Lausunto HE 154/2022 vp / Lausuntopyyntö julkisen henkilöliikenteen järjestämisestä ja rahoituksesta EU:ssa ja muissa Pohjoismaissa

Liikenteen järjestäminen ja rahoitus EU:ssa sekä Pohjoismaissa

Pääperiaatteet avoimen joukkoliikenteen järjestämiseen tulevat EU:n palvelusopimusasetuksesta (1370/2007, PSA). Tieliikenteen toimivaltaiset viranomaiset (TVV) voivat tehdä päätöksen järjestää toimivalta-alueensa tai sen osan julkisen henkilöliikenteen palvelut PSA:n mukaisesti varmistaakseen monilukuisempien, luotettavampien, korkealaatuisempien tai edullisempien palveluiden toteutumisen kuin joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinoiden ehdoilla. Käytännössä tämä tarkoittaa alueellista tai reittikohtaista yksinoikeutta joukkoliikenteen järjestämiseen. Toimivaltaisten viranomaisten toteuttaman liikenteen järjestämiseen käytetään julkista subventiota, kun taas markkinaehtoisen liikenteen on toimittava ilman julkista tukea. TVV:den järjestämää liikennettä on tyypillisesti kaupunkialueilla, kun taas kaukoliikenne on yleensä markkinaehtoista.

Kokemusten perusteella kaupunkialueilla markkinaehtoinen joukkoliikenne ei tarjoaisi riittävää palvelutasoa etenkään hiljaisempina aikoina eikä mahdollistaisi näin kestäviin kulkutapoihin nojautuvaa elämää kaupungissa myös ilta-aikaan ja viikonloppuisin. Myös korona-aikana kaupunkien joukkoliikenteen taso olisi hyvin luultavasti tippunut merkittävästi tai osin hävinnyt kokonaan, jos sitä ei olisi ollut järjestetty PSA:n mukaisesti.

Joukkoliikenne kaupunkialueilla järjestetään yleensä EU:ssa ja Pohjoismaissa vastaavalla tavalla kuin Suomessa, palvelusopimusasetuksen mukaisesti. Koko maata koskevia subventioasteita on vaikea saada ja osin myös hyödytöntä tarkastella, sillä joukkoliikennejärjestelmään kuuluu hyvin erityyppisiä liikenteitä, kuten kaupunkiliikennettä, markkinaehtoista kaukoliikennettä sekä raideliikennettä. Jäljempänä on esitetty muutamia kansainvälisiä esimerkkejä kaupunkien julkisen rahoituksen ja matkustajalipputulojen suhteesta.

Myös julkisen rahoituksen lähde vaihtelee eri maissa. Rahoittajana ja liikennettä järjestävänä toimivaltaisena viranomaisena voivat olla valtio, maakunnat/läänit ja kaupungit. Tyypillisesti päärahoittajana on alueen toimivaltainen kaupunkiseutu. Myös valtionavustusten ja -tuen tapaisia rahoitusinstrumentteja alueille on olemassa.

Ruotsissa joukkoliikennettä järjestetään sekä markkinaehtoisesti että julkisella rahoituksella. Julkisen sektorin toimijoita voivat olla sekä kunnat, kuntayhtymät että maakunnat. Viime kädessä joukkoliikenteestä vastaavat alueelliset joukkoliikenneviranomaiset.

Joukkoliikenteen rahoituksesta katetaan Ruotsissa 51% verotuloilla, joista 47% on peräisin maakunnilta, 3% kunnilta ja 1% valtiolta. Loput 49% katetaan pääosin lipputuloilla, mutta osa myös esimerkiksi mainonnasta ja muusta kaupallisesta toiminnasta saatavilla tuloilla. Edellä mainitut rahoitusosuudet vaihtelevat jonkin verran alueittain. Maakuntien rahoitusosuus sisältää myös yleiset valtionavustukset. Joukkoliikennemarkkinan vuosittaiseksi arvoksi on arvioitu 50 miljardia kruunua, mikä sisältää myös kehittämisen. [1][2]

[1] https://www.svenskkollektivtrafik.se/globalassets/svenskkollektivtrafik/dokument/aktuellt-och-debatt/publikationer/rapport-kompletterande-finansieringskallor-2022.pdf
[2] https://www.k2centrum.se/sites/default/files/fields/field_uppladdad_rapport/kunskapsoversikt_-_kollektivtrafikens_finansiering_och_organisering-.pdf s. 8

Ruotsin valtio rahoittaa joukkoliikennettä suoraan ja välillisesti, esimerkiksi alueiden yleisten avustusten ja kuntien tasausjärjestelmän kautta, mahdollisilla kohdennetuilla joukkoliikenteen tuilla, ilmastopolitiikan keinoin sekä joukkoliikenteeseen vaikuttavilla vähennyksillä ja verotuilla.

Tanskassa kunnat ja maakunnat hankkivat seudullista ja paikallisliikennettä kuuden alueellisen liikenneyhtiön kautta, jotka perustettiin vuoden 2007 kuntauudistuksen yhteydessä. Tästä liikenteestä arviolta noin puolet rahoitetaan lipputuloilla. Vuonna 2014 lipputuloilla katettiin noin 45 prosenttia julkisen linja-autoliikenteen kustannuksista[3].

Tanskan osalta julkisen sektorin rahan jakautuminen valtion, maakuntien ja kuntien kesken on haasteellista, sillä joissain tapauksissa valtio rahoittaa tai tukee myös seudullista ja paikallisliikennettä. Tanskassa on myös saman tyyppinen kuntien verontasausjärjestelmä kuin Ruotsissa, josta ei ole erotettavissa joukkoliikenteen osuutta. Lisäksi valtion kirjanpidossa ei ole mahdollista erottaa liikenteen tuista toimintamenojen ja infrastruktuurin ylläpidon rahoitusta.

