TRAFICOM
Liikenne- ja viestintävirasto
Transport- och kommunikationsverket

LAUSUNTO

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunnan liikennejaosto
kaisa.iso-sipila@eduskunta.fi

Päiväys/Datum
06.11.2023
Dnro/Dnr
TRAFICOM/585701/03.03.01/2023
Viite/Referens
Lausuntopyyntö 26.10.2023

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024, HE 41/2023 vp

Valtiovarainkunnan liikennejaosto on pyytänyt Liikenne- ja viestintävirasto Traficomilta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024. Teemana on julkisen henkilöliikenteen palvelujen ostot ja kehittäminen vuoden 2024 talousarvioesityksessä ja keskipitkällä aikavälillä. Erityisteemana junaliikenteen ostot sekä lentoliikenteen ostot.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Julkisen henkilöliikenteen palvelujen ostot ja kehittäminen vuoden 2024 talousarviossa

Vuoden 2024 talousarviossa on osoitettu 102,424 milj. euron määräraha momentille 31.20.55 (julkisen henkilöliikenteen palvelujen ostot ja kehittäminen). Traficom vastaa tämän määrärahan kohdentamisesta ELY-keskuksille (32,329 milj. euroa sis. alv.10%) sekä suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen valtionavustuksen myöntämisestä (suuret 9,750 milj. euroa, keskisuuret 8,125 milj. euroa). Sen lisäksi Traficomin vastuulla on joukkoliikenteen valtakunnallisten kehittämishankkeiden (0,750 milj. euroa) ja liikkumisen ohjauksen (0,600 milj. euroa) rahoitus sekä lentoliikenteen ostot (16,0 milj. euroa, sis. alv 10%).

Vuoden 2023 talousarvioon verrattuna muutokset talousarvioon ovat harkinnanvaraisten ilmastoperusteisten toimenpiteiden rahoituksen poisto (13,3 milj. euroa) ja suurilta kaupunkiseuduilta poistuu kertaluonteinen lisäys (1,0 milj. euroa). Lisäksi lentoliikenteelle on esitetty 15 milj. euroa (sis. alv.10 %) rahoitusta.

Keskipitkällä aikavälillä julkiseen henkilöliikenteeseen vaikuttaa lisäksi suunniteltu arvonlisäverokantojen korotus. Henkilökuljetuspalveluiden arvonlisävero nousisi 10 prosentista 14 prosenttiin, mikä vaikuttaisi tämän momentin liikenteen hankinnan määrärahoihin supistavasti ja yleisesti asiakkaiden matkalippujen hinnoitteluun.

Junaliikenteen ostot

HSL-alueen junaliikenteen ostoista vastaa hallinnonalalla Liikenne- ja viestintäministeriö. Ministeriö on tehnyt vuonna 2022 VR:n kanssa ostoliikennesopimuksen, joka on voimassa vuoteen 2030. Ostoliikennesopimukseen liittyy valtion julkista tukea vajaa 35 miljoonaa euroa vuodessa (alv.10%). LVM:n

lisäksi toimivaltainen viranomainen henkilöjunaliikenteessä on HSL, joka hankkii junaliikennettä omalla toimivalta-alueellaan. HSL:n liikenteessä käytetään alueen kuntien omistavan junakalustoyhtiön (Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy) kalustoa, joten HSL käytännössä kilpailuttaa operoinnin. Lisäksi Tampereen seutu ja HSL rahoittaa omaa lähijunaliikennettään, joka on hankittu LVM:n sopimuksen kautta. HSL:lle tai Tamperelle ei ole myönnetty erillisrahoista lähijunaliikenteen hankintaan varten vaan heille myönnetään valtionavustusta julkiseen henkilöliikenteeseen, jonka kohdistamisesta eri liikennemuotoihin vastaa jokainen toimivaltainen viranomainen itse. Lähijunaliikenteiden lisäksi LVM/VR sopimukseen kuuluu mm. yöjunaliikenne ja yksittäisiä Intercity- ja Pendoliino vuoroja (kaikki Oulun pohjoispuoleinen liikenne on ostoliikennettä).

Henkilöjunaliikenteen julkisia palveluhankintoja säädellään palvelusopimusasetuksella (1370/2007) ja sen muutosasetuksella (2016/2338). Muutosasetuksen siirtymäaika päättyy vuonna 2023, mikä merkitsee, että joulukuusta 2023 alkaen kaikki uudet henkilörautatieliikenteen julkiset palveluhankinnat tulee lähtökohtaisesti kilpailuttaa. Traficom on teettänyt kaksi selvitystä lähijunaliikenteen laajentamisen potentiaalista. Selvityksistä käy taloudellisesta näkökulmasta ilmi, että mikäli lähijunaliikennettä haluttaisiin laajentaa, tarvitsisi se merkittävästi subventiota myös kaikkein kannattavimmilla alueilla. Lähtökohtaisesti kaikki kaupunkijoukkoliikenne on aina subventoitua, mutta subventioaste vaihtelee. Tällä hetkellä alueet eivät voi itse hankkia lähijunaliikennettä, koska toimivalta on vain LVM:llä ja HSL:llä.

LVM rakentaa tietopohjaa pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman toteutusta varten kilpailuttamalla yhdessä Traficomin kanssