutus on toteutettu bruttoperiatteella suoritekustannuskilpailuna vaihtelevan kokoisina, yleensä yhdestä tai useammasta linjasta koostuvina paketteina. Mallissa lipputulot pitää viranomaisen ja liikennöitsijät ilmoittavat kilpailussa yksikköarvot vaunupäivälle, vaunutunnille ja vaunukilometrille.

Tilaaaja-tuottaja-mallin toteuttamiseen on myös muunlaisia malleja, esimerkiksi suuremmat linjapaketit tai laajemmat puitesopimukset, koko toimialueen liikenteen kilpailuttaminen yhtenä kokonaisuutena, linja- tai aluekohtainen kilpailutus ilman suoritekustannuksia, nettokilpailutusmallit, joissa liikennöitsijä pitää lipputulot osittain tai kokonaan, linjaston ja aikataulujen suunnittelun siirtäminen liikennöitsijöille. Mallit voivat tällöin lähentyä käyttöoikeussopimuksia.

Tilaaaja-tuottajamallissa viranomaisella on joukkoliikenteen järjestäminen hyvin hallinnassaan. Viranomaisen vastaa linjaston ja aikataulujen suunnittelusta ja voi näin tehokkaasti rationalisoida liikennettä. Viranomaisen voi asettaa vaatimuksia käytettävän kaluston laadulle. Viranomaisella on siis hyvät mahdollisuudet saada aikaan haluamansa joukkoliikenteen palvelutaso kohtuullisin kustannuksin.

Tilaaaja-tuottajamallissa viranomaisen pystyy omilla toimillaan vaikuttamaan joukkoliikennemarkkinoihin kilpailuttamalla alueensa joukkoliikenteen erikokoisina ja eri aikoihin päättyvinä paketteina. Näin voidaan ainakin jossain määrin turvata myös pienempien ja paikallisten yrittäjien mahdollisuudet menestyä kilpailutuksessa.

Tilaaaja-tuottajamallia on kritisoitu siitä, että liikennöitsijöiden kannattavuus tiukassa kilpailussa voi muodostua heikoksi, työntekijöiden asemassa voi olla ongelmia ja liikennöitsijöiltä puuttuu kannusteet liikenteen palvelutason kehittämiseen ja matkustajamäärien kasvattamiseen. Näitä haittapuolia voidaan poistaa määrittelemällä liikennöintisopimuksiin tarkat ehdot joiden noudattamista valvotaan.

Yleisesti ottaen malli edellyttää tilaajaviranomaiselta asiantuntemusta liikennöinnin kilpailuttamisessa ja sopimuksissa, liikenteen valvonnassa sekä linjaston ja aikataulujen suunnittelussa. Tiedotus, markkinointi ja kaupallinen vastuu liikenteen kannattavuudesta on kokonaan tilaajaviranomaisella.

2.3.3. Käyttöoikeussopimus

Käyttöoikeussopimus on EU – oikeudessa palveluhankinnan erityistapaus, jossa tuottajan vastuu on merkittävästi useimpia muita menettelyjä laajempi. Käyttöoikeussopimuksia koskevat EU:n joukkoliikenteen palvelusopimusasetuksen 5 ja 8 artiklassa useat määräykset. Käyttöoikeussopimusten soveltamisesta joukkoliikenteeseen Suomessa on tehty erillinen selvitys.

Käyttöoikeussopimusten pääperiaatteet

1. Käyttöoikeussopimus tuottaa oikeuden ja velvollisuuden joukkoliikenteen harjoittamiseen yhdellä tai useammalla alueella taikka reitillä sopimuksessa määriteltyjen aikarajojen puitteissa.
2. Käyttöoikeus voi olla olosuhteista riippuen ulkopuoliselta kilpailulta kokonaankin suojattu oikeus eli käytännössä yksinoikeus liikenteen hoitamiseen sopimuksessa määritellyllä alueella/linjastolla/liikenneverkolla. Tällöin päällekkäistä, saman tyyppistä kilpailevaa liikennettä ei sallita; tyypillisesti kyse on käyttöoikeudesta viranomaisen hallitsemaan joukkoliikenneverkon osaan.
3. Liikenteenharjoittajan varsinaisina tuloina eli taloudellisena korvauksena ovat pelkästään viranomaisen vahvistaman tariffin mukaiset matkalipputulot tai lipputulojen lisäksi viranomaisen maksama lisäkorvaus. On myös mahdollista, että kaikkien matkalippujen hinnoista ei päättä viranomainen, vaan liikenteenharjoittajalla on sopimuksessa rajattu oikeus käyttää ja hinnoitella omia lipputuotteitaan.
4. Lipputuloriski eli joukkoliikennepalveluiden kysynnästä aiheutuva riski on liikenteenharjoittajalla, kuten kustannusriskikin kokonaan tai osaksi. Kustannusriskiä voidaan jakaa ja vähentää esim. indeksiehdolla silloin, kun se on laillista. Kääntäen voidaan todeta, että kun liikenteenharjoittaja ei saa lipputuloja suoraan tai erillisen tilityksen kautta matkustajilta, kyseessä ei ole käyttöoikeussopimus, vaan esim. tavallinen ostosopimus.
5. Liikenteen suunnitteluvastuu kuuluu kokonaan, taikka ainakin merkittävästi viranomaisen vahvistamien palvelutasoa koskevien määrittelyjen puitteissa liikenteenharjoittajalle.
6. Markkinointivastuu palveluista kuuluu kokonaan tai suurelta osin liikenteenharjoittajalle.
7. Lippu- ja informaatiojärjestelmän omistus, hallinta, clearing, myyntilaitteet ym. voivat kuulua kokonaan tai osaksi liikenteenharjoittajalle.

Käyttöoikeussopimusten myöntäminen

Käyttöoikeussopimukset myönnetään tarjouskilpailujen kautta. Menettely tulee olemaan hyvin samanlainen, kuin nykyistä ostoliikennettä tai sopimusliikennettä kilpailutettaessa.

Ratkaisuperusteina ovat hinnan lisäksi palvelutaso ja muut laatutekijät. Liikenteenharjoittajan korvaus määräytyy tarjouskilpailun perusteella.

Palvelusopimusasetuksen siirtymäkauden aikana käyttöoikeussopimuksia voidaan tehdä myös ilman varsinaista tarjouskilpailumenettelyä.

Ero ostoliikenteeseen

Käyttöoikeussopimus on julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus, joka sisältää yksinoikeuden, mutta eroaa tavallisesta joukkoliikenteen ostosopimuksesta tai tilaajatuottajamallin mukaisesta liikennöintisopimuksesta mm. siten, että

- kustannus- ja tuloerä on edellä mainittuja sopimustyyppisiä merkittävästi enemmän liikenteenharjoittajalla.
- suunnittelu- ja markkinointivastuu on edellä mainittuja sopimustyyppisiä merkittävästi enemmän liikenteenharjoittajalla, jolloin liikenteenharjoittaja voi mm. omalla suunnittelu- ja markkinointityöllä vaikuttaa liikevaihtonsa lisäämiseen

2.3.4. Oma tuotanto ja sisäinen liikennöitsijä

Palvelusopimusasetus mahdollistaa joukkoliikenteen järjestämisen myös omana tuotantona. Toimivaltainen viranomaisena voi päättää tarjota joukkoliikennepalveluja itse (oma tuotanto) tai tehdä sopimuksen palvelujen tuottamisesta ilman tarjouskilpailua määräysvallassaan olevan erillisen yksikön kanssa (sisäinen liikenteenharjoittaja), ellei tätä erikseen ole kielletty kansallisessa lainsäädännössä. Tällaisen sopimuksen mukaisen joukkoliikennepalvelun on rajoitettava toimivaltaisen viranomaisen toimialueelle, eikä sisäinen liikenteenharjoittaja saa osallistua toimialueen ulkopuolella järjestettyihin tarjouskilpailuihin (PSA 5 artikla). Sisäisen liikenteenharjoittajan kanssa tehdyssä sopimuksessa on vältettävä liiallisia korvauksia (ylikompensaatiokiello) (PSA 4 artikla)

Palvelusopimusasetuksen mukaan (PSA 2 artikla) sisäinen liikenteenharjoittaja on oikeudellisesti erillinen yksikkö, joka on (vähintään yhden) toimivaltaisen paikallisen viranomaisen määräysvallassa vastaavalla tavalla kuin viranomaisen omat yksiköt. Liikenteen hoitamiseksi perustetut liikelaitokset (*esimerkki: Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitos*) tai kunnalliset liikenteen harjoittamiseksi perustetut osakeyhtiöt (*esimerkki Turun Kaupunkiliikenne Oy*) ovat tällaisia sisäisiä liikenteenharjoittajia.

2.3.5. Eri mallien yhdistelmät

Toimivaltainen viranomaisena voi harkintansa mukaisesti vapaasti yhdistellä palvelusopimusasetuksen mukaisia tapoja hoitaa joukkoliikennettä. Kuten edellä on todettu, myös markkinaehtoisia liikennettä voidaan harjoittaa rinnan palvelusopimusasetuksen mukaisen liikenteen kanssa. Toimivaltaisella viranomaisella on kuitenkin oikeus olla myöntämättä reittiliikennelupia katsoessaan markkinaehtoisen liikenteen haittaavan palvelusopimusasetuksen mukaista liikennettä.

2.4. Siirtymäajan järjestelyt

Joukkoliikennelaissa säädetään eräistä siirtymäkauden järjestelyistä (JLL 59 - 63 §).

Siirtymäsäännösten mukaan toimivaltaisten viranomaisten on laadittava joukkoliikennelaissa tarkoitettu toimivalta-alueensa joukkoliikenteen palvelutasomäärittely vuoden 2011 loppuun mennessä. Ennen joukkoliikennelain voimaantuloa laaditut joukkoliikenteen palvelutasomäärittelyt ovat voimassa vuoden 2013 loppuun.

Joukkoliikennelaissa edellytetään, että liikenneluvan haltijan on julkaistava tarjoamiaan joukkoliikennepalveluja koskeva laatulupaus (JLL 48 §) vuoden 2011 loppuun mennessä.

Joulukuun 2009 ajan nykyiset joukkoliikenneviranomaiset jatkavat tarvittaessa toimivaltaisina viranomaisina; poikkeuksena kuitenkin Lahden ja Hämeenlinnan seudut, joissa seudullisena toimivaltaisena viranomaisena toimii 3.12.2009 alkaen Lahden ja vastaavasti Hämeenlinnan kaupungin viranomaisen.

Ennen lain voimaantuloa myönnetyt joukkoliikenneluvat ovat sellaisenaan voimassa luvassa määrätyn ajan. Lääninhallituksen on kuitenkin säännöllisesti ja vähintään viiden vuoden välein tarkistettava, että luvan haltija täyttää luvan myöntämisen edellytykset.

Linjaliikenneluvat käsitellään seuraavassa kohdassa 2.5.1.

Ennen lain voimaantuloa tehdyt ostoliikennesopimukset ovat voimassa sopimuksen mukaisen ajan.

2.5.1. Siirtymäajan liikennöintisopimukset

Ennen 3.12.2009 myönnetyt linjaliikenneluvat katsotaan PSA:n mukaisiksi julkisia palveluhankintoja koskeviksi sopimuksiksi, joita voidaan jatkaa edellyttäen, että toimivaltainen viranomaisen ja liikenteenharjoittaja ovat sopineet asiasta viimeistään 2. joulukuuta 2009. Tällöin toimivaltainen viranomaisen tekee liikenteenharjoittajan kanssa sopimuksen, jonka liitteeksi linjaliikennelupa liitetään. Tällaista sopimusta kutsutaan siirtymäajan liikennöintisopimukseksi, eikä sitä edellä hankintalain mukainen hankintapäätös.

Siirtymäajan liikennöintisopimus on voimassa liikenneluvan päättymiseen asti, kuitenkin enintään 2. joulukuuta 2019 asti. Liikenteen harjoittajan halutessa sopimuksen voimassaoloaika jatkuu 30. kesäkuuta 2014 asti myös siinä tapauksessa, että linjaliikennelupa päättyy ennen sitä.

Jos toimivaltainen viranomaisen on päättänyt järjestää liikenteen palvelusopimusasetuksen mukaisesti ja tarjouskilpailumenettelyä noudattaen, noudatetaan seuraavia irtisanomisaikoja: Helsingin seudun liikennekuntayhtymän toimivalta-alueella kumpikin osapuoli voi irtisanoa siirtymäajan liikennöintisopimuksen päättymään 30. päivänä kesäkuuta 2014 tai myöhemmin noudattaen 18 kuukauden irtisanomisaikaa.

Hämeenlinnan, Jyväskylän, Kouvolan, Kuopion, Lahden, Oulun, Tampereen ja Turun kaupunkien toimivaltaiten viranomaisten toimivalta-alueella kumpikin osapuoli voi irtisanoa siirtymäajan liikennöintisopimuksen päättymään 30. päivänä kesäkuuta 2015 tai myöhemmin noudattaen 18 kuukauden irtisanomisaikaa.

Muiden kuin edellä mainittujen kunnallisten toimivaltaiten viranomaisten toimivalta-alueella kumpikin osapuoli voi irtisanoa siirtymäajan liikennöintisopimuksen päättymään 30. päivänä kesäkuuta 2016 tai myöhemmin noudattaen 18 kuukauden irtisanomisaikaa.

Muut siirtymäajan liikennöintisopimukset kumpikin osapuoli voi irtisanoa siirtymäajan liikennöintisopimuksen päättymään 30. kesäkuuta 2017 tai myöhemmin noudattaen 18 kuukauden irtisanomisaikaa.

Jos liikenteenharjoittaja ei halua tehdä siirtymäkauden liikennöintisopimusta tai sopimusta ei synny viimeistään 2. joulukuuta 2009, linjaliikenneluvat katsotaan reittiliikenneluviksi ja ne ovat voimassa linjaliikenneluvan voimassaoloajan. Sopimusten voimassaolon päättymisen jälkeen vastaavat yksinoikeudet tulee kilpailuttaa lain hankintasäännösten mukaisesti tai siirtyä markkinaehtoiseen liikenteen hoitotapaan.

3. JOUKKOLIIKENTEEN JÄRJESTÄMINEN TAMPEREEN KAUPUNKISEUDULLA

Tässä luvussa on lyhyt kuvaus joukkoliikenteen nykyisestä järjestämistavasta Tampereen kaupunkiseudulla. Lisäksi luvussa tarkastellaan mahdollisia tapoja järjestää joukkoliikenne 3.12.2009 voimaan tulevan lainsäädännön mukaisesti. Lukua täydentää liite 3: Seudullisen joukkoliikennesuunnitelman 2005 mukaiset palvelutasotavoitteet.

3.1. Nykytilanne

3.1.1. Liikenteen järjestäminen

Joukkoliikenne Tampereen kaupunkiseudulla on järjestetty henkilöliikennelain ja henkilöliikenneasetuksen pohjalta. Lupaviranomaisina toimivat Länsi-Suomen lääninhallitus ja omalla alueellaan Tampereen kaupunki.

Tampereen kaupunki on järjestänyt joukkoliikenteensä tilaaja-tuottajamallin mukaisesti ostoliikenteenä pääosin omana tuotantona, mutta enenevässä määrin myös kilpailutettuna.

Kehyskuntien joukkoliikenneyhteydet hoidetaan pääosin Länsi-Suomen läänin myöntämin linjaliikenneluvuin. Lisäksi Länsi-Suomen lääni ja kunnat ostavat jonkin verran tarpeelliseksi katsottua, mutta kannattamatonta liikennettä.

Eriyisen seutulippusopimuksen pohjalta 90-luvun lopulla toteutettu seutulippu on noussut edulliseksi ja suosituksi matkalipuksi.

Tampereen kaupungin matkalippujen käytön seutuliiikenteen busseissa Tampereen sisäisillä matkoilla mahdollistava yhteistariffiliikenne on lisännyt seutuliiikenteen matkustajamääriä. Tampereen kaupungille tämä yhteistariffiliikenne on nykytilanteessa taloudellisilta vaikutuksiltaan neutraali, mutta järjestelynä joiltain osin epätarkoituksenmukainen. Kehyskuntien joukkoliikenteen kannalta yhteistariffiliikenne on ollut myönteinen järjestely. Yhteistariffiliikenteellä ja seutulippujärjestelmällä on ollut suuri merkitys nykyisen seutuliiikennejärjestelmän kehittämisessä.

3.1.2. Palvelutaso

Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikennesuunnitelmassa (Liidea 2005) on laadittu palvelutasotavoitteet kaupunkiseudun joukkoliikenteelle. Tavoitteiden asettamista varten seudun joukkoliikenne on ryhmitelty neljään eri ryhmään: kaupunkiliikenne keskusta-alueella, kaupunkiliikenne pientaloalueella, lähiliikenteen korkean palvelutason alue ja muu alueellinen liikenneverkko. Näistä lähiliikenteen korkean palvelutason verkon katsottiin muodostuvan kuntakeskusten ja Tampereen välisestä liikenteestä sekä liikenteestä Höytämöstä,

Siivikkalasta ja Olkahisista Tampereen keskusta. Joukkoliikennesuunnitelmaan kirjatut palvelutasotavoitteet ovat hyvä pohja kuntakohtaiselle palvelutason määrittelylle ja siksi ne on tarkemmin esitetty liitteessä 3.

Sen sijaan tuossa vuoden 2005 kaupunkiseudun joukkoliikennesuunnitelmassa ei silloista joukkoliikennettä kovin hyvin verrata näihin tavoitteisiin. Kuntakeskusten ja Tampereen väliset yhteydet todetaan kuitenkin hyväksi tai erittäin hyväksi.

Keväällä 2004 tehtiin kuntapäätäjille melko kattava kysely liikenteen ja maankäytön kehittämisestä. Tamperelaisista päättäjistä 85 % oli tyytyväisiä joukkoliikenteensä palvelutasoon ja 70 % hintatasoon. Sen sijaan kehyskuntien päättäjistä alle puolet oli tyytyväisiä palvelutasoon ja noin kolmannes hintatasoon.