Joukkoliikenteen subventio esimerkkikaupungeissa

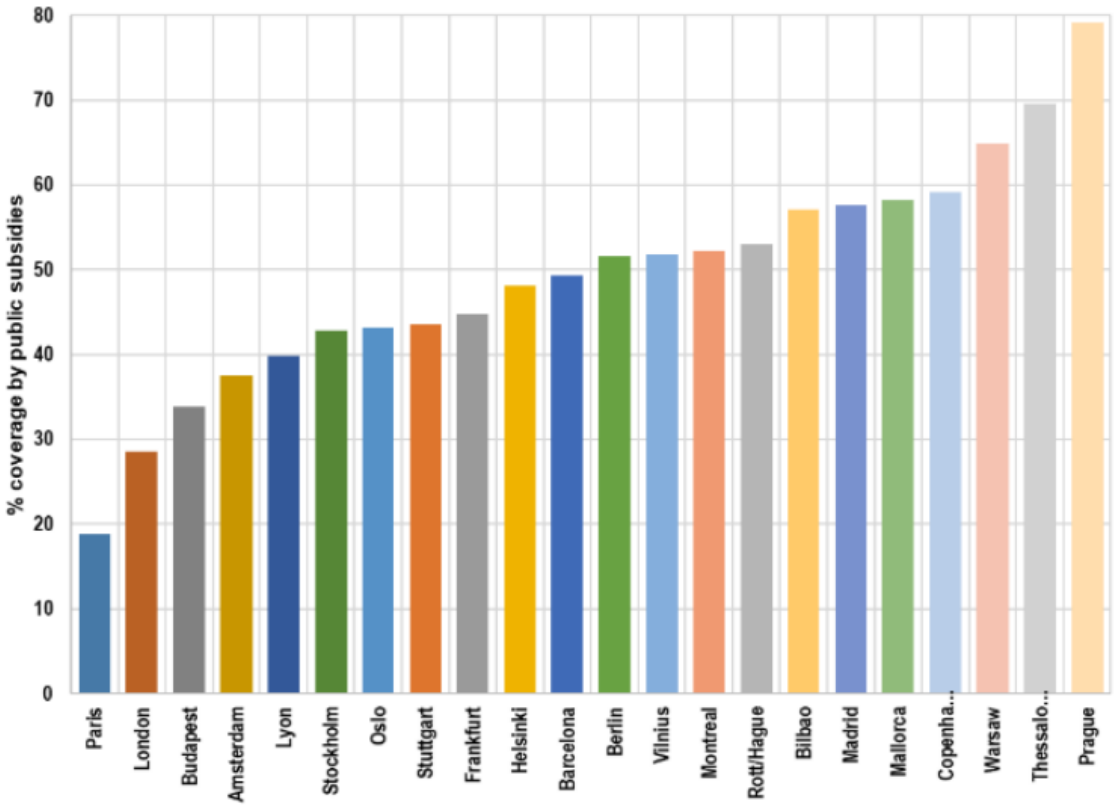
Euroopan metropolialuiden joukkoliikenneviranomaisten järjestö EMTA on julkaissut rahoitustietoja 22:sta Euroopan kaupungista vuodelta 2018.[4] Pääosin lipputulot kattavat 40-60 prosenttia joukkoliikenteen kustannuksista ja julkinen rahoitus loppuosan. Pohjoismaisten kaupunkien subventioasteet ovat lähellä toisiaan (Helsinki 48% joukkoliikenteen rahoituksesta julkisilla varoilla, Tukholma 43%, Oslo 43%, Kööpenhamina 59%). Saksalaisista kaupungeista julkaisussa ovat Stuttgart (43%), Frankfurt (45%) sekä Berliini (52%).

Koronapandemian aikana joukkoliikenteen kysyntä laski kaikkialla Euroopassa suhteellisen samalla tavalla, mikä tarkoitti keskimääräisen subventioasteen merkittävää nousua vuosina 2020-2022.

[3] Transportpolitiskt stöd till perifera regioner i Sveriges grannländer; Rapport 2015:9

https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2010-2015/2015/rapport-2015_9-transportpolitiskt-stod-till-perifera-regioner-i-sveriges-grannlander.pdf

[4] https://www.emta.com/IMG/pdf/2018_emta_barometer-200526.pdf



Kuva 1: Julkisen subvention osuus joukkoliikenteessä 22:lla kaupunkiseudulla.

Kustannusjaossa on vaihteluita eri maiden ja alueiden välillä, ja niiden taustalla on erilaisia rahoitusmekanismeja ja muita tekijöitä, jotka vaikuttavat verrattaviin lukuihin. Esimerkiksi Pariisissa julkisten tukien kattavuus alueen joukkoliikenteestä on laskettu olevan vain 19 %, mutta alueen toimintamenoja katetaan erityisellä kuljetusmaksuihin liittyvällä verolla, jota ei ole laskettu subventioksi. Prahassa julkisten tukien kattavuus on 79%, mikä selittyy osin sillä, että Prahassa on myös alhaisimmat hinnat muihin alueisiin verrattuna (lipputulojen kattavuus kustannuksista 21%).

Huomattavaa on myös, että oheinen vertailu on tehty Euroopan kaupunkien / kaupunkiseutujen kesken. Kaupunkiseutujen ulkopuolella olevan, maaseutumaisen joukkoliikenteen järjestämisestä ja kustannuksista ei ole saatavissa suoraan kattavaa vertailutietoa. Suurten kaupunkien välinen liikenne voi hyvin toimia markkinaehtoisesti, kun taas haja-asutusalueiden erityisesti koulu- tai asiointiliikennettä palvelevat yhteydet tarvitsevat merkittävää julkista subventiota.