3.1.3. Joukkoliikenteen resurssit kaupunkiseudun kunnissa

Kangasala

Kangasalan joukkoliikenneasioita hoitaa 1 henkilö nimikkeellä liikennesuunnittelija. Tärkeimmät joukkoliikenteeseen liittyvät tehtävät ovat liikenteen suunnittelu, joukkoliikennepalvelujen ostaminen ja asiakaspalvelu. Työhön arvioidaan kuluksi 0,9 henkilötyövuotta.

Kunnan seutulipputuki v. 2008 oli 121 500 €. Joukkoliikenteen ostot olivat 174 300 € ja koulukuljetuksiin käytettiin 1 146 700 €. Palveluliikenteen kustannukset olivat 124 400 €.

Joukkoliikenteen infrastruktuuriin käytettiin 5 500 €.

Lempäälä

Lempäälässä joukkoliikenneasioista vastaa projektijohtaja. Työhön arvioidaan kuluksi 0,5 henkilötyövuotta.

Lempäälän seutulipputuki on 134 000 € vuodessa (netto). Joukkoliikenteen ostot ovat 140 000 € vuodessa. Palveluliikenteeseen käytetään 185 000 € ja koululaiskuljetuksiin 466 000 € vuodessa.

Nokia

Nokialla joukkoliikenneasiat on jaettu useamman henkilön kesken. Tärkeimmät joukkoliikenteeseen liittyvät tehtävät ovat lausunnot aikatauluista, ostoliikenteen kilpailuttaminen, valtionavustusten hakeminen, laskujen tarkastaminen ja toimiminen yhteishenkilönä kuljetustenohjauskeskukseen liittyvissä asioissa.

Kaupungin seutulipputuki v. 2008 oli 101 540 e. Joukkoliikenteen ostot ovat n. 100 200 e. Lisäksi opetustoimen kuljetuksiin kuluu n. 750 000 €, sosiaalitoimen kuljetuksiin n. 1 100 000 ja terveydenhuollon kuljetuksiin n. 400 000 €. Palveluliikenteen järjestämisen kustannukset ovat n. 86 000 €.

Joukkoliikenteen infrastruktuuriin (pysäkkikatokset) käytetään 25 000 – 30 000 € vuodessa.

Orivesi

Orivedellä joukkoliikenneasioita hoitaa 3 henkilöä (oto) nimikkeillä hallintojohtaja, koulusihteri sekä sosiaali- ja terveysjohtaja. Tärkeimmät joukkoliikenteeseen liittyvät tehtävät ovat reittisuunnittelu, kilpailutus ja seutulippuyhteistyö. Työhön arvioidaan kuluva 0,25 henkilötyövuotta.

Kaupungin seutulipputuki v. 2008 oli 26 000 € (netto). Joukkoliikenteen ostot olivat 490 000 €. Palveluliikenteen kustannukset olivat 170 000 € ja näistä kustannuksista osan maksoi koulutoimi. Palveluliikenne palvelee myös koululaisia.

Pirkkala

Pirkkalassa joukkoliikenneasioita hoitaa 1 henkilö (oto) nimikkeellä vs. rakennuspäällikkö. Työhön arvioidaan kuluva 0,3 henkilötyövuotta.

Pirkkalan seutulipputuki v. 2008 oli 118 000 € (netto). Joukkoliikenteen ostot olivat vähäiset, 4 000 €. Palveluliikenteen kustannukset olivat 23 900 € ja koululaiskuljetuksiin käytettiin 210 200 €.

Tampere

Tampereella joukkoliikenteen hallinnossa ja suunnittelussa (kaupunkiympäristön kehittäminen / joukkoliikenne) on 7 kokopäiväistä henkilöä seuraavissa tehtävissä: joukkoliikennepäällikkö, joukkoliikenneinsinööri (IT-projektit), joukkoliikenneinsinööri (liikenteen suunnittelu ja hankinta, maankäyttö ja liikennejärjestelmä), joukkoliikennelogistikko (liikenteen suunnittelu, poikkeustilanteet liikenneverkolla, pysäkit), markkinointisuunnittelija (markkinointi ja tiedotus), suunnittelija (tariffi- ja maksujärjestelmän suunnittelu ja ylläpito) ja toimistovastaava (talous ja clearing).

Kaupungin seutulipputuki on 920 000 €, johon valtiontukea on saatu 413 000 €. Seutulipun nettotuki on siis 507 000 €. Palveluliikenteen kustannukset ovat 900 000 € ja liikenteen ostamiseen Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitokselta ja yksityisiltä liikenteenharjoittajilta kuluu 9 000 000 €.

Vesilahti

Vesilahdella ei ole päätoimisesti joukkoliikenneasioita hoitavia henkilöitä. Oman toimen ohella asioita hoitavat hallintojohtaja ja koulutoimen sekä sosiaalitoimen henkilöstöä. Tärkeimmät joukkoliikenteeseen liittyvät tehtävät ovat koululais- ja asiointikuljetusten suunnittelu ja kilpailutus sekä valtionavustuksiin liittyvät tehtävät.

Kunnan seutulipputuki v. 2008 oli 9 000 €. Joukkoliikenteen ostot olivat 483 300 €.

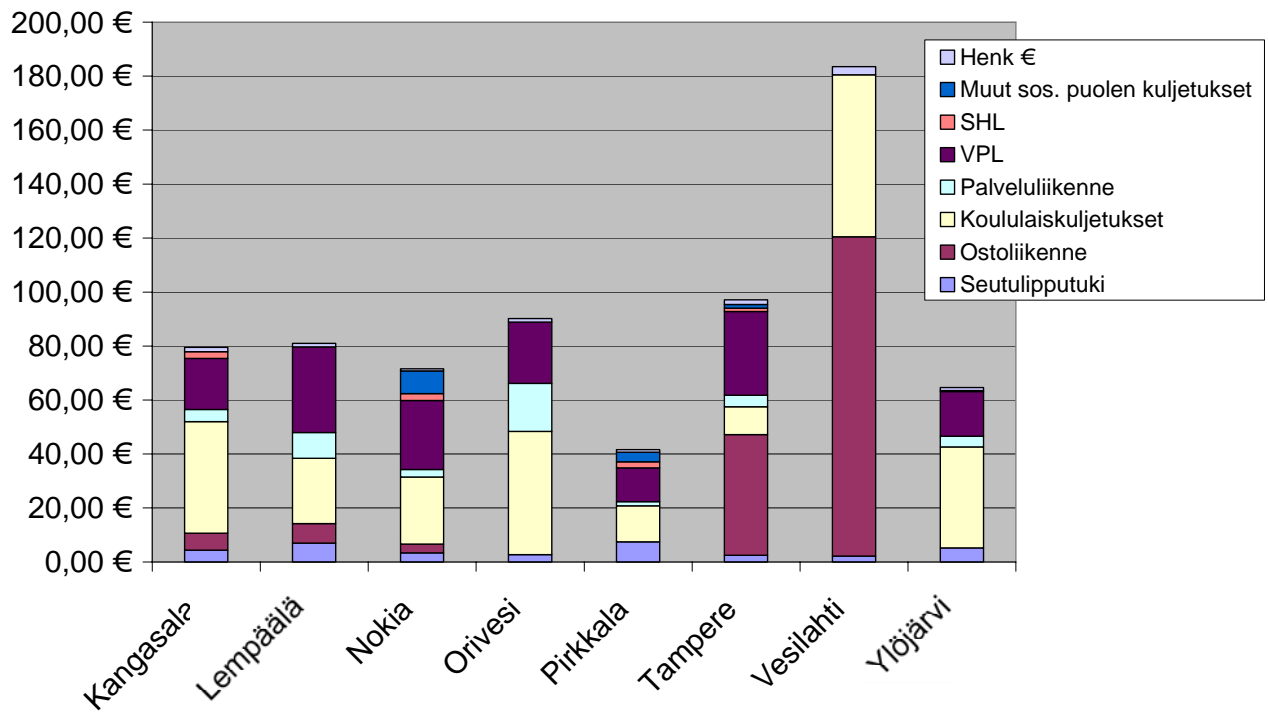
Ylöjärvi

Ylöjärven joukkoliikenneasioita hoitaa 3 - 4 henkilöä, mm. nimikkeellä logistiikka- ja tonttiasiamies. Tärkeimmät joukkoliikenteeseen liittyvät tehtävät ovat koulukuljetukset, aikataulumuutokset, perusturvan kuljetukset, palveluliikenteen järjestely ja seutulippuasiat. Työhön arvioidaan kuluva 0,5 – 0,8 henkilötyövuotta.

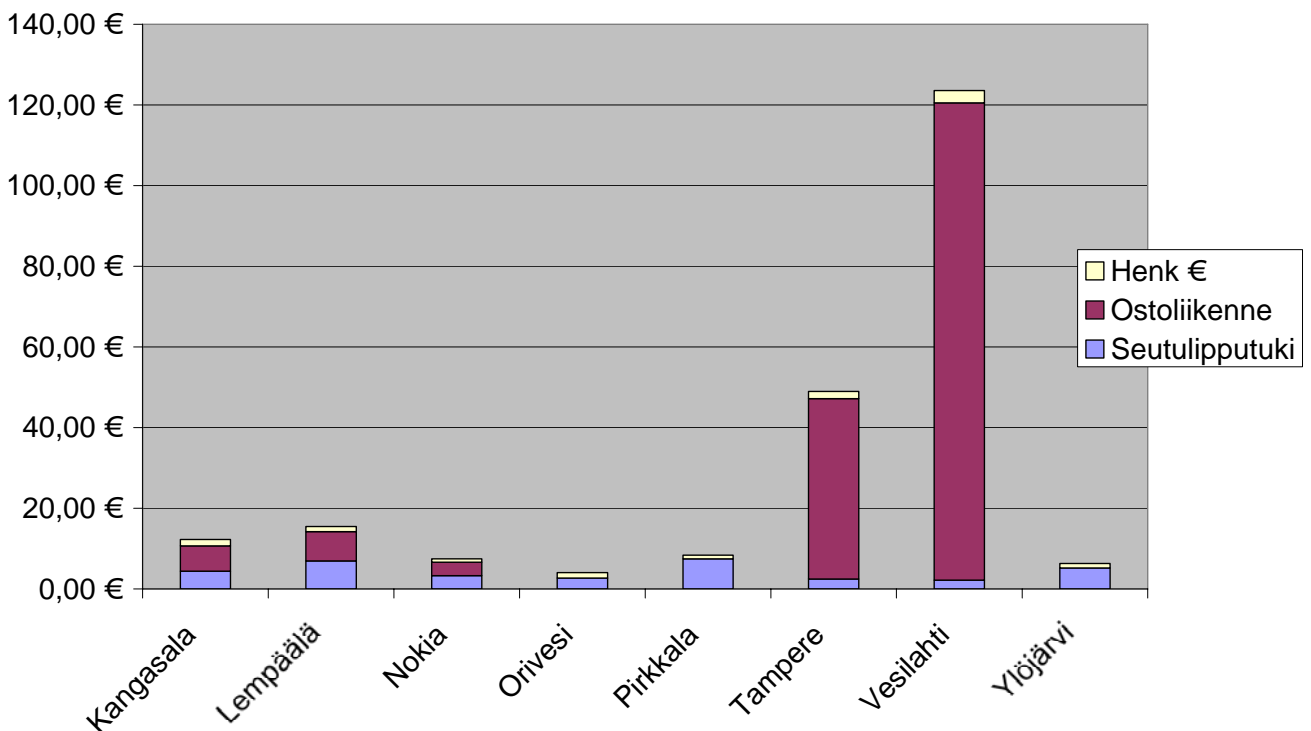
Kunnan seutulipputuki v. 2008 oli 155 000 €. Palveluliikenteen kustannukset olivat 120 000 €

Seuraavissa kuvissa on esitetty kuntien ilmoittamiin kustannuksiin perustuen kunkin kunnan henkilöliikenne- ja joukkoliikennekustannukset asukasta kohti laskettuna.

Henkilöliikennekustannukset kunnittain (€/asukas) vuodessa



Joukkoliikennekustannukset kunnittain (€/asukas) vuodessa



3.2. Tekijät muutoksen takana

3.2.1. Valtakunnallinen liikennepoliittinen selonteko

Valtioneuvosto on antanut maaliskuussa 2008 liikennepoliittisen selonteon eduskunnalle. Selonteko sisältää liikennepoliittikan linjaukset ja liikenneverkon investointiohjelman vaalikaudelle sekä kehittämisohjelman vuoteen 2020. Selonteossa on todettu, että matka- ja kuljetusketjujen ongelmia ei voida ratkaista yksinomaan väyläinvestoinnin tai yhden hallinnonalan turvin. Tarvitaan laaja-alainen liikennejärjestelmän kehittämisohjelma, jossa valtion, kuntien ja muiden toimijoiden parhaimmat keinot yhdistetään mahdollisimman tehokkaaksi ja vaikuttavaksi kokonaisuudeksi. Toteutettavissa linjauksissa on todettu mm. että suuret kaupunkiseudut ja valtio laativat yhdessä pitkäjänteiset, seutukohtaiset joukkoliikenteen kehittämisohjelmat. Niiden toteuttamisesta ja rahoittamisesta laaditaan aiesopimukset. Lisäksi otetaan käyttöön suurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetuki vuodesta 2009 alkaen.

Joukkoliikenteen kilpailukyvyn ja suosion parantamiseksi liikennepoliittisessa selonteossa on esitetty mm. seuraavia toimenpiteitä ja näkemyksiä:

- Nopeasti vaikuttavia keinoja ovat muutokset hinnoissa ja verotuksessa. Yhdyskuntarakenteen eheytyminen parantaa joukkoliikenteen toiminta-edellytyksiä hitaammin.
- Lainsäädäntöä on uudistettava niin, että joukkoliikenteen palvelut on mahdollista suunnitella kuntarajat ylittävänä seudullisina kokonaisuuksina. Nykyinen hajautunut ja monitasoinen joukkoliikenteen hallintomalli estää ihmisten liikkumistarpeiden mukaisten joukkoliikennepalvelujen kehittämistä. Kun samanaikaisesti jatketaan joukkoliikenteen markkinoiden avaamista kilpailulle, luodaan edellytyksiä toiminnan jatkuvalle kehittämiselle ja tehostamiselle.
- Suurten kaupunkien joukkoliikennetukea kohdentamisesta päätettäessä on otettava huomioon tarve vähentää kehyskunnista keskuskuntiin suuntautuvaa henkilöautoliikennettä. Bussi- ja raideliikenteen kilpailukyky paranee, kun lippujärjestelmä työssäkäyntialueella yhtenäistyy ja lippujen hinnat alenevat. Joukkoliikenteen palvelutasoa on parannettava etenkin työmatkaliikenteessä, missä potentiaalisia käyttäjiä on eniten. Matkakeskusten viihtyisyyttä ja palvelutarjontaa mukaan lukien matkustajainformaatio ja liityntäpysäköinti on kehitettävä.
- Muita keinoja joukkoliikenteen kilpailukyvyn parantamiseksi ovat muun muassa bussien seutulinjoiden palvelutason parantaminen, joukkoliikenteen markkinointi sekä raideliikennejärjestelmän aktiivinen ja määrätietoinen kehittäminen.

Kaupunkiseutujen joukkoliikenteestä on suurten kaupunkiseutujen osalta todettu vielä erikseen:

- Suurissa kaupungeissa eli pääkaupunkiseudulla sekä Tampereen ja Turun seuduilla asukkaat käyttävät säännöllisesti useita eri kulkutapoja.
- Pääkaupunkiseudun kaupungit sekä Tampere ja Turku ovat vuosittain käyttäneet joukkoliikenteen rahoitukseen yhteensä noin 180 miljoonaa euroa. Hallitus on päättänyt, että valtio osallistuu suurten kaupunkien joukkoliikenteen rahoitukseen vuodesta 2009 alkaen.
- Pääkaupunkiseudulla sekä Tampereen ja Turun seuduilla joukkoliikenteen on matka-ajaltaan ja hinnaltaan oltava kilpailukykyinen vaihtoehto henkilö-autoilulle. Liikkumisen on oltava helppoa ilman henkilöautoa.

Liikennepoliittinen selonteko painottaa erityisesti seudullisen joukkoliikenteen kehittämistarpeita ja aivan erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla. Tärkeänä nähdään joukkoliikenteen suunnittelu kuntarajat ylittävinä seudullisina kokonaisuuksina.

3.2.2. Tampereen kaupunkiseudun liikennepoliittinen ohjelma

Tampereen kaupunkiseudun liikennepoliittinen ohjelma on laadittu TASE 2025 – liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteydessä v. 2005 ja se on hyväksytty seutuhallituksessa. Ohjelmaan on kirjattu seuraavia joukkoliikennettä koskevia toimenpiteitä ja tavoitteita:

- Joukkoliikenteen palvelutasoa nostetaan merkittävästi ensisijaisesti työ- ja asiointiliikenteen nykyisillä pääsuunnilla.
- Nopeuttamiselle, vuorotarjonnan lisäämiselle ja kulkutapaosuuden kasvattamiselle asetetaan selkeät määrälliset tavoitteet. Tavoitteena on vuoteen 2025 mennessä koko seudulla vähintään pysäyttää henkilöautoliikenteen osuuden kasvu. Joukko- ja kevyen liikenteen osalta tavoitteena on vähintään pysäyttää aleneva kehitys.
- Liikennejärjestelmän käyttöä tehostetaan ensisijaisesti ohjaamalla kysyntää sellaisille kulkutavoille, reiteille tai ajankohtiin, jolloin tarjolla on vapaata kapasiteettia.
- Joukkoliikenteen vuorotarjonnan lisäämiseen, nopeuttamistoimenpiteisiin sekä vaihtolosuhteiden, matkustajainformaation ja lippujärjestelmien kehittämiseen osoitetaan lisärahoitusta.
- Seudullista raideliikennettä kehitetään työ matkaliikenteen tarpeisiin mm. taajamajuna- ja lähiliikenteen vuoroja lisäämällä, liityntäliikenteen paikkoja kehittämällä ja ottamalla raideliikenne mukaan seutulippujärjestelmään.
- Selvitetään seudullisen raideliikenteen vaihtoehtoiset toteuttamismahdollisuudet.
- Seudullisen joukkoliikenteen vaihtoehtoiset toteuttamismahdollisuudet selvitetään.
- Seutuhallinnon yhteyteen muodostetaan tilaajamallin mukainen liikenne-organisaatio.

Tampereen kaupunkiseudun liikennepoliittisen ohjelmassa painotetaan seudullisten joukkoliikennetarkaisujen merkitystä. Seudun joukkoliikenne on tulevaisuudessa järjestettävä tavalla, joka tukee liikennepoliittisen ohjelman tavoitteita. Jos tavoitteisiin halutaan päästä, on selvää, että joukkoliikenteeseen on tulevaisuudessa panostettava enemmän.

3.2.3 Henkilöliikennelainsäädäntö uudistuu

Palvelusopimusasetus (PSA) ja kansallinen joukkoliikennelaki (JLL) tulevat voimaan 3.12.2009. Tämän jälkeen on kaksi periaatteellista tapaa hoitaa joukkoliikennettä, joko markkinaehtoisesti tai palvelusopimusasetuksen menettelytapoja noudattaen.

Päätöksen siitä hoidetaanko joukkoliikenne markkinaehtoisesti, palvelusopimusasetuksen mukaisesti vai molemmilla tavoilla tekee toimialueellansa toimivaltainen viranomais.

Palvelusopimusasetuksen mukaisesti liikenne järjestetään, jos toimivaltainen viranomaisen haluaa varmistaa alueellensa paremmat joukkoliikennepalvelut, kuin mitä markkinaehtoisesti syntyisi. PSA:n 1 artikla, kohta 1 kuuluu näin: ”Tämän asetuksen tarkoituksena on määritellä, miten toimivaltaiset viranomaiset voivat yhteisön oikeuden sääntöjä noudattaen toimia julkisen henkilöliikenteen alalla varmistukseen sellaisen yleishyödyllisten palvelujen tarjoamisen, jotka ovat muun muassa monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia kuin palvelut, joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinoiden ehdoilla.” Tätä voidaan pitää koko uuden henkilöliikennelainsäädännön keskeisenä asiana.

- Palvelujen monilukuisuus voi tarkoittaa esimerkiksi tarvetta useampiin linjoihin tai vuoroihin sekä laajempaan liikennöintiin.
- Luotettavimmat joukkoliikennepalvelut voivat olla esimerkiksi pidemmäksi ajaksi turvattuja tai vähemmän liikennehäiriöitä sisältäviä.
- Korkealaatuisempia palvelut voivat olla esimerkiksi kaluston laadun, esteettömyyden, ympäristön huomioon ottamisen tai asiakaspalvelun suhteen.
- Edullisempaa joukkoliikenne voi olla matkustajalle (halvemmat lipunhinnat) tai yhteiskunnalle.

Asetus ei edellytä, että näistä kriteereistä tulisi täyttyä useampia kuin yksi. Asetuksen sanamuoto viittaa siihen, että asetusta voidaan soveltaa myös ennaltaehkäisevästi esimerkiksi tilanteessa, jossa viranomaisen arvioi, että joukkoliikenteen palvelut eivät tulevaisuudessa täytä vaatimuksia markkinoiden ehdoilla toimittaessa.

Markkinaehtoisen liikenteen mahdollisen tason arvioiminen on ongelmallista. Ilmeisesti esimerkiksi liikennepoliittiseksi tavoitteeksi asetettu joukkoliikenteen kulkumuoto-osuuden kasvattaminen voidaan nähdä perusteeksi järjestää joukkoliikenne palvelusopimusasetuksen mukaisesti.

Käytännössä toimivaltainen viranomaisen joutuu ratkaisua tehdessään miettimään, kuinka paljon haluaa vaikuttaa alueensa joukkoliikennepalvelun tasoon. Järjestettäessä liikenne palvelusopimusasetuksen mukaisesti viranomaisen vaikutusmahdollisuudet ovat suuret. Joukkoliikenteen kustannukset riippuvat sitten viranomaisen määrittelemästä palvelutasosta.

Toisaalta toimivaltainen viranomaisen voi päättää olla soveltamatta palvelusopimusasetusta, jos markkinaehtoinen liikenne tuottaa riittävän palvelutason. On luonnollisesti mahdollista, että kaupunkiseudun yhden tai useamman kehyskunnan osalta todetaan markkinaehtoisen liikenteen täyttävän vaatimukset. Kehyskunnat eivät rajan ylittävän liikenteen osalta voi yksin tehdä tätä päätöstä, koska niillä ei rajan ylittävässä liikenteessä ole toimivaltaa. Toimivaltaisena viranomaisena toimii ja päätöksen tekee tällöin Länsi-Suomen lääninhallitus (vuoden 2010 alusta elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus Tampereella), jollei kuntien yhteistä joukkoliikenneorganisaatiota synny.

Toimivaltainen viranomaisen voi säädellä markkinaehtoista joukkoliikennettä vain rajoitetusti. Reittiliikenneluvan saadakseen liikennöitsijän on täytettävä joukkoliikennelain edellyttämät taloudelliset vaatimukset ja sitouduttava liikenteen hoitamiseen vähintään kahdeksi vuodeksi. Liikennöitsijöille ja kalustolle voidaan lisäksi asettaa lähinnä turvallisuuteen perustuvia vähimmäisvaatimuksia. Linjat ja aikataulut voidaan vaatia ilmoittamaan yhteiseen informaatiojärjestelmään. Toimivaltaisella viranomaisella on mahdollisuus hylätä

reittiliikennelupahakemus, jos hakemuksen hyväksyminen vaarantaisi vakavasti luotettavien liikennepalveluiden saatavuuden tai reitin tarjonta ylittäisi selvästi toimivaltaisen viranomaisen määrittämän palvelutason.

Joukkoliikennelain tullessa voimaan nykyinen lupajärjestelmä muuttuu. Suurin muutos on linjaliikenneluvan poistuminen käytöstä. Sen tilalle tulevan reittiliikenneluvan mukainen liikenne on markkinaehtoista eli ns. vapaan kilpailun -periaatteen liikennettä.

Lupaviranomaisten tilalle tulevat toimivaltaiset viranomaiset, **joiden joukkoliikennelain 6 §:n mukaan tulee suunnitella joukkoliikenteen palvelut ensisijaisesti seudullisina tai alueellisina kokonaisuuksina toimivan joukkoliikenneverkon aikaansaamiseksi.**

Lippujärjestelmien puolella suurin muutos on se, että kaupunkilippu- ja seutulippujen toteuttaminen nykyisellä tavalla ei ole enää mahdollista.

3.3. Toimivaltaiset viranomaiset Tampereen kaupunkiseudulla

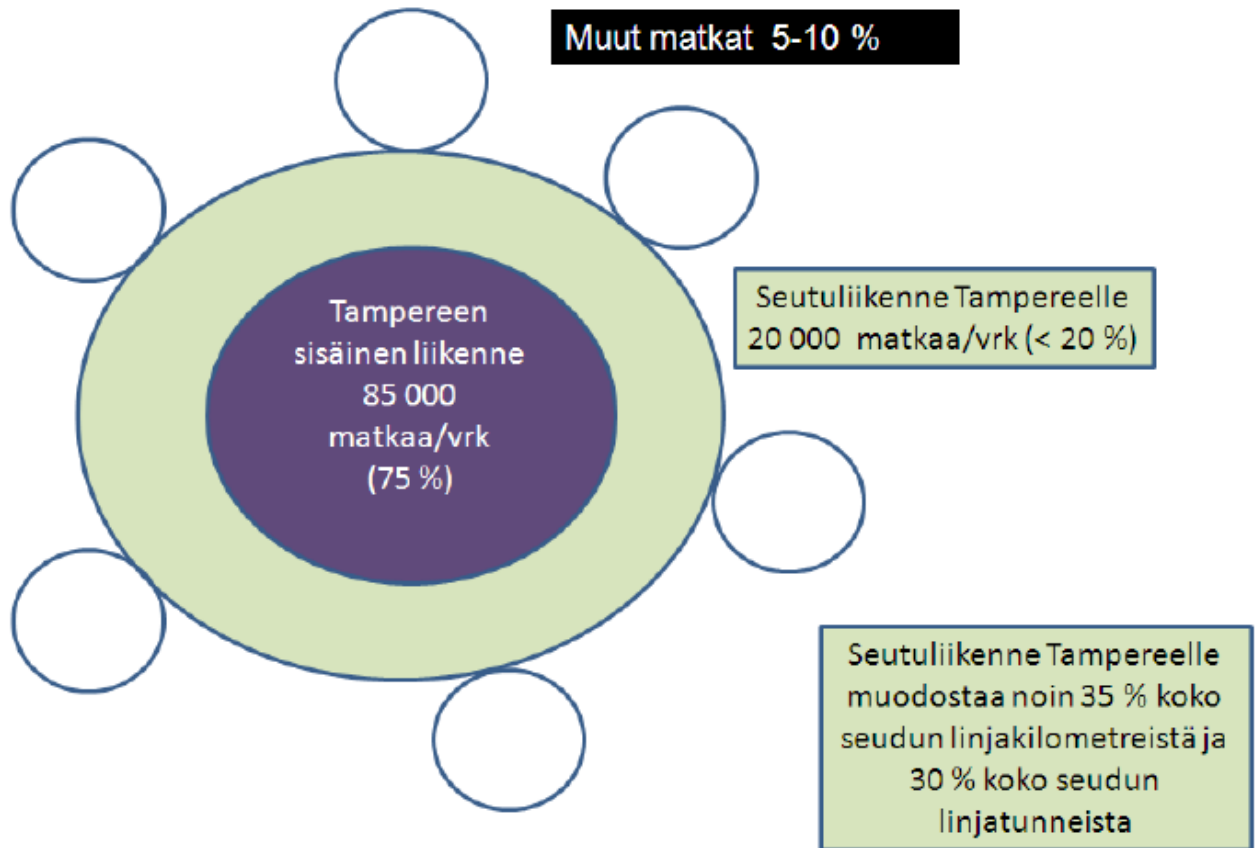
3.3.1 Toimivaltaisen viranomaisen tehtävät

Joukkoliikennelain mukaan toimivaltainen viranomainen mm. päättää joukkoliikenteen järjestämistavasta ja määrittelee palvelutason toimivalta-alueellaan. Laissa veloitetaan toimivaltaiset viranomaiset palvelutason määrittelyssä toimimaan yhteistyössä keskenään sekä kuntien ja maakuntien liittojen kanssa. Lisäksi laissa edellytetään toimivaltaisten viranomaisten suunnittelevan joukkoliikenteen palvelut ensisijaisesti seudullisina tai alueellisina kokonaisuuksina toimivan joukkoliikenneverkon aikaansaamiseksi.

Palvelusopimusasetus ja joukkoliikennelaki määrittelevät pääosin toimivaltaisen viranomaisen tehtävät. Näihin kuuluvat mm.

- o joukkoliikenteen konkreettisten palvelutasotavoitteiden laatiminen
- o joukkoliikenteen järjestämistavasta päättäminen
- o joukkoliikenteen suunnittelu yhdessä yrittäjien kanssa
- o markkinaehtoisen liikenteen luvat
- o joukkoliikenteen hankinta
- o joukkoliikenteen kilpailuttaminen
- o joukkoliikenteen järjestäminen
- o yleisen säännön soveltaminen
- o mahdollisesti muut joukkoliikenteen hoitoon liittyvät asiat, kuten markkinointi ja lippujärjestelmät

Tehtäessä ratkaisua toimivaltaisesta viranomaisesta on mietittävä vaikutukset niin keskuskunnan Tampereen, kehyskuntien kuin myös kehyskuntien takana olevien kuntien kannalta. Toisaalta on muistettava, että seudun joukkoliikennematkoista valtaosa (n. 75 %) on Tampereen sisäisiä, Tampereen ja kehyskuntien välisiä melkein 20 % ja vajaa 10 % pidemmältä tulevia (kuva, lähde Strafica, TASE 2025).



3.3.2 Länsi-Suomen lääninhallitus / ELY ja Tampereen kaupunki

Tässä nykytilannetta eniten muistuttavassa mallissa kehyskuntien alueen toimivaltaisen viranomaisena olisi vuoden 2009 loppuun Länsi-Suomen lääninhallitus ja vuoden 2010 alusta Tampereelle sijoittuva elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus (ELY). Tampereen sisäisessä liikenteessä toimivaltainen viranomaisena olisi Tampereen kaupunki. Tällainen malli syntyy, jollei muunlaisia päätöksiä saada aikaiseksi.

Hyvänä puolena voidaan nähdä:

- tuttuus ja helppo ja nopea toteutus
- kehyskunnat ja niiden vieruskunnat kuuluvat saman toimivaltaisen viranomaisen toimivalta-alueeseen; tosin matkustajavirrat kehyskuntien ja niiden vieruskuntien välillä ovat vähäisiä verrattuna kehyskuntien ja keskuskunta Tampereen välisiin
- sisäisen liikennöitsijän (TKL) asema juridisesti turvattu.

Huonoina puolina mainittakoon:

- ei ole Paras-lainsäädännön hengen mukainen
- joukkoliikenteen suunnittelu ja haluttaessa hankinta kaupunkiseudun käsittävänä seudullisena kokonaisuutena ei ole helposti toteutettavissa
- kehyskuntien mahdollisuudet vaikuttaa joukkoliikenteeseensä ovat rajalliset.

3.3.3 Tampereen kaupunki vastuukuntana

Kuntalain mukaan yksi kunta voi muiden puolesta sopimuksen mukaan hoitaa asioita. Tässä mallissa esitetään toteutettavaksi seudullinen toimivaltainen viranomaisen sijoittamalla se osaksi Tampereen kaupungin organisaatiota vastuukuntamallin mukaisesti. Yhtenäisen suunnittelun kannalta on eduksi, että joukkoliikenteen toimivaltaisen viranomaisen toimivalta-alueen on mahdollisimman suuri, joten on toivottavaa, että kaikki tai ainakin pääosa kehyskunnista lähtee mukaan. Näin alueen tärkeät sisäiset joukkoliikenteen yhteydet pystytään järjestämään viranomaisen toimesta ottaen huomioon kuntakohtaiset tarpeet. Samalla toteutetaan kuntarajat ylittävää yhteistyötä siten, että seutuliikenne, kaupunkiliikenne sekä kaupunkiseutujen välinen joukkoliikenne tukevat toisiaan ja täydentävät palvelutasoa. Riittävän laajalla suunnittelualueella on mahdollista järjestää joukkoliikenne taloudellisesti ja tehokkaasti.

Tämän kaupunkiseudun toimivaltaisen viranomaisen toimivalta-alueen ulkopuolelle suuntautuva joukkoliikenne suunnitellaan ja järjestetään yhdessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa.

Poliittisesti päättävä elin voisi olla seudullinen joukkoliikennelautakunta, jossa on edustus kaikista mukanaolevista kunnista.

Seudullinen joukkoliikennelautakunta:

- Vastaa joukkoliikenteen kehittämisestä toimivalta-alueellaan niin, että joukkoliikenteen hoito on taloudellista ja tehokasta
- Ohjaa ja valvoo joukkoliikenteen suunnittelua ja toteutusta siten, että joukkoliikenteen palvelutaso on liikennetarpeen mukainen ja että palvelu toteutuu asianmukaisesti
- Edistää joukkoliikennevälineiden tarkoituksenmukaista käyttöä toimivalta-alueellaan

Valmistelu- ja täytäntöönpanoyksikkönä toimii Tampereen kaupungin kaupunkikehittämisen joukkoliikenneyksikkö kahdella kolmella henkilöllä vahvistettuna. Se valmistelee yhdessä kuntien joukkoliikennevastaavista koostuvan ohjausryhmän kanssa joukkoliikennettä koskevat päätösesitykset joukkoliikennelautakunnalle.

Hyviä puolia järjestettäessä toimivaltainen viranomaisen Tampereen kaupunki vastuukuntana ovat:

- käytetään hyväksi olemassa olevaa Tampereen kaupungin organisaatiota
- suhteellisen nopea toteuttaa
- mahdollistaa joukkoliikenteen suunnittelun kaupunkiseudun käsittävänä kokonaisuutena
- kehyskunnilla mahdollisuus vaikuttaa joukkoliikenteensä suunnitteluun
- hyvä yhteys Tampereen kaupungin maankäytön ja liikenteen suunnitteluun
- sisäisen liikennöitsijän (TKL) asema juridisesti turvattu

Huonona puolena mainittakoon

- saatetaan mieltää Tampere-keskeiseksi

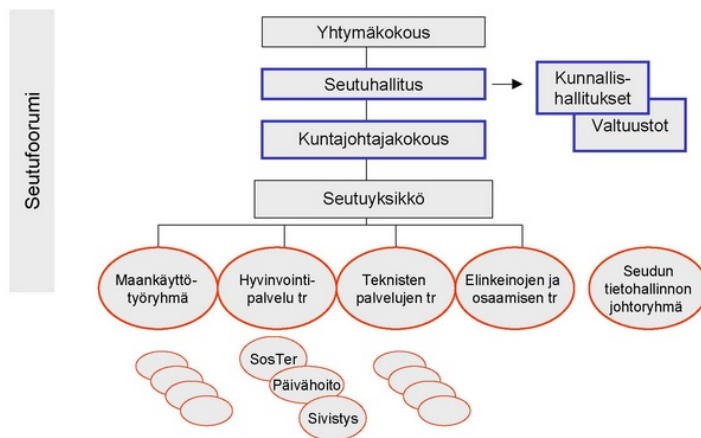
3.3.4 Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä

Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän jäseninä ovat Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Tampere, Vesilahti ja Ylöjärvi. Kuntayhtymä on aloittanut toimintansa

1.6.2006. Se toimii seutuyhteistyötä toteuttavana organisaationa Tampereen seudulla tehtävinään luoda kuntarajat ylittäviä palveluja, yhteensovittaa seudullisesti asumisen ja liikkumisen tarpeita sekä vahvistaa yritysten ja osaajien houkuttelua seudulle.

Päätöksenteosta vastaa seutuhallitus tukenaan kunnallisjohtajista muodostuva kuntajohtajakokous. Valmistelutyötä tehdään asiantuntijatyöryhmissä. Operatiivisesta johtamisesta vastaa seutujohtaja. Kaikille jäsenkuntien valtuutetuille järjestetään vuosittain Seutuforum ajankohtaisten seutukysymysten käsittelyyn.

Seutuasioiden valmistelu- ja päätöksenteko



Joukkoliikenteen toimivaltaisen viranomaisen sijoittaminen olemassa olevan kuntayhtymän yhteyteen edellyttäisi organisaation vahvistamista. Tämä voisi niin, että Tampereen kaupungin joukkoliikennesyksikkö kahdella kolmella mielellään muiden kuntien organisaatioista löytyvillä henkilöillä vahvistettuna siirtyisi kuntayhtymän palvelukseen.

Toimivaltaisen viranomaisen tehtävistä muodostuisi niin suuri tehtäväkokonaisuus, että poliittista päätöksentekoa tulisi vahvistaa luomalla seutuhallituksen alaisuuteen joukkoliikennelautakunta, jossa kaikilla kunnilla olisi edustuksensa.

Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän toimivalta-alueen ulkopuolelle suuntautuva joukkoliikenne suunnitellaan ja järjestetään yhdessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa.

Hyviä puolia toimivaltaisen viranomaisen sijoittamisessa Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän yhteyteen ovat:

- käytetään hyväksi olemassa olevaa organisaatiota, jolla on sopiva omistuspohja
- suhteellisen nopea toteuttaa
- mahdollistaa joukkoliikenteen suunnittelun kaupunkiseudun käsittävänä kokonaisuutena
- kehyskunnilla mahdollisuus vaikuttaa joukkoliikenteensä suunnitteluun

- kuntayhtymän nykyiset tehtävät (mm. rakennemallityö) tukisivat joukkoliikenteen suunnittelua

Huonona puolena mainittakoon

- vaatii lisää toimitilaa seututoimistolle
- Tampereen kaupungin sisäisen liikennöitsijän (TKL) asema?

3.3.5 Tampereen seudun liikennekuntayhtymä

Tässä mallissa seudullinen toimivaltainen viranomaisen toteutetaan pääkaupunkiseudun tapaan perustamalla joukkoliikennettä varten uusi kuntayhtymä. Tämä liikennekuntayhtymä vastaisi toimivalta-alueensa joukkoliikenteen suunnittelusta ja järjestämisestä sekä liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta.

Liikennekuntayhtymän mahdollisia tehtäviä toimivalta-alueellaan olisi:

- suunnitella ja järjestää joukkoliikennekokonaisuus
- suunnitella reitit, vuorotarjonta ja aikataulut
- päättää toimialueensa liikenneluvista
- hankkia joukkoliikennepalvelut
- päättää lippujen hinnat sekä taksa – ja lippujärjestelmä
- vastata matkalippujen tarkastuksesta
- vastata liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta
- huolehtia joukkoliikenteen markkinoinnista ja matkustajainformaatiosta
- huolehtia valtion tukien jaosta joukkoliikenteelle
- osallistua joukkoliikenteen infraomaisuuden kehittämis- ja ylläpitoinvestointien suunnitteluun

Tampereen seudun liikennekuntayhtymän toimivalta-alueen ulkopuolelle suuntautuva joukkoliikenne suunnitellaan ja järjestetään yhdessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa.

Tarvittava hallinto määriteltäisiin perussopimuksessa. Se voisi noudatella Helsingin seudun liikennekuntayhtymän mallia seuraavasti: Kuntayhtymän ylimpänä päättävänä toimielimenä toimii yhtymäkokous. Kuntayhtymällä on hallitus, johon mukaan lähtevät kunnat nimeävät jäsenet perussopimuksen mukaisesti. Päätökset yhtymäkokouksessa ja hallituksessa tehdään yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Äänivalta kuntien kesken jakautuu kuntien sijoittamien peruspääomaosuuksien suhteessa kuitenkin siten, että Tampereen osuus päätösvallasta on enintään 50 %.

Tarvittava organisaatio voitaisiin luoda siirtämällä Tampereen kaupungin joukkoliikenneyksikkö kahdella kolmella (mielellään muiden kuntien organisaatioista löytyvällä) henkilöllä vahvistettuna liikennekuntayhtymän palvelukseen.

Hyviä puolia uuden liikennekuntayhtymän perustamisessa toimivaltaiseksi viranomaiseksi ovat:

- antaa mahdollisuuden joustavaan omistuspohjaan; vain halukkaat kunnat lähtevät mukaan
- mahdollistaa joukkoliikenteen suunnittelun kaupunkiseudun käsittävänä kokonaisuutena
- kehyskunnilla mahdollisuus vaikuttaa joukkoliikenteensä suunnitteluun

Huonona puolena mainittakoon

- edellisiin verrattuna toteuttaminen vaatii aikaa
- ei suoraa yhteyttä Tampereen eikä seudun maankäytön suunnitteluun.
- Tampereen kaupungin sisäisen liikennöitsijän (TKL) asema?

3.4. Liikenteen järjestämistavat Tampereen kaupunkiseudulla

3.4.1 Markkinaehtoinen malli

Markkinaehtoisessa mallissa toimivaltainen viranomainen ei juurikaan voi asettaa vaatimuksia aikatauluille tai linjoille. Onkin epätodennäköistä, että puhtaasti markkinaehtoisessa mallissa muodostuisi tarkoituksenmukaisesti nykyistä hajautunutta yhteiskuntarakennetta tukevaa linjastoa tai aikatauluja. Markkinaehtoinen malli lisäisi yksityisautoliikennettä ja sen kasvun aiheuttamaa ruuhkautumista ja olisi näin liikennepoliittisten tavoitteiden vastainen. Tampereen kaupunkiseudun liikennejärjestelmätyöhön (TASE 2025) liittyneen pientyöryhmän muistion ”Joukkoliikenteen seudullinen järjestäminen liikennejärjestelmän näkökulmasta” yhteenvetona onkin todettu, että ”markkinaehtoisessa mallissa joukkoliikennettä ei voida käyttää hallitusti seudullisen liikennepoliittikan työkaluna siten, että voidaan voimakkaasti edistää maankäyttöratkaisujen ja tieliikenneverkon kysynnän hallintaan liittyviä liikennejärjestelmätavoitteita. Viranomaisella tulee olla tehokkaat ja monimuotoiset työkalut kohdentaa tarjontaa ja tuet haluamallaan tavalla. Markkinalähtöinen malli ei siten sovellu TASE-työn liikennepoliittisiin tavoitteisiin, jossa korostetaan selkeästi nykytasoa parempaa seudullista joukkoliikennetarjontaa”.

Englannista saatujen kokemusten perusteella markkinaehtoisesta mallista voidaan esittää neljä keskeistä havaintoa:

- Markkinaehtoinen malli ei täytä liikennepoliittisia tavoitteita joukkoliikenteen matkamäärän lisäämisestä tai palvelutason nostamisesta vaan voi johtaa joukkoliikenteen käytön alenemiseen ja yksityisauton kulkumuoto-osuuden lisääntymiseen.
- Markkinaehtoisessa mallissa kilpailu keskittyy kannattaville reiteille
- Voimakkaat markkinahäiriöt ovat mahdollisia markkinaehtoisessa mallissa yritysten kilpaillessa keskenään.
- Markkinaehtoisessa mallissa voi syntyä tilanne, jossa tiettyjä markkinoita hallitsee yhdestä kolmeen yritystä, joiden välillä ei ole tosiasiallista kilpailua.

Markkinaehtoista mallia Tampereen kaupunkiseudun näkökulmasta voidaankin arvioida seuraavasti:

- Pääkeskuksen ja suurten kunta- ja palvelukeskusten ja eräiden asuntoalueiden välinen liikenne voi olla taloudellisesti kannattavaa
- Pienimpien taajamien ja maaseudun liikenne ei ole taloudellisesti kannattavaa ja se on vaarassa lakata lukuun ottamatta koulukuljetuksia ja muita vastaavia kuljetuksia.

- Markkinaehtoisessa mallissa liikennöitsijän ei tarvitse liikennöidä kaikkina liikennöinti-aikoina eikä subventoida kannattavilla liikennöintiajoilla kannattamattomia. Liikennöintitarjontaan voi syntyä puutteita kesäaikaan, iltaisin, viikonloppuisin ja keskipäivisin.

Tärkeimmillä yhteyksillä tarjonta ja käyttö voisi erityisesti ruuhka-aikoina jopa lisääntyä nykyisestä. Erityisesti tarjottaisiin todennäköisesti mahdollisimman nopeita yhteyksiä kunta- ja palvelukeskuksista pääkeskuksiin.

On kuitenkin todennäköistä, että markkinaehtoistakin liikennettä Tampereen kaupunkiseudulla nähdään ainakin vuoteen 2020 saakka.

Yleisen säännön soveltaminen Tampereen kaupunkiseudulla

Päätöksen joukkoliikenteen järjestämisestä markkinaehtoisesti Tampereen kehyskuntien alueella voi tehdä kuntien yhteinen seudullinen toimivaltainen viranomaisen, tai jos sellaista ei synny, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Päätöksen lipun hintoihin sovellettavasta yleisestä säännöstä tekee kuitenkin em. toimivaltaisen viranomaisen esityksestä valtioneuvosto.

Kun yleisellä säännöllä voidaan velvoittaa markkinaehtoinen liikenne noudattamaan toimivaltaisen viranomaisen tietyille lippulajeille asettamia enimmäishintoja, on ajateltu päästävän lähelle nykyisen seutulipun tai Tampereen sisäisen yhteistariffin kaltaista järjestelmää. Kun toisaalta markkinaehtoisessa liikenteessä vallitsee hyvin vapaa kilpailu ja toisaalta yleistä sääntöä on sovellettava kaikkeen säännön vaikutusalueen liikenteeseen samalla tavalla, voi syntyä tilanne, jossa yleisen säännön takaaman lipputulon houkuttamana syntyy ”turhaa” joukkoliikennetarjontaa. Näin joukkoliikenteen kustannukset olisivat vaikeasti arvioitavissa ja hallittavissa.

Nykyisten seutulippujen ja yhteistariffin kustannukset kunnille ovat hyvin ennakoitavissa, kun linjalupajärjestelmä rajoittaa yritysten tuloa markkinoille sekä erilliset lippusopimukset korvauksen saajien määrää. Tällaisia rajoituksia ei voida soveltaa yleisen säännön mukaisesti järjestettyihin lipputuotteisiin.

Yleistä sääntöä voidaan tietysti soveltaa rajoitetumminkin markkinaehtoisessa liikenteessä, esimerkiksi eläkeläis-, invalidi-, koululais- ja opiskelijalippuihin. Tällöin on vaara, että liikenteenharjoittaja tavoitellakseen taattua lipputuloa erikoistuu liikenteeseen, jossa suuri osa matkustajista käyttää yleisen säännön piirissä olevia lippulajeja.

Markkinaehtoinen liikenne palvelusopimusasetusta soveltavalla alueella

Joukkoliikennelaki antaa erilaisia mahdollisuuksia rajoittaa markkinaehtoista liikennettä.

Reittiliikennelupahakemus voidaan hylätä, jos toimivaltainen viranomaisen päättää tai on päättänyt järjestää joukkoliikenteen palvelusopimusasetuksen mukaisesti ja haettu liikenne aiheuttaisi jatkuvaa tai vakavaa haittaa PSA:n mukaisesti hoidettavalle liikenteelle. Tämä koskee myös toisen toimivaltaisen viranomaisen kanssa tehdyn PSA:n mukaisen sopimuksen pohjalta harjoitettavaa liikennettä.

Toimivaltaisella viranomaisella on myös mahdollisuus toimivalta-alueellaan päättää mitkä pysäkit ja reitit ovat markkinaehtoisen liikenteen käytettävissä. Näin voidaan sallia

markkinaehtoinen liikenne, mutta turvata PSA:n mukaisesti hoidettavaa liikennettä. Toisaalta markkinaehtoisen liikenteen ja PSA:n mukaisesti hoidettavan liikenteen pysäkkien eriyttäminen voi matkustajien näkökulmasta olla hankalaa.

Yhteiskunnan kannalta kuitenkin edellä esitetyn tyyppiset rajoitukset ovat paikallaan. Täysin rajoittamattomana markkinaehtoinen liikenne voisi pyrkiä PSA:ta soveltavalla alueella nk. kerman kuorintaan kannattavimmilla reiteillä esimerkiksi tarjoamalla edullisempia kertalippumatkoja keskukseen. Tämä alentaisi PSA:ta soveltavan liikenteen tuloja ja lisäksi siten valtion ja kuntien kustannuksia.

Markkinaehtoisen liikenne täydennettynä ostoliikenteellä

Markkinaehtoisen reittiliikenteen täydentäminen palvelusopimuksen mukaisin ostoin on toimivaltaisen viranomaisen talouden kannalta ongelmallinen malli. Sovellettaessa tietyllä aluetta asetusta kokonaisuutena joko käyttöoikeussopimusten tai tilaaja-tuottaja-mallin mukaan, kannattavat liikennöntiajat ja reitit subventoivat kannattamattomia liikennöntiaikoja ja reittejä. Täydennettäessä markkinaehtoista liikennettä asetuksen mukaisin ostoin ostot keskittyvät kannattamattomille reiteille ja liikennöntiaikoihin. Markkinaehtoisen liikenteen voitoilla ei tarvitse tukea kannattamatonta asetuksen mukaista liikennettä. Valtion ja kuntien menot saman palvelutason ja lipunhinnan järjestämisestä ovat suuremmat, jos markkinaehtoista reittiliikennettä täydennetään ostoin kuin jos kaikkeen alueen liikenteeseen sovelletaan asetusta. Markkinaehtoisen liikenteen liikennöitsijällä olisi suuri kilpailuetu päätettäessä asetuksen mukaisista ostoista.

3.4.2. Tilaaja – tuottajamalli

Tampereen sisäinen liikenne siirtyi tilaaja-tuottajamalliin 1.4.2006. Tampereen tilaaja-tuottajamalli on EU:n joukkoliikenteen palvelusopimusasetuksen ja hankintalain mukainen. Vain pienet tarkistukset mm. sopimuksen kestoajan ja tiedon julkaisemisen suhteen ovat tarpeen.

Siirtyminen tilaaja-tuottajamalliin seudullisesti edellyttäisi seudullisen tilaajaviranomaisen perustamista. Se voisi tapahtua pääkaupunkiseudun mallin mukaisesti perustamalla Tampereen kaupunkiseudun liikennekuntayhtymä tai isäntäkuntamallin mukaisena ratkaisuna. Tällöin luonnollisena isäntäkuntana olisi Tampereen kaupunki ja seudullinen tilaajaorganisaatio olisi osa Tampereen kaupungin organisaatiota ja varsin luontevasti muodostuisi nykyistä kaupungin tilaajayksikköä laajentaen.

3.4.3. Käyttöoikeussopimukset

Käyttöoikeussopimuksen laaja soveltaminen Tampereen alueella on ongelmallista seuraavista syistä:

- Tampereen sisäinen liikenne on pääosin järjestetty tilaaja-tuottajamallisena ostoliikenteenä, joka kattaa noin 70-80% seudun matkoista ja noin 60-70% seudun liikennesuoritteesta.

- Taajama on yhtenäinen, ja tilaaja-tuottaja-mallissa jo olevaa liikennettä voitaisiin yksinkertaisesti jatkaa rajan yli monessa kohteessa.
- Käyttöoikeussopimusliikenteelle on vaikea järjestää selvää omaa elintilaa linjasto- ja liikennesuunnitteluun sekä markkinointiin.
- Lippujärjestelmän on oltava toiminnallisesti yhtenäinen

Käyttöoikeussopimuksen soveltamisesta voidaan katsoa olevan toimivaltaiselle viranomaiselle hyötyä seuraavissa tilanteissa:

- Käyttöoikeussopimuksessa voidaan saavuttaa synergiahyödyillä ja ristisubventiolla säästöä yhdistämällä samaan sopimukseen kohtuullisesti kannattavaa ja heikosti kannattavaa liikennettä, esimerkiksi keskuskaupungin ja kuntakeskuksen välistä ja kuntakeskukseen suuntautuvaa liikennettä. Yhdistelmät eivät saa olla keinotekoisia.
- Osa liikenteestä voidaan hoitaa yhdistämällä maakunnan maaseutualueelta ja pikkukaupungeista tulevaa, valtion aluehallintoviranomaisen käyttöoikeussopimusten piirissä olevaa liikennettä kaupunkiseudun laita-alueen liikenteeseen.
- Osa taloudellisesta riskistä voidaan siirtää liikennöitsijälle.

Käyttöoikeussopimusliikenteen ja tilaaja-tuottaja-mallin epäterveen kilpailun estäminen

Käyttöoikeussopimus yhdistettynä tilaaja-tuottajamalliin voi johtaa tilanteeseen, jossa käyttöoikeussopimusliikenne ja tilaaja-tuottajamallin mukainen liikenne kilpailevat matkustajista keskenään. Käyttöoikeussopimusliikenteen liikennöitsijälle on tulojen maksimoimiseksi edullista pyrkiä saamaan matkat tilaaja-tuottajaliikenteestä omaan liikenteeseensä. Etu korostuu, jos sama liikennöitsijä liikennöi samalla suunnalla sekä käyttöoikeussopimusliikennettä että tilaaja-tuottajamallin liikennettä.

Tästä johtuen käyttöoikeussopimusliikenteen ja tilaaja-tuottajaliikenteen toiminta-alueet on syytä eriyttää käyttöoikeussopimuspaketteja muodostettaessa.

3.4.4. Oma tuotanto ja sisäinen liikenne

Nykyisin Tampereen sisäisestä liikenteestä pääosan tuottaa Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitos (TKL) tilaaja-tuottajamallin mukaisena sisäisenä liikennöitsijänä. Liikennelaitoksen osuutta liikenteestä supistetaan henkilöstön eläkkeelle siirtymistä vastaavasti, ja supistamista vastaava osa liikenteestä sekä suoritason lisääntyminen kilpailutetaan. Linjojen 32 (Atro Vuolle Oy) 7 (Veolia Transport Oy), 10 (Väinö Paunu Oy) ja 27 (Veolia Transport Oy) liikenne on kilpailutettu. Syksyllä 2009 kilpailutuksen piiriin tulevat linjat 2 (Länsilinjat Oy) ja 15 (Väinö Paunu Oy). Seuraavaksi kilpailutetaan telilinja-autoilla ajettavat linjat 17, 20 ja 22. Voimassa olevien päätösten mukaisesti TKL säilyy kuitenkin tiedossa olevan tulevaisuuden Tampereen sisäisen liikenteen pääliikennöitsijänä, eikä sen aseman muutoksista ole päätöstä.

Tampereella on voimassa oleva päätös kaupungin sisäisen liikennöitsijän käyttämisestä edelleen. Sisäisen liikennöitsijän käyttämisestä voidaan nähdä koituvan seuraavat edut:

1. Toimii markkinoita vakauttavana tekijänä kun hintataso on tiedossa ja on mahdollisuus, että kilpailutetun liikenteen kallistuessa liikenteen toteuttaa sisäinen liikennöitsijä
2. Mahdollistaa liikennekokeilut ilman hankintamenettelyä
3. Voi liikennöidä erityislaatuista liikennettä kuten raideliikennettä

4. Voi toimia lisäksi varikko-, tankkausasema-, tai kalustoyhtiötehtävissä muille liikennöitsijöille (nykyisessä käytännössä osa palveluista ostettaisiin tällöin auto- ja konekeskuksen korjaamopalveluilta)
5. Riittävän suurena oma tuotanto voi toimia varsinkin kesäaikaan suurten tapahtumien vastuullisena kuljettajana
6. Työtaistelutilanteessa voi turvata ainakin osittaisen joukkoliikennepalvelun, jos kuljettajat kuuluvat eri liittoon.

Joukkoliikenteen organisaatiomallin valinnan ei pidä johtaa siihen, että liikennepalveluita ei voida ostaa sisäiseltä liikennöitsijältä, jollei tästä asiasta tehdä tietoista ratkaisua.

Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitoksen asema

Tässä selvityksessä ei ole mahdollista tehdä perusteellista arviota Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitoksen (TKL) asemasta eri ratkaisumalleissa.

Nykytulkintojen mukaan TKL näyttäisi voivan toimia liikelaitoksena, jos se ei osallistu kilpailuun. Jos taas halutaan, että TKL osallistuu kilpailuun se tulisi yhtiöittää.

PSA:n tarkoittamana sisäisenä liikennöitsijänä Tampereen kaupungin omistama TKL voi toimia ongelmitta (Tampereen alueella), jos toimivaltainen viranomainen kehyskunnissa on lääninhallitus/ELY ja Tampereen sisäisessä liikenteessä Tampereen kaupunki, tai jos toimivaltaisena viranomaisena seudullisesti toimii Tampere vastuukuntamallin mukaisesti. Kuntayhtymämalleissa on tarkemmin selvitettävä edellyttäisikö TKL:n toimiminen sisäisenä liikennöitsijänä TKL:n yhtiöittämistä ja/tai omistuspohjan laajentamista.

Palvelusopimusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan 5 artiklan 2 kohdan perusteella sisäiseltä liikennöitsijältä tehtyä hankintaa koskee ylikompensaatiokiello, joka tulee todentaa asetuksen liitteen mukaisella laskukaavalla. On yksiselitteistä, että ylikompensaatiokiello koskee sisäisiä liikennöitsijöitä niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta,

3.4.5. Eri mallien yhdistelmät

Toimivaltainen viranomainen voi harkintansa mukaisesti vapaasti yhdistellä palvelusopimusasetuksen mukaisia tapoja hoitaa joukkoliikennettä. Kuten edellä on todettu, myös markkinaehtoista liikennettä voidaan harjoittaa rinnan palvelusopimusasetuksen mukaisen liikenteen kanssa. Toimivaltaisella viranomaisella on kuitenkin oikeus olla myöntämättä reittiliikennelupia katsoessaan markkinaehtoisen liikenteen haittaavan palvelusopimusasetuksen mukaista liikennettä.

3.4.6 Joukkoliikenteen järjestäminen siirtymäkaudella

Tampereen kaupunkiseudulla ei voida saavuttaa 3.12.2009 joukkoliikenneorganisaation lopullista toimintatapaa seuraavista syistä:

- Seudullinen joukkoliikenneorganisaatio ei tällä hetkellä ole toiminnassa

- Tilaaja – tuottajamallin mukaisia kilpailutuksia ei ehditä toteuttamaan jäljellä olevassa ajassa (kilpailutettavan linjaston ja aikataulujen suunnittelu, kilpailutus päätös, kilpailu ja sen ratkaisu ja liikenteen aloitus vaativat aikaa noin 1 1/2 vuotta)
- Mahdollisen vastuukuntamallia monimutkaisemman organisaation, kuten kuntayhtymän, perustaminen kestää jonkin aikaa

Tästä johtuen on etsittävä ratkaisu, jolla joukkoliikenne voidaan järjestää 3.12.2009 alkaen määräajan kestävän siirtymäkauden verran.

Tampereen kaupunkiseudulla tärkeimmät nykyiset linjaliikenneluvat päättyvät 31.5.2012, mikä käytännössä tarkoittaa joukkoliikennelain mukaan sitä, että siirtymäajan liikennöintisopimukset jatkuvat 30.6.2014 saakka.

4. TOIMENPIDESUOSITUKSET

4.1. Toimivaltainen viranomainen ja organisointi

Seudullinen toimivaltainen viranomainen

Tampereen kaupunkiseudun kunnille suosittelen yhteisen joukkoliikenteen toimivaltaisen viranomaisen perustamista. Näin joukkoliikenteen kehittäminen on tulevaisuudessa mahdollisimman hyvin kuntien omissa käsissä. Näin myös tuetaan rakennemallin toteuttamista kestäväällä tavalla ja tuetaan ilmastostrategian tavoitteita. Joukkoliikenteen suunnittelu suurempana kokonaisuutena luo myös mahdollisuudet joukkoliikenteen palvelutason parantamiselle resursseja oleellisesti lisäämättä. Lisäksi kuntien yhteinen viranomainen antaa edellytykset käyttää valtion talousarviossa suurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteeseen varattua määrärahaa koko kaupunkiseudun hyväksi.

Vastuukuntamalli

Kuntajohtajakokouksessa käytyjen keskustelujen ja käydyn kuntakierroksen pohjalta olen tutkituista vaihtoehdoista päätenyt suosittamaan ratkaisua, jossa Tampere toimii kuntalain 76 § ja 77 § mukaisesti joukkoliikenneasioissa kaupunkiseudun vastuukuntana. Tällöin Tampereen kaupungin viranomainen käyttää Tampereen kaupungin ja kehyskuntien solmiman yhteistoimintasopimuksen mukaisesti toimivaltaa sopimuskuntien alueiden muodostamalla toimivalta-alueella

Joukkoliikennelautakunta ja etujen valvonta

Kaupunkiseudun joukkoliikenteen päättäväksi elimeksi perustetaan laadittavan yhteistoimintasopimuksen mukaisesti seudullinen joukkoliikennelautakunta, jossa kaikilla kunnilla on edustus. Työnjako joukkoliikennelautakunnan ja Tampereen kaupungin yhdyskuntalautakunnan välillä selvitetään, joukkoliikennelautakunnalle laaditaan johtosääntö ja tehdään tarvittavat muutokset yhdyskuntalautakunnan johtosääntöön. Joukkoliikenneyksikölle laaditaan toimintasääntö.

Kunnat vaikuttavat oman alueensa joukkoliikenteeseen poliittisella edustuksella joukkoliikennelautakunnassa ja virkamiesedustuksella seudullisessa joukkoliikenneryhmässä. Sen lisäksi kuntien etuja turvataan sopimuksin sekä neuvottelu- ja lausuntomenettelyin.

Yhteistoimintasopimuksessa kuvataan mm. lausuntomenettely ja todetaan periaate, jonka mukaan vastuukunnan hallitus ei käytä otto-oikeutta seudullisen joukkoliikennelautakunnan tekemään päätökseen.

Joukkoliikenneyksikkö neuvottelee suunnitteilla olevista liikennemuutoksista niiden kuntien kanssa, joita muutokset koskevat. Liikennöintisuunnitelmista ja joukkoliikenteen palvelutasoon ja kustannuksiin vaikuttavista merkittävistä järjestelyistä pyydetään asianosaisilta kunnilta lausunnot.

Organisaatio

Tarvittava valmisteluorganisaatio muodostuu vahvistamalla Tampereen kaupungin joukkoliikenneyksikköä (kaupunkiympäristön kehittäminen/joukkoliikenne) seudullisen suunnittelu edellyttämillä lisäresursseilla, arviolta 2 – 3 henkilöllä (vuoden 2014 tilanteessa).

Tampereen kaupungin joukkoliikenneyksikön tueksi esitän säännöllisesti kokoontuvaa Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikennetyöryhmää, jonka jäsenet vastaavat oman kunnan ja joukkoliikenneyksikön välisestä tiedonkulusta ja kunnan tilaajanäkökulman välittämisestä valmisteluun. Puheenjohtaja ja sihteeri ovat joukkoliikenneyksiköstä.

Yhteistoiminta

Esityksen mukaisesti Tampereen kaupunkiseudun toimivaltaisena viranomaisena toimii Tampereen kaupungin viranomainen. Kaupunkiseudun ulkopuolelta tulevassa joukkoliikenteessä toimivaltainen viranomainen on vuoden 2010 alusta Tampereelle sijoittuva elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ELY. Joukkoliikennelain mukaan palvelutasoa määriteltessään viranomaisten tulee toimia tarpeellisilta osin yhteistyössä keskenään sekä kuntien ja maakuntien liittojen kanssa. Samoin viranomaisten tulee joukkoliikennettä suunnitellessaan toimia yhteistyössä toistensa kanssa. Lain perusteluissa todetaan lisäksi, että maakuntien liittojen rooli palvelutason määrittelyssä on kokoava ja yhteen sovittava. Liittojen tehtävänä on myös joukkoliikenteen tarpeiden huomioon ottaminen maankäytön ja kaavoituksen suunnittelussa.

Jotta Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikenne ja kaupunkiseudun ulkopuolelta kaupunkiseudulle tuleva joukkoliikenne voidaan mahdollisimman hyvin koordinoita ja kaupunkiseudun ulkopuolelta matkustavien edut ottaa huomioon, esitän perustettavaksi säännöllisesti kokoontuvan joukkoliikennetyöryhmän, jossa on edustus ELYstä, Pirkanmaan liitosta, kehyskunnista ja Tampereen kaupunkiseutua edustavasta joukkoliikenneyksiköstä.

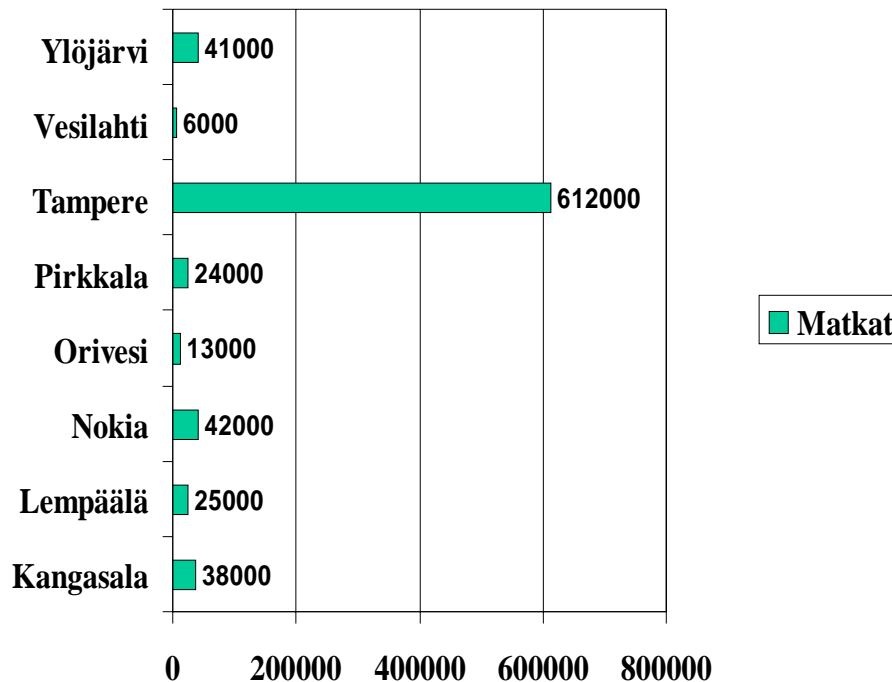
Kustannusten jako

Toimivaltaisesta viranomaisen Tampereen kaupungin organisaatiossa sijaitsevasta joukkoliikenneyksiköstä ja myös seudullisesta joukkoliikennelautakunnasta aiheutuvat kustannukset esitän jaettavaksi tehtyjen matkojen suhteessa.

Yhteisten kehitys- ja suunnitteluhankkeiden kustannukset esitän jaettavaksi asukasluvun suhteessa.

Seuraavassa kuvassa on esitetty näin jaettuna kunnittaiset kustannukset vuoden 2014 tilanteessa. Joukkoliikenneyksikön vahvuudeksi on tuolloin esitetty 12 henkilöä, josta henkilökustannuksiksi on arvioitu 600 000 €. Muut kustannukset ovat arviolta 200 000 €.

Viranomaiskustannusten (800 000 €) jako tehtyjen matkojen suhteessa



Kuntakohtaisten seutu- ja kaupunkilippujen hintavelvoitteesta aiheutuvat kustannukset maksaa kukin kunta itse.

Joukkoliikenteen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset eivät kuitenkaan parhaalla tavalla sovellu jaettavaksi asukaslukujen suhteessa, vaan jakoperustetta valittaessa on otettava huomioon myös kussakin kunnassa tarjottava joukkoliikenteen palvelutaso. Toimivaltaisen viranomaisen PSA:n mukaisesti järjestämän joukkoliikenteen kustannusjaoksi esitän seuraavaa:

- Kunkin kunnan sisäisen liikenteen nettokustannuksista (ja näin myös palvelutasosta) vastaa kunta itse
- Kuntien välisen liikenteen nettokustannukset jaetaan niiden kuntien kesken, joita ko. liikenne palvelee kuntalaisten matkustuksen (lipputulosten) suhteessa. Näin tulee huomioon otetuksi paitsi matkojen määrä, myös taksarakenteen (tulevaisuudessa vyöhyketaksa) kautta tehtyjen matkojen pituus. Jos rahastusjärjestelmästä ei tietoa ole alkuvaiheessa saatavissa, riittävään tarkkuuteen päästään suhteellisen kevyen matkustajatutkimuksen kautta.

4.2. Joukkoliikenteen järjestäminen

Henkilöliikennelainsäädännön mukaisesti toimivaltainen viranomainen päättää joukkoliikenteen järjestämistavasta toimivalta-alueellaan

Tampereen sisäisessä liikenteessä jatketaan tilaaja-tuottajamallilla. Oman tuotannon osuus tulee kilpailutuksen myötä vielä nykyisestä pieneneään.

Kehyskuntien liikenteeseen vaikuttavat suuresti liikennöitsijöiden ratkaisut loppuvuodesta. Nykyisistä linjaliikenneluvistahan tehdään liikennöitsijän niin halutessa siirtymäajan liikennöintisopimuksia, jotka ovat voimassa ainakin 30.6.2014 saakka. Odotettavissa kuitenkin on, että joissakin tapauksissa liikennöitsijä valitsee markkinaehtoisen mallin, jolloin linjaliikenneluvat muuttuvat uuden lainsäädännön reittiliikenneluviksi. On myös mahdollista, että liikennöitsijä haluaa joillakin linjoilla päästä eroon nykyisistä kannattamattomista linjaliikenneluvista heti niiden päättyessä (31.5.2012), jolloin osa liikenteestä tulee toimivaltaisen viranomaisen suunniteltavaksi jo tuossa vaiheessa. Kehyskuntien liikenteessä tullaankin näkemään sekä markkinaehtoista liikennettä, että PSA:n mukaan järjestettyä ja tällöin ainakin tilaaja-tuottajamallin mukaisesti kilpailutettuna. Käyttöoikeussopimuksesta ei luonnollisestikaan ole vielä kokemuksia, mutta jos edellä kuvatulla tavalla sopiva linjakokonaisuus vapautuu toimivaltaisen viranomaisen suunniteltavaksi, se voitaisiin kilpailuttaa käyttöoikeussopimusmallilla.

4.3. Aikataulu ja jatkotoimet

Valtaosa Tampereen kaupunkiseudun nykyisistä liikenneluvista päättyy 31.5.2012. Joukkoliikennelain siirtymäajan säännösten mukaan tämä merkitsee sitä, että suuremmat seudulliset liikennejärjestelyt ovat mahdollisia 30.6.2014 alkaen. Seuraava vuosittainen aikataulutusta toimenpiteille on laadittu niin, että seudullisen kokonaisuutena suunniteltu joukkoliikenne voisi toteutua talviaikataulukaudella 2014 – 2015.

Vuosi 2009

Sopimusten viimeistely (vastuutaho seutuyksikkö)

Kuntien päätökset yhteisestä toimivaltaisesta viranomaisesta (vastuutaho seutuyksikkö)

Päätösten jälkeen esitys liikenne- ja viestintäministeriölle Tampereen kaupunkiseudun toimivaltaisen viranomaisen saamisesta joukkoliikennelakiin lain vuoden 2010 tarkistuksen yhteydessä (vastuutaho seutuyksikkö).

Seudullisen joukkoliikennetyöryhmän nimeäminen (vastuutaho: seutuyksikkö)

Vuosi 2010

Seudullisen joukkoliikennesuunnitelman käynnistys (vastuutaho: seutuyksikkö)

Seudullisen joukkoliikenteen yleissuunnittelu

Palvelutasomäärittelyt

Lippujärjestelmän kehittäminen

Seudullisen joukkoliikennejärjestelmän periaatteiden määrittely (vastuutaho: seutuyksikkö ja joukkoliikenneyksikkö)

Työnjako Tampereen yhdyskuntalautakunnan ja seudullisen joukkoliikennelautakunnan välillä (vastuutaho: joukkoliikenneyksikkö)

Organisaation vahvistaminen (vastuutaho: joukkoliikenneyksikkö)

Vuosi 2011

Seudullinen joukkoliikennelautakunta aloittaa 1.1.2011

Kuntakohtainen yleissuunnittelu (vastuutaho: joukkoliikennelautakunta (kunnat, joukkoliikenneyksikkö))

Palvelutasomäärittelyjen tarkennus ja hyväksyminen (vastuutaho: joukkoliikennelautakunta (kunnat, joukkoliikenneyksikkö))

Vuosi 2012

Kuntakohtainen toteutussuunnittelu 2012 (vastuutaho: joukkoliikennelautakunta (kunnat, joukkoliikenneyksikkö))

linjastosuunnittelu

1. kierroksen kilpailutuskohteiden valinta

Tarjousasiakirjojen valmistelu (vastuutaho joukkoliikenneyksikkö)
kilpailuasiakirjat valmiina 31.12. 2012 mennessä

Vuosi 2013

Tarjouskilpailu alkuvuodesta (vastuutaho joukkoliikenneyksikkö)

Vuosi 2014

Kilpailutettu osa seutuliikenteestä käynnistyy 1.7. (vai talviliikennekauden alkaessa) 2014

Ajoittamattomia toimenpiteitä

Rahastusjärjestelmän kehittäminen

Seudullisessa joukkoliikenneliikennejärjestelmässä matkat voivat olla varsin pitkiä. Tampereen sisäisessä liikenteessä käytössä oleva matkan pituudesta riippumaton tasataksa ei oikein hyvin sovellu seudulliseen liikenteeseen. Seutuliikenteessä nyt käytössä olevan kilometripohjaisen taksan korvaamiseksi sopii vyöhykejakoon perustuva taksa. Tällainen on käytössä mm. pääkaupunkiseudulla.

Esitys: kehitetään vyöhykepohjainen seudullinen joukkoliikenteen taksa, vastuutahona joukkoliikenneyksikkö

Vakituisten joukkoliikennekäyttäjien suosioon on noussut seutulippu. Nyt käytössä olevan 30 vuorokauden kausilipun rinnalle tarvitaan harvemminkin

joukkoliikennettä käyttävälle sopiva vyöhykkeittäin hinnoiteltu sarjalippu tai arvolippu.

Esitys: kehitetään seudullisia lipputuotteita satunnaisillekin käyttäjille, vastuutahona joukkoliikenneyksikkö

Raideliikenteellä on nykyiselläänkin merkitystä kaupunkiseudun joukkoliikennemuotona ja tämä merkitys kasvaa, kun lähijunaliikennettä kehitetään. Jo pitkään on toivottu, että seutulippu kelpaisi myös VR:n hoitamassa liikenteessä.

Esitys: Seutulipputuotteiden kelpoisuus pitää ulottaa myös raideliikenteeseen, vastuutahoina VR, Matkahuolto ja joukkoliikenneyksikkö

Joukkoliikenteen tarkastusmakulaki antaa myös Tampereen kaupunkiseudulla mahdollisuuden tarkastusmaksun perimiseen ilman lippua matkustavilta.

Esitys: Tampereen kaupunkiseudulla aletaan soveltaa joukkoliikenteen tarkastusmaksulakia. Lipputarkastus järjestetään joko omana toimintana tai ostopalveluna. Vastuutaho on joukkoliikenneyksikkö.

Matkalippujen omatoiminen lataaminen matkakortille yleistyy lähivuosina. Tästä huolimatta on pidettävä huoli siitä, että vähintään kuntakeskuksissa on mahdollisuus matkakorttien lataamiseen.

Esitys: Järjestetään kaikkiin kuntakeskuksiin joukkoliikenteen palvelupiste, jossa on mahdollisuus ladata (ostaa) kaupunkiseudulla käytössä olevia lipputuotteita. Vastuutahona on joukkoliikenneyksikkö (Matkahuolto)

Informaation kehittäminen

Esitys: Kaikki painettu (aikataulukirja, linjakartta) ja internetin kautta välitettävä joukkoliikenneinformaatio (aikataulut, reittiopas) on toteutettava seudullisena, samoin reaaliaikainen aikataulu- ja poikkeustilanneinformaatio. (vastuutaho joukkoliikenneyksikkö)

Tarjousasiakirjojen kehittäminen

Esitys: Tarjouskilpailuasiakirjojen kehitetään mm. muuttamalla kaluston ikäpisteystystä kestäväen kehityksen periaatteita tukevaksi (määritetään kaluston oikea käyttöikä) (vastuutaho joukkoliikenneyksikkö)

Oman tuotannon aseman määrittäminen

Esitys: Tampereen kaupungin oman tuotannon (Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitos) asemasta tehdään selvitys. Oman tuotannon osuus on syytä määritellä tasolle (vähintään 40 %), joka takaa aidon vertailukohteen säilymisen, lisää joukkoliikennejärjestelmän varmuutta ja edesauttaa Tampereen ja Tampereen kaupunkiseudun toimimista jatkossakin isäntänä suurille

tilaisuuksille. Selvityksessä käydään myös läpi edellytykset oman tuotannon osallistumiselle kilpailutukseen niin Tampereen sisäisessä liikenteessä (yhtiöittäminen) kuin seudullisestikin (yhtiöittäminen, omistuspohjan laajentaminen).

Henkilökuljetusten ohjaus:

Terveyden ja toimintakyvyn ydinprosessi on tilannut Tampereen Logistiikalta vammaispalvelu- ja sosiaalihuoltolain mukaisten kuljetuspalvelujen toiminnan käynnistämisen kaupungin omana toimintana 1.4.2009 alkaen. Käytännön työn hoitaa kuljetustenohjauskeskus, josta välitetään myös muiden kuntien yhteiskunnan korvaamat kuljetukset ao. kunnan päätöksen mukaisesti. Kuljetustenohjauskeskus hoitaa myös erilaisten ryhmäkuljetusten järjestelyn ja muutoshallinnan. Myös hiljaisen ajan kutsujoukkoliikennettä ohjataan kuljetustenohjauskeskuksen kautta.

Esitys: Selvitetään sopisiko kuljetustenohjauskeskus paremmin joukkoliikenteen seudullisen toimivaltaisen viranomaisen / seudullisen joukkoliikennelautakunnan alaisuuteen (vastuutaho seutuyksikkö)

Liite 1: HENKILÖLIKENNELAINSÄÄDÄNTÖÖN LIITTYVIÄ MÄÄRITELMIÄ JA KÄSITTEITÄ

Palvelusopimusasetuksessa esitetyt määritelmät

Julkinen henkilöliikenne

Julkisella henkilöliikenteellä tarkoitetaan yleistä taloudellista etua koskevia henkilöliikennepalveluja, joita tarjotaan yleisölle yhtäjaksoisesti ketään syrjimättä

Julkinen henkilöliikenne (julkinen liikenne) pitää sisällään linja-autoilla tai raideliikenteenä hoidettavan joukkoliikenteen, yleensä pienemmällä kalustolla hoidettavan kutsujoukkoliikenteen ja taksiliikenteen.

Toimivaltainen viranomainen

Toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan jäsenvaltion tai jäsenvaltioiden viranomaista tai viranomaisten ryhmittymää, jolla on valtuudet toimia julkisen henkilöliikenteen alalla tietyllä maantieteellisellä alueella, tai muuta toimielintä, jolle on annettu tällaiset valtuudet.

Toimivaltainen paikallinen viranomainen

Toimivaltaisella paikallisella viranomaisella tarkoitetaan toimivaltaista viranomaista, jonka maantieteellinen toimivalta-alue ei ole valtakunnallinen

Julkisen liikenteen harjoittaja

Julkisen liikenteen harjoittajalla tarkoitetaan julkista tai yksityistä yritystä tai yritysryhmittymää, joka harjoittaa julkista henkilöliikennettä, tai julkisyhteisöä, joka tarjoaa julkisia henkilöliikennepalveluja

Julkisen palvelun velvoite

Julkisen palvelun velvoitteella tarkoitetaan vaatimusta, jonka toimivaltainen viranomainen asettaa tai määrittelee sellaisten yleishyödyllisten julkisten henkilöliikennepalvelujen varmistamiseksi, joita liikenteenharjoittaja ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi hoitaakseen tai ei hoitaisi samassa määrin tai samoilla ehdoilla ilman korvausta

Julkinen palvelun velvoite syntyy, kun toimivaltainen viranomainen haluaa parempaa joukkoliikennettä kuin mitä markkinaehtoisesti syntyisi. Palvelujen parantamien voi liittyä palvelutarjonnan määrään, laatuun, varmuuteen, luotettavuuteen tai matkustajahintoihin. Kyseessä on tällöin PSA:n mukaan hoidettava liikenne.

Yksinoikeus

Yksinoikeudella tarkoitetaan oikeutta, jolla julkisen liikenteen harjoittajalle annetaan mahdollisuus harjoittaa julkista henkilöliikennettä tietyllä reitillä tai tietyssä verkossa taikka tietyllä alueella ja jolla suljetaan pois muut mahdolliset liikenteenharjoittajat

Julkisesta palvelusta maksettava korvaus

Julkisesta palvelusta maksettavalla korvauksella tarkoitetaan kaikkia etuja, erityisesti taloudellisia etuja, joita toimivaltainen viranomainen antaa suoraan tai välillisesti julkisista varoista julkisen palvelun velvoitteen toteuttamisaikana tai tähän aikaan liittyen

Julkisen palvelun korvaukseksi kutsutaan kaikkea toimivaltaisen viranomaisen liikenteen harjoittajalle asettamastaan julkisen palvelun velvoitteesta suorittamaa korvausta.

Ilman tarjouskilpailua tekeminen

Ilman tarjouskilpailua tekemisellä tarkoitetaan sopimuksen tekemistä tietyn liikenteenharjoittajan kanssa ilman edeltävää tarjouskilpailumenettelyä

Julkisia palveluhankintoja koskeva sopimus

Julkisia palveluhankintoja koskevalla sopimuksella tarkoitetaan yhtä tai useampaa oikeudellisesti sitovaa asiakirjaa, jossa vahvistetaan toimivaltaisen viranomaisen ja julkisen liikenteen harjoittajan välinen sopimus, jolla julkisen palvelun velvoitteiden alaisten julkiseen henkilöliikenteeseen liittyvien palvelujen hallinnointi ja toteuttaminen uskotaan kyseiselle julkisen liikenteen harjoittajalle; jäsenvaltion lainsäädännöstä riippuen sopimus voi olla myös toimivaltaisen viranomaisen tekemä päätös,

- joka on annettu erillisen lainsäädäntötoimen tai säädöksen muodossa, tai*
- jossa vahvistetaan ehdot, joiden mukaisesti toimivaltainen viranomainen itse tarjoaa kyseisiä palveluja tai uskoo niiden tarjoamisen sisäiselle liikenteenharjoittajalle*

Sisäinen liikenteenharjoittaja

Sisäisellä liikenteenharjoittajalla tarkoitetaan oikeudellisesti erillistä yksikköä, joka on toimivaltaisen paikallisen viranomaisen, tai viranomaisten ryhmittymän tapauksessa vähintään yhden toimivaltaisen paikallisen viranomaisen, määräysvallassa vastaavalla tavalla kuin viranomaisen omat yksiköt

Arvo

Arvolla tarkoitetaan julkisen henkilöliikenteen palvelun, reitin, julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen tai korvausjärjestelmän arvoa, joka vastaa julkisen liikenteen harjoittajan tai harjoittajien saamaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa, mukaan luettuina kaikenlaiset viranomaisilta saadut korvaukset sekä matkalippujen myynnistä saadut tulot, joita ei tilitetä kyseiselle toimivaltaiselle viranomaiselle

Yleinen sääntö

Yleisellä säännöllä tarkoitetaan toimenpidettä, jota sovelletaan erotuksetta kaikkiin samantyyppisiin julkisiin henkilöliikennepalveluihin tietyllä maantieteellisellä alueella, josta toimivaltainen viranomainen vastaa

Yleinen sääntö on toimivaltaisen viranomaisen tietylle alueelle asettama sääntö, jota samalla tavalla sovelletaan kaikkiin ko. alueella liikennettä harjoittaviin yrityksiin. Yleinen sääntö voi olla esimerkiksi tietyille matkustajaryhmälle asetettu lipunhinta. Esityksessä joukkoliikennelaisiksi yleisen säännön asettamisoikeus on rajattu Valtioneuvostolle.

Integroitu julkinen henkilöliikennepalvelu

Integroiduilla julkisilla henkilöliikennepalveluilla tarkoitetaan määrättyllä maantieteellisellä alueella tarjottavia yhdistettyjä liikennepalveluja, joiden osalta käytetään samaa tiedotuspalvelua, lippujärjestelmää ja aikataulua

Joukkoliikennelaisissa esitetyt määritelmät

Joukkoliikennelaisissa tarkoitetaan:

Joukkoliikenteellä yleisesti käytettävissä tai tilattavissa olevaa, useiden ihmisten kuljettamiseen tarkoitettua

- a) ammattimaista linja-autoliikennettä, riippumatta siitä harjoitetaanko liikennettä markkinaehtoisesti vai palvelusopimusasetuksen mukaisesti;
- b) palvelusopimusasetuksen mukaisesti harjoitettua raideliikennettä;

Markkinaehtoisella liikenteellä linja-autolla harjoitettavaa muuta kuin palvelusopimusasetuksen mukaisesti liikennettä;

Tilausliikenteellä markkinaehtoista liikennettä, jota harjoitetaan vain tilauksesta tilaajan määräämällä tavalla;

Reittiliikenteellä markkinaehtoista liikennettä, joka on säännöllistä, jonka palvelut ovat yleisesti käytettävissä ja jonka reitin päätepisteet, kaikki tai tärkeimmät pysäkit sekä aikataulun luvan myöntävä viranomaisen vahvistaa;

Kutsujoukkoliikenteellä markkinaehtoista liikennettä, joka on paikallista tai seudullista taikka alueellista ja jatkuvaluonteista, jota ajetaan etukäteen tehdystä tilauksesta ja jonka reitti ja aikataulu määräytyvät tilausten perusteella ja kuljetusten yhdistelyn avulla;

Yhteisön kansainvälistä liikennettä koskeva asetuksella yhteisistä säännöistä harjoitettaessa kansainvälistä henkilöliikennettä linja-autolla annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 684/92 sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksella (EY) N:o 11/98;

Yhteisön kabotaasiliikennettä koskeva asetuksella edellytyksistä, joilla muut kuin jäsenvaltioista olevat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa kansallista maanteiden henkilöliikennettä jäsenvaltioissa, annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 12/98;

Ammattiin pääsydirektiivillä maanteiden kansallisen ja kansainvälisen tavara- ja henkilöliikenteen harjoittajien ammattiin pääsystä ja tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä toimenpiteistä näiden liikenteenharjoittajien sijoittautumisvapauden tehokkaan käyttämisen edistämiseksi annettua neuvoston direktiiviä 96/26/EY;

Interbus-sopimuksella linja-autoilla harjoitettavaa satunnaista kansainvälistä matkustajaliikennettä koskevan sopimuksen (Interbus-sopimus) tekemisestä tehdyssä neuvoston päätöksessä 2002/917/EY tarkoitettua sopimusta;

Liikenteestä vastaavalla henkilöllä henkilöä, joka on oikeushenkilön tähän tehtävään esittämä ja toimivaltaisen viranomaisen hyväksymä, joka vastaa siitä että liikennettä harjoitetaan lain mukaisesti ammattitaitoisesti ja huolellisesti sekä muutoin asianmukaisesti, joka edustaa yritystä tässä laissa tarkoitettujen viranomaisten kanssa asioitaessa ja joka tosiasiallisesti ja jatkuvasti johtaa yrityksen liikenteenharjoittamista;

Käyttöoikeussopimuksella julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 5 §:n 6 kohdassa määriteltyä palveluja koskevaa käyttöoikeussopimusta.

Muita uuden henkilöliikennelainsäädännön käsitteitä

Joukkoliikennelupa

Joukkoliikennelupa on ammattimaisen linja-autolla harjoitettavan liikenteen peruslupa. Se oikeuttaa harjoittamaan PSA:ssa tarkoitettua liikennettä koko maassa toimivaltaisen viranomaisen kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti. Lisäksi joukkoliikennelupa oikeuttaa harjoittamaan tilausliikennettä koko maassa Ahvenanmaata lukuun ottamatta.

Joukkoliikenneluvan myöntää hakemuksesta hakijan kotipaikan lääninhallitus.

Uuden lain joukkoliikennelupa vastaa koko lailla tarkasti nykyisessä henkilöliikennelaissa esitettyä.

Reittiliikennelupa

Reittiliikenteen harjoittamiseksi tarvitaan joukkoliikenneluvan lisäksi reittiliikennelupa.

Reittiliikenneluvan myöntää oman alueensa liikenteeseen lääninhallitus. Jos reitti ulottuu useamman läänin alueelle, luvan myöntää se lääninhallitus, jonka alueella on pisin osa reitistä.

Joukkoliikennelaissa lueteltujen lupaviranomaiskaupunkien sisäiseen liikenteeseen reittiliikenneluvan myöntää kunnan viranomainen tai Helsingin seudun liikennekuntayhtymän toimialueen sisäiseen liikenteeseen seudun viranomainen tai Lahden seudulla Lahden kaupungin viranomainen ja Hämeenlinnan seudulla Hämeenlinnan kaupungin viranomainen.

Reittiliikennelupa tulee henkilöliikennelain tunteman linjaliikenneluvan tilalle. Suurin ero on, että toisin kuin linjaliikenneluvan, reittiliikenneluvan myöntämiseen ei sovelleta tarveharkintaa.

Kutsujoukkoliikennelupa

Kutsujoukkoliikenteen harjoittamiseksi tarvitaan joukkoliikenneluvan lisäksi kutsujoukkoliikennelupa.

Kutsujoukkoliikenneluvan myöntää oman alueensa liikenteeseen lääninhallitus. Jos liikenteen toiminta-alue ulottuu useamman läänin alueelle, luvan myöntää se lääninhallitus, jonka alueella on suurin osa toiminta-alueesta.

Joukkoliikennelaissa lueteltujen lupaviranomaiskaupunkien sisäiseen kutsujoukkoliikenteeseen kutsujoukkoliikenneluvan myöntää kunnan viranomainen tai Helsingin seudun liikennekuntayhtymän toimialueen sisäiseen kutsujoukkoliikenteeseen seudun viranomainen.

Henkilöliikennelaki ei tunne kutsujoukkoliikennelupaa vastaavaa käsitettä.

Liite 2: TAMPEREEN KAUPUNKISEUDUN KUNTAYHTYMÄN LAUSUNTO 12.1.2009 PÄIVÄTYSTÄ LUONNOKSESTA JOUKKOLIIKENNELAIKSI

1. Johdanto

Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä on perustettu v. 2005, jolloin jäsenkuntien valtuustot hyväksyivät seutustrategian ja perussopimuksen. Vuonna 2007 kunnat hyväksyivät Paras-kaupunkiseutusunnitelman, joka sisältää mm. kaupunkiseudun maankäytön rakennemallin, liikennejärjestelmäsuunnitelman ja asuntopoliittisen ohjelman laadinnan. Mainittujen hankkeiden toteutus käynnistyi vuoden 2008 alussa. Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä vastaa kaupunkiseutusunnitelman toimeenpanosta.

Kuntayhtymän jäsenkunnat ovat 2009 alusta Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Tampere, Vesilahti sekä Ylöjärvi.

Tampereen kaupunkiseudun kokonaisväestö vuoden 2007 lopussa oli 341 000 asukasta, 72 % Pirkanmaan kokonaisväestöstä. Seudun työpaikkojen määrä v. 2005 oli 148 000, eli 73 % maakunnan alueella olevasta kokonaistyöpaikkamäärästä. Vuoden 2005 liikennetutkimuksen mukaan seudun alueella tehtiin päivittäin noin 900 000 matkaa, joista joukkoliikenteessä yli 100 000. Kuntien välisiä matkoja tehtiin eniten, 29 000 päivässä, Tampereen ja Ylöjärven sekä Tampereen ja Kangasalan välillä. Paljon matkoja tehtiin myös Tampereen ja Pirkkalan (25 000), Tampereen ja Nokian (21 000) ja Tampereen ja Lempäälän välisissä liikenteissä. Joukkoliikenteen osuus Tampereen ja ympäryskuntien välisessä liikenteessä vaihteli välillä 9 – 14 %. **Kaupunkiseudun liikenne edustaa siis valtaosaa maakunnan alueella tapahtuvasta liikenteestä ja liikennetarpeen arvioidaan lisääntyvän voimakkaasti kaupunkiseudun väestönkasvun myötä.**

Kaupunkiseudun liikenteen kehittämistä ohjaa TASE 2025 –liikennejärjestelmähankkeessa valmistunut liikennepoliittinen visio, jossa joukkoliikenteen käytön lisääminen on asetettu tavoitteeksi. Tavoitteen saavuttamista tuetaan rakennemallityössä maankäytön, asumisen ja palvelujen sijoittelun suunnittelulla.

Kaupunkiseudun liikennejärjestelmätyössä on v. 2008 selvitetty joukkoliikenteen seudullisen organisoinnin mahdollisuutta, minkä johdosta kunnat ovat päättäneet käynnistää tarkemman asiantuntijaselvityksen seudun joukkoliikenteen tarkoituksenmukaisimman organisoititavan löytämiseksi. Selvityksen taustana on henkilöliikennelainsäädännössä 3.12.2009 voimaan tulevat muutokset. Selvitysmieheksi Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymään on palkattu dipl.ins. Matti Rainio ajalle 2.1.2009 – 30.9.2009.

2. Lausunto lakiluonnoksesta

2.1. Yleisiä näkökohtia

Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää 14.1.2009 päivätyllä kirjeellään lausuntoa 12.1.2009 päivätyistä luonnoksesta uudeksi joukkoliikenneliksi. Lausunto pyydetään antamaan 13.2.2009 mennessä.

Suomen henkilöliikennelainsäädäntö on uudistumassa. Taksiliikennelaki tuli voimaan 1.8.2007. Lakiuudistus täydentyy, kun EU:n palvelusopimusasetus ja osin nykyisen henkilöliikennelain ja henkilöliikenneasetuksen korvaava joukkoliikennelaki astuvat voimaan samanaikaisesti 3.12.2009.

EU:n palvelusopimusasetus (PSA) on voimaantultuaan sellaisenaan osa Suomen henkilöliikennelainsäädäntöä. PSA:n tarkoitus on määritellä, miten toimivaltaiset viranomaiset voivat tarjota monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia palveluja kuin mitä markkinaehtoisesti syntyisi. PSA:n mukaan hoidettavassa joukkoliikenteessä toimivaltainen viranomainen asettaa liikenteen hoitamiseksi velvoitteita ja tekee liikenteen hoitamisesta sopimuksia. PSA vahvistaa ehdot, joiden mukaisesti näiden velvoitteiden ja sopimusten täyttämistä aiheutuvat kustannukset voidaan liikenteen harjoittajille korvata ja/tai antaa yksinoikeuksia ko. liikenteen hoitamiseksi.

Joukkoliikennelaki täydentää palvelusopimusasetusta. Siinä säädetään lähinnä markkinaehtoista joukkoliikennettä koskevista asioista, muun muassa liikenteen hoitamiseksi tarvittavista luvista ja toimivaltaisten viranomaisten roolista lupaviranomaisena.

Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän ja siihen kuuluvien kuntien yhteisessä lausunnossa halutaan kiinnittää huomiota kaupunkiseudun seutuyhteistyötä tukeviin näkökulmiin seuraavasti:

Ensi arvoisen tärkeänä nähdään, että tuleva joukkoliikennelaki ei sulje pois mitään sellaisia mahdollisuuksia joukkoliikenteen järjestämiseksi, mitkä EU:n palvelusopimusasetuksen mukaan ovat mahdollisia. Toivottavaa on, että lain lopullinen versio kirjoitetaan mahdollisimman väljään ns. puitelain muotoon.

Toimivaltaista viranomaista koskevat lainkohdat tulisi saattaa sellaiseen muotoon, että ne mahdollistavat kuntien tulevat päätökset joukkoliikenteen järjestämiseksi alueillaan kuntalain mukaisena yhteistoimintana.

Lausuntopyynnössä pyydetään erikseen lausumaan markkinaehtoisen liikenteen sääntelystä. Etukäteen tapahtuvalla minimisääntelyllä eli liikenteen aloittamiselle asetettavilla ehdoilla pyritään varmistamaan tarjottavan palvelun laatua, jatkuvuutta ja turvallisuutta. Tällaista sääntelyä voidaan pitää perusteltuna ja lakiesityksessä esitetyt ehdot ovat oikealla tasolla. Lakiesityksessä esitetään myös mallia markkinahäiriötilanteiden ratkaisemiseksi. Ennakkosääntely olisi periaatteessa parempi kuin esitetty jälkisääntely.

Lausuntopyynnössä pyydetään myös arvioimaan siirtymäajan säännöksiä ja erikseen kaavailtua mallia siirtymäajan sopimukseksi. Palvelusopimusasetuksen mukainen siirtymäaika on 10 vuotta. Siirtymäajan sopimukset tehdään nykyisten liikennelupien voimassaoloajaksi. Siirtymäajan säännökset ovat oikean suuntaisia, mutta niiden käytäntöön soveltaminen vaatii liikenne- ja viestintäministeriöltä hyvää ohjeistusta. Ohjeistuksesta tulisi käydä myös ilmi mahdollisuus siirtymäajan sopimuksen jälkeen hoitaa liikenne markkinaehtoisesti. Lausuntopyynnön yhteydessä esitetty malli siirtymäajan sopimukseksi on vain sopimuksen sisällysluettelo, joskin sellaisenaan kattava

Kaupunkiseudun kuntayhtymä pitää erittäin myönteisenä, että suurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetuki on saatu valtion talousarvioon. Toivottavaa olisi, että tuki jatkossa maksettaisiin suoraan kuntien yhteisille toimivaltaisille viranomaisille, mikäli tällainen on tuen kohdealueelle syntynyt.

Yksityiskohtaisemmin lakiesitystä on tarkasteltu kohdassa 2.2.

Lausuntopyynnössä pyydettiin myös arviota esitetyn lain vaikutuksista lausunnon antajan kannalta. Palvelusopimusasetus ja joukkoliikennelaki nyt esitetyssäkin muodossa antavat mahdollisuuden joukkoliikenteen järjestämiseksi niin, että Tampereen kaupunkiseudun liikennejärjestelmätyön (TASE 2025) liikennepoliittisessa ohjelmassa asetetut tavoitteet, muun muassa joukkoliikenteen saaminen kasvuun, voivat siltä osin toteutua. Kohdassa 3 vaikutuksia arvioidaan laajemmin.

2.2. Yksityiskohtainen tarkastelu

Tässä yksityiskohtaisemmassa tarkastelussa käydään läpi lakiluonnosta noudattaen lausuntopyynnössä esitetyllä tavalla lakiluonnoksen lukujen ja pykälien järjestystä.

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Soveltamisala

Tässä pykälässä esitetään kuvattavaksi lain soveltamisalan lisäksi myös lain yhteys palvelusopimusasetukseen. Ennen kaikkea olisi hyvä kertoa, mikä osa joukkoliikenteestä kuuluu palvelusopimusasetuksen piiriin.

2 §

Määritelmät

Määritelmiin esitetään lisättäväksi

- Raideliikenne RHK:n rataverkolla.
- Muu raideliikenne (raitioliikenne, metroliikenne sekä rautatieliikenne yksityisraiteilla.
- Muu joukkoliikenne erityisellä infrastruktuurilla (esim. johdinautot)
- Palveluliikenne

Reittiliikenteen ja kutsujoukkoliikenteen määritelmiin esitetään lisättäväksi maininta, että ne voivat olla myös palvelusopimusasetuksen alaista ostoliikennettä.

3 §

Lain tavoite

Esitetyssä muodossa teksti asettaa tavoitteet joukkoliikenteen palvelutason kehittämiseksi, ei niinkään **laille**. Teksti voisi alkaa esim.:

”Lain tavoitteena on joukkoliikenteen kehittäminen ja sen osatavoitteina joukkoliikenteen kulkumuoto-osuuden kasvattaminen, ympäristön säästäminen ja esteettömyyden edistäminen. ” Tämän jälkeen, jos tarpeen, tuotaisiin lyhyesti esiin keinoja päästä tavoitteisiin.

3 luku

Toimivaltaiset viranomaiset

Eräs joukkoliikennelain keskeisiä kohtia on palvelusopimusasetuksen tarkoittamien toimivaltaisten viranomaisten määrittely. Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä esittää, että tätä lukua muutettaisiin niin, että kaikki kunnat tai kuntien kuntalain mukaisesti yhteisesti sopimat toimielimet toimisivat omalla alueellaan toimivaltaisena viranomaisena. Vähintään lain pitäisi mahdollistaa nykyisinkin henkilöliikenneasetuksen mukaan lupaviranomaisina toimivien kuntien ympärille kuntien kuntalain mukaisesti yhteisesti sopimien toimielinten toimiminen oman alueensa toimivaltaisena viranomaisena.

Perusteluna tälle esitämme, että liikenne- ja viestintäministeriön ilmoittama aikataulu, jonka mukaan päätös seudullisesta joukkoliikenteen organisoinnista pitää ilmoittaa viimeistään maaliskuun aikana, jotta se saataisiin joukkoliikennelakiin mukaan, on liian kireä. Esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä on vuoden alusta käynnistänyt 9 kuukautta kestävänsä selvityksen joukkoliikenteen järjestämistavasta alueellaan.

Paikallisten toimivaltaisten viranomaisten toimivaltaan omalla alueellaan tulisi kuulua kattavasti toimialueen sisäinen joukkoliikenne, myös raideliikenne.

Jos kaikki kunnat eivät ole toimivaltaisia viranomaisia, laissa tulee selkeästi määritellä, miten kunnat voivat osallistua palvelutason ja järjestämistavan määrittelyyn sekä joukkoliikenteen tukeen. Kuntien tulee tällöin olla yhteistoiminnassa alueen toimivaltaisen viranomaisen kanssa, jotta palvelusopimusasetusta noudatetaan.

Laissa tulisi siis määritellä kaikkien kuntien toimivalta joukkoliikenteessä ja niiden suhde alueensa toimivaltaiseen viranomaiseen (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tai kaupunkiseutuviranomainen).

Luvun 3 rakenteen osalta esitetään harkittavaksi luvun rakenteen muuttamista niin, että luvun ensimmäisessä pykälässä (10 §) määritellään palvelusopimusasetuksen mukaiset toimivaltaiset viranomaiset.

4 luku

Liikenneluvan myöntämisen edellytykset

22 §

Reittiliikenneluvan myöntämisen edellytykset

Tässä pykälässä esitetään perusteet, joiden mukaan viranomainen voi hylätä reittiliikennelupaa koskeva hakemuksen. Pykälään voisi lisätä maininnan siitä, että viranomainen voi hyväksyä luvan tietyin rajoittein ja kuvauksen siitä, millaisia mahdolliset rajoitteet olisivat (esim. rajoitettu matkustajien ottaminen ja jättäminen alueella, jossa liikenne on järjestetty palvelusopimusasetuksen mukaisesti).

5 luku

Lupamenettely

30 a §

Toimivaltaisen viranomaisen toimenpiteet markkinahäiriötilanteessa

Lausuntopyyntöissä pyydetään erityisesti tarkastelemaan tätä pykälää. Samoin lausunnonantajien toivotaan esittävän mahdollisia ennakkosääntelykeinoja, joilla markkinahäiriöiden syntymistä voitaisiin ehkäistä.

30 a §:ssä on tarkoitus antaa toimivaltaiselle viranomaiselle mahdollisuus ryhtyä toimenpiteisiin tilanteessa, jossa markkinaehtoisessa mallissa jollakin reitillä tai alueella syntyy joukkoliikenteen ylitarjontaa. Ensimmäisen kappaleen määrittely ”vakavaa, kysynnän ylittävää ylitarjontaa” on varsin subjektiivinen, mutta on ilmeisesti tarkoitettu ohjaamaan toimivaltaista viranomaista nostamaan toimenpiteisiin ryhtymisen kynnystä.

Pykälässä esitetyn sääntelyn osalta on tutkittava mahdolliset ristiriidat kilpailunrajoituslain kanssa. Lisäksi on kyseenalaista onko tämän kaltainen sääntely EU:n palvelusopimusasetuksen mukaan mahdollista.

Tällaisen ylitarjonnan syntyminen on varsin teoreettista; ehkä näin voisi käydä suuren yrityksen lähtiessä valtaamaan markkinoita. Tällaisessa tapauksessa toimivaltaisen viranomaisen kannalta mahdollisuus puuttua markkinoihin olisi hyvinkin toivottava. Tämän pykälän osalta voisi olla tarpeen pyytää lausunnot kilpailuvirastolta ja EU:n komissiolta.

Mahdolliset kysyntä ja palvelutasotavoitteet huomioon ottaen toteutettavat ennakkosääntelykeinot olisivat toimivaltaisen viranomaisen näkökulmasta jälkikäteen tapahtuvaa sääntelyä parempia. Tosin viranomaisen ei voi palvelutasoa määritellessään tietää kuin joukkoliikennepalveluiden nykyisen kysynnän ja tarjonnan. Kysyntäpotentiaalia ja lisätarjonnan vaikutuksia kysynnän määrään ei voida tarkasti etukäteen tietää. Useimmiten lienee hyvin vaikea etukäteen luotettavasti arvioida, johtaisiko uusi markkinaehtoinen liikenne vakavaan kysynnän ylittävään ylitarjontaan, vai jäisivätkö vaikutukset vähäisemmiksi.

Jos toimivaltainen viranomaisen haluaa puuttua joukkoliikennemarkkinoiden toimintaan alueellaan, on tietysti mahdollista järjestää alueen joukkoliikenne palvelusopimusasetuksen mukaisesti.

6 luku

Palvelusopimusasetuksen mukainen liikenne

36 §

Hankintamenettelyt

Tässä pykälässä esitetään käyttöoikeussopimusten tekemiseksi toimivaltaisille viranomaisille yksivaiheista ja kaksivaiheista hankintamenettelyä. Hankintalaki tuntee lähes identtiset avoimen ja rajoitetun menettelyn. Olisi selvempää pitäytyä hankintalain mukaisissa menettelytavoissa ja muutenkin viitata joukkoliikenteen hankinnoissa hankintalakiin.

41 §

Tarjouksen valinta

Esitämme harkittavaksi, onko tarpeen esittää laissa luetteloa kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen vertailuperusteista. Jos sellainen esitetään, esitämme, että luetteloon lisätään palvelujen ja kaluston esteettömyys.

42 §

Lisätilaus ja sopimuksen voimassaoloajan pidentäminen

Toisessa momentissa esitettyjä tavoitteita voitaisiin lisätä esim. seuraavasti: ”Tavoitteet voivat erityisesti liittyä palvelutason toteutumiseen, matkustajamäärien kasvuun, ympäristön säästämiseen, esteettömyyden edistämiseen ja turvallisuuden parantamiseen.”

45 §

Valtionrahoituksen käyttötarkoitukset

Pykälässä voitaisiin omana kohtanaan mainita valtion tuki suurille kaupunkiseuduille.

46 §

Määrärahan kiintiöinti ja käyttö

Jos suurille kaupunkiseuduille on muodostettu yhteinen toimivaltainen viranomaisen, edellä mainittu valtion tuki tulisi osoittaa suoraan tällaiselle toimivaltaiselle viranomaiselle käytettäväksi toimialueen joukkoliikenteen kehittämissuunnitelman mukaisiin kehittämis- ja investointihankkeisiin ja palvelutasolisäyksiin. Ei ole perusteltua kierrättää tukirahaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kautta.

8 luku

Matkustajan oikeudet

Muu kuluttajansuojaa koskeva lainsäädäntö takaa matkustajan oikeudet varsin hyvin, eikä käytännössä ongelmia ole juuri esiintynyt. Esitämme harkittavaksi koko luvun poistamista tarpeettomana, etenkin kun Euroopan komissio on antanut esityksen asetukseksi matkustajan oikeuksista linja-autoliikenteessä (komission esitys 817/2008).

9 luku

Erinäiset säännökset

66 §

Tietojen luovuttaminen viranomaiselle

Toimivaltaisen viranomaisen kannalta on välttämätöntä, että laissa säädetään esitetyllä tavalla tietojen luovuttamisesta viranomaiselle.

10 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

70 §

Siirtymäsäännökset

Siirtymäkauden järjestelyistä tarvitaan kiireellisesti liikenne- ja viestintäministeriön joukkoliikennelain säännöksiä täydentävät ohjeet. Ohjeissa on esimerkein tuotava esiin, miten nykyisten liikennelupien kanssa menetellään. Ohjeistuksesta tulisi käydä myös ilmi mahdollisuus siirtymäajan sopimuksen jälkeen hoitaa liikenne markkinaehtoisesti. Lisäksi tarvitaan ohjeet kaupunki- ja seutulippusopimusten asemasta ja näihin sopimukseen tarvittavista muutoksista. Suositeltavien kaupunki- ja seutulippujärjestelmien on tuettava mahdollisuuksia järjestää joukkoliikennettä kuntien yhteistyönä ja suunnitella joukkoliikennettä suurempina alueellisina kokonaisuuksina.

Lausuntopyynnön liitteenä ollut siirtymäajan sopimuksen luonnos on varsin kattava sisällysluettelo sopimukselle, mutta vaatii tuekseen esimerkkien tasolle vietyjä soveltamisohjeita.

Joukkoliikennelain siirtymäajan säännöksillä ja edellä mainitulla ohjeistuksella varmistetaan, että muutokset tehdään hallitusti ja vaiheittain nykyistä järjestelmää osin soveltaen niin, että matkustajille ei näy negatiivisia vaikutuksia ja valtiolle, kunnille ja liikennöitsijöille aiheutuvat haitat ovat mahdollisimman pienet.

70 §:n 5 ja 6 kohdat voivat esitetyssä muodossa osoittautua ongelmalliseksi. Kuntien tai kuntien keskinäisten toimivaltaisten viranomaisten intressissä ei välttämättä ole näin kategorisesti

sopia jokaisen liikenteenharjoittajan jokaisen liikenneluvan osalta siirtymäajan liikennöintisopimusta. Se saattaisi johtaa kuntien joukkoliikennemenojen epätarkoituksenmukaiseen kasvuun. Parempi ratkaisu olisi jos toimivaltaisen viranomaisen olisi mahdollista neuvotella liikennöitsijän kanssa siirtymäajan liikennöintisopimus, jossa voisi olla yhdistettynä useita liikennelupia ja jossa voitaisiin ottaa mahdolliset kaupunki- ja seutulippusopimukset huomioon. Tällaisessa sopimuksessa sovittaisiin joukkoliikennepalvelujen määrästä, tasosta ja myös taloudellista asioista.

3. Henkilöliikennelainsäädännön uudistuminen vaikutukset Tampereen kaupunkiseudun näkökulmasta

3.1. Liikenteen hoidon nykytilanne

Joukkoliikenne Tampereen kaupunkiseudulla on järjestetty henkilöliikennelain ja henkilöliikenneasetuksen pohjalta. Lupaviranomaisina toimivat Länsi-Suomen lääninhallitus ja omalla alueellaan Tampereen kaupunki.

Tampereen kaupunki on järjestänyt joukkoliikenteensä tilaaja-tuottajamallin mukaisesti ostoliikenteenä pääosin omana tuotantona, mutta enenevässä määrin myös kilpailutettuna.

Kehyskuntien joukkoliikenneyhteydet hoidetaan pääosin Länsi-Suomen läänin myöntämin linjaliikenneluvuin. Erityisen seutulippusopimuksen pohjalta 90-luvun lopulla toteutettu seutulippu on noussut edulliseksi ja suosituksi matkalipuksi.

Tampereen kaupungin matkalippujen käytön seutuliiikenteen busseissa Tampereen sisäisillä matkoilla mahdollistava yhteistariffiliikenne on lisännyt seutuliiikenteen matkustajamääriä. Tampereen kaupungille tämä yhteistariffiliikenne on nykytilanteessa taloudellisilta vaikutuksiltaan neutraali, mutta järjestelynä joiltain osin epätarkoituksenmukainen.

Kehyskuntien joukkoliikenteen kannalta yhteistariffiliikenne on ollut myönteinen järjestely. Yhteistariffiliikenteellä ja seutulippujärjestelmällä on ollut suuri merkitys nykyisen seutuliikennejärjestelmän kehittämisessä.

3.2. Lainsäädännön aiheuttamat muutokset

EU:n palvelusopimusasetus ja sitä täydentävä joukkoliikennelaki tulevat voimaan 3.12.2009. Hyvissä ajoin sitä ennen on selvitykset ja niiden pohjalta tehtävät ratkaisut oltava selvillä.

Joukkoliikennelain tullessa voimaan nykyinen lupajärjestelmä muuttuu. Suurin muutos on linjaliikenneluvan poistuminen käytöstä. Joukkoliikennelakiluonnoksen siirtymäsäännösten mukaisesti linjaliikenneluvat katsotaan julkisia palveluhankintoja koskeviksi sopimuksiksi, joiden soveltamista voidaan jatkaa niiden voimassaoloajan päättymiseen asti edellyttäen, että toimivaltainen viranomainen on päättänyt tai päättää noudattaa toimialueellaan palvelusopimusasetusta. Muussa tapauksessa linjaliikennelupia pidetään reittiliikennelupina, joiden myöntämiseen ei sisälly tarveharkintaa. Reittiliikennelupien mukainen liikenne on markkinaehtoista eli ns. vapaan kilpailun – periaatteen liikennettä.

Sopimusten voimassaolon päättymisen jälkeen vastaavat yksinoikeudet tulee kilpailuttaa lain hankintasäännösten mukaisesti tai siirtyä markkinaehtoiseen liikenteen hoitotapaan.

Kaupunkilippu- ja seutulippujen toteuttaminen nykyisellä tavalla ei ole enää mahdollista.

Lupaviranomaisten tilalle tulevat toimivaltaiset viranomaiset, joiden joukkoliikennelain 6 §:n mukaan tulee suunnitella joukkoliikenteen palvelut ensisijaisesti seudullisina tai alueellisina kokonaisuuksina.

Tulevassa tilanteessa Tampereen kaupunki järjestää oman joukkoliikenteensä palvelusopimusasetuksen mukaisesti, osin omana tuotantona ja osin kilpailutettuna ostoliikenteenä. Tässä suhteessa ei siis muutosta nykytilanteeseen ole tulossa. Tampereen kaupungilla on jo tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen yhteydessä syntynyt organisaatio joukkoliikenteen suunnittelemiseksi ja ostamiseksi. Tampereen kaupungin sisäisenä tuottajana tulee jatkossakin toimimaan Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitos (vuoden 2008 loppuun asti Tampereen kaupungin liikennelaitos). Muina Tampereen sisäisen joukkoliikenteen tuottajina ovat siirtymävaiheen tilanteessa (vuoden 2009 lopussa) Veolia Transport Oy, Väinö Paunu Oy, Länsilinjat Oy ja Atro Vuolle Oy.

Kehyskuntien joukkoliikenteen järjestämiseksi tuleva lainsäädäntö tarjoaa useita mahdollisuuksia. Toimivaltaisena viranomaisena voi olla joko kuntien kuntalain mukaisesti yhteisesti sopima toimielin, tai jos sellaista ei synny, Tampereen alueen ulkopuolisessa liikenteessä joulukuun ajan Länsi-Suomen lääninhallitus ja sen jälkeen alueen elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus (ELY). Toimivaltainen viranomainen voi sitten valita alueellansa joukkoliikenteen järjestämistavan. Vaihtoehtoina ovat markkinaehtoinen liikenne tai palvelusopimuksen mukaiset järjestelyt (tilaaja-tuottajamalli, käyttöoikeussopimukset, liikenteen järjestäminen omana tuotantona tai näiden yhdistelmät). Samalla alueella voi olla markkinaehtoista liikennettä ja palvelusopimuksen mukaan järjestettyä liikennettä.

Tampereen kaupunkiseudun liikennejärjestelmätyöhön (TASE 2025) liittyneen pientyöryhmän muistion ”Joukkoliikenteen seudullinen järjestäminen liikennejärjestelmän näkökulmasta” yhteenvedona on todettu, että ”markkinaehtoisessa mallissa joukkoliikennettä ei voida käyttää hallitusti seudullisen liikennepolitiikan työkaluna siten, että voidaan voimakkaasti edistää maankäyttöratkaisujen ja tieliikenneverkon kysynnän hallintaan liittyviä

liikennejärjestelmätavoitteita. Viranomaisella tulee olla tehokkaat ja monimuotoiset työkalut kohdentaa tarjontaa ja tuet haluamallaan tavalla. Markkinalähtöinen malli ei siten sovellu TASE-työn liikennepoliittisiin tavoitteisiin, jossa korostetaan selkeästi nykytasoa parempaa seudullista joukkoliikennetarjontaa”. Tästä asiasta ei kuitenkaan ole vielä kuntien päätöksiä.

Meneillään olevassa Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän selvitystyössä käydään läpi joukkoliikenteen järjestämistapoja Tampereen kaupunkiseudun kahdeksan kunnan muodostamalla toiminnallisella alueella ja arvioidaan myös eri järjestämistapojen vaikutuksia lähinnä kuntien ja myös kuntalaisten näkökulmasta. Työssä selvitetään mahdollisuuksia Tampereen kaupunkiseudun kuntien yhteisen toimivaltaisen viranomaisen perustamiseksi. Selvityksen pohjalta tehdään esitys Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikenteen järjestämistavaksi. Selvitystyön ollessa vasta alkuvaiheessa, ei tulevan joukkoliikennelain vaikutuksia ole mahdollista tarkemmin arvioida.

Liite 3: SEUDULLISEN JOUKKOLIIKENNESUUNNITELMAN 2005 MUKAISET PALVELUTASOTAVOITTEET

Vuoroväli on perinteiseen, säännöllisillä aikatauluilla ajettavaan kaupunki- tai seutuliikenteeseen liittyvä palvelutasotekijä. Yleisesti yli 100 000 asukkaan kaupungeissa tavoitteellinen vuoroväli on kerrostaloalueilla 10-20 minuuttia ja pientaloalueilla 20-60 minuuttia arkisin.

Vuoroväli vaikuttaa odotus- ja odotteluaikoihin ja edelleen matkan kestoon. Vuoroväli riippuu käyttäjämääristä.

Vuorovälin sijaan hiljaisemmilla alueilla soveltuu tavoitteiden asettelussa paremmin käyttäväksi vuoromäärä, koska vuorojen vähentyessä vuorovälit käyvät epäsäännöllisiksi, jolloin niiden mittaaminen on vaikeaa.

Taulukossa 1 on vuoden 2005 tarjontaan pohjautuvat esitykset vuorovälitavoitteista.

Taulukko 1. Vuorovälitavoitteita Tampereen seudulle

	Aamuruuhka (klo 7-9)	Päivä	Iltaruuhka (klo 14-17)	Arki-ilta (klo 18 →)	La	Su
Kaupunkiliikenne						
- kerrostaloalue	5-10 min	10-20 min	5-10 min	30 min	30-60 min	30-60 min
- omakotitaloalue	10-15 min	15-30 min	10-15 min	30-60 min	30-60 min	30-60 min
Lähiliikenne	5-10 min	10-20 min	10-15 min	30 min	30-60 min	30-60 min
Muu alueellinen liikenneverkko	30-60 min	60min-2h	30-60 min	60min-2h	60min-2h	60min-2h

Kävelymatka kuvaa keskimääräistä kävelyetäisyyttä asutusalueelta lähimmälle joukkoliikenteen pysäkille sekä kävelymatkaa vaihdon yhteydessä.

Lähtökohdiana on, että joukkoliikenteen palvelut on järjestettävä niin lähelle jokapäiväisiä kaupunkitoimintoja, että lähimmän linjan pysäkille tai asemalle pääsee kävellen kohtuullisessa ajassa.

Taulukossa 2 on tavoitteita Tampereen seudulle.

Taulukko 2. Kävelymatkatavoitteita

	Normaali tarjonta	Hiljaisen ajan liikenne
Kaupunkiliikenne		
- kerrostaloalue	200 – 400 m	400 – 600 m
- omakotitaloalue	400 – 600 m	1 km
Lähiliikenne	400 – 600 m	1 km
Muu alueellinen liikenneverkko	1 km	1 – 2 km*)

*) 2 km kävelyetäisyys vaatii pysäkitä vähintään pyöräpysäköintimahdollisuuden.

Liikennöintiäika määrittää joukkoliikennepalvelujen käytössäoloajan. Liikennöintiäika lasketaan vuorokauden ensimmäisestä lähdöstä viimeiseen lähtöön.

Taulukossa 3 on esitetty liikennöinti-aikatavoitteita,.

Taulukko 3. Liikennöinti-aikatavoitteita

	Arkipäivä	La	Su
Kaupunkiliikenne			
- kerrostaloalue	5.30 – 23.30	5.30–23.30 (+yövuoroja)	6.30–23.30
- omakotitaloalue	5.30 – 22.30	6.30–22.30	9.00 – 22.30
Lähiliikenne	5.30 – 22.30	7.00 – 22.30 (+yövuoroja)	9.00 – 22.30
Muu alueellinen liikenneverkko	6.30–20	7.30–18	10–20

Vaihto tarkoittaa joukkoliikennevälineestä toiseen tapahtuvaa vaihtoa. Vaihtojen lukumäärä kuvaa joukkoliikennejärjestelmän helppokäyttöisyyttä. Joukkoliikennejärjestelmän helppokäyttöisyyteen vaikuttaa keskeisesti myös aikataulujen säännöllisyys, jolla on merkitystä erityisesti satunnaisille matkustajille.

Seutulienteessä tavoitteena ovat suorat seudulliset yhteydet tärkeimmille työssäkäyntivirroille. Näitä voisivat olla ainakin:

- Kuntakeskuksista TAYS:n ajettavat vuorot työvuorojen vaihtumien aikaan
- Nokian ja Ylöjärven välinen työmatkaliikenne
- Seudulliset työssäkäyntiyhteydet Hervantaan

Vaihdot on järjestettävä sujuviksi, turvallisiksi ja vaivattomiksi. Tämä asettaa vaatimuksia vaihtoterminaalien kehittämiseksi, tiedottamiselle ja lippujärjestelmille.

Vaihtoterminaalit varustetaan yhdistelmäaikatauluilla.

Ajoaikaan sisältyy kulkuvälineeseen nousu, ajo, pysähdykset ja kulkuvälineestä poistuminen. Keskeinen keino houkutellessa uusia matkustajia on yhteyksien nopeuttaminen (erityisesti työmatkayhteyksissä).

Taulukko 4. Ajoaikatavoitteet

	Etäisyys Tampereelle (kilometriä)	Nykyinen nopein ajoaika bussilla (minuuttia)	Nopeiden yhteyksien kehittäminen
Nokia	18	20	Nopeiden vuorojen vuorotarjontaa täydennetään Parannetaan Pispalan kannaksen sujuvuutta ja lisätään joukkoliikenteen etuisuuksia
Ylöjärvi	14	23	Nopeiden vuorojen saavutettavuutta kehitetään järjestämällä Soppeenmäkeen liityntäterminaalit nopeille vuoroille
Pirkkala	16	25	Lisätään joukkoliikenteen etuisuuksia Hatanpään valtiolla
Lempäälä	23	30	Nopeiden vuorojen vuorotarjontaa täydennetään
Kangasala	17	30	Nopeiden vuorojen vuorotarjontaa täydennetään

Hallittavuus merkitsee matkustajalle sitä, kuinka varma hän voi olla matkan toteutumisesta toivomallaan tavalla. Hallittavuuteen vaikuttavat mm. joukkoliikennejärjestelmän selkeys ja täsmällisyys, reittien sijainti ja muuttumattomuus, vaihtojen sujuvuus, maksujärjestelmät sekä informaatio.

Tavoitteena Tampereen seudulla on mahdollisimman selkeä joukkoliikennejärjestelmä, jonka tunnusmerkkejä ovat:

- selkeä linjaverkko
- lyhyet kävelymatkat pysäkeille
- houkuttelevat pysäkit
- yksinkertaiset, helposti omaksuttavat aikataulut
- perustarjonta ja ruuhkahuippujen lisätarjonta
- sujuvat liitynnät
- modernit, helppokäyttöiset bussit
- riittävä ja riittävän selkeä tiedottaminen
- selkeä, erilaisia matkustustarpeita palveleva lippujärjestelmä

Aikataulujen säännöllisyys koostuu lähtöaikojen säännönmukaisuudesta, aikataulukausien eroista sekä aikataulukausien lukumäärästä. Tavoitteena on, että runkolinjojen aikataulut pysyvät mahdollisimman samankaltaisina kesällä ja talvella.

Hiljaisen ajan liikennettä ovat arkisin noin klo 23–04, lauantaisin noin klo 00–05 ja pyhinä noin klo 23–01 sekä noin klo 04–09 liikennöivät vuorot. Tavoitteena on palvella kaupunkiseudulla suurimpien asutusalueiden (kerrostaloalueet) ja keskustan välistä liikennetarvetta sekä naapurikuntien kuntakeskusten ja Tampereen keskustan välistä liikennetarvetta. Vuorotarjontaa on kerran tunnissa tai harvemmin. Linjat voivat kierrellä asutusalueilla, jotta saavutetaan mahdollisimman hyvä kattavuus. Yhteydet naapurikuntien ja Tampereen välillä voidaan hoitaa lähiliikenteellä, pitempimatkaisilla vakiovuoroilla tai pikavuoroilla. Hiljaisen ajan liikenteessä sallitaan pidemmät kävelymatkat (400-600 m) kuin normaalin tarjonnan aikana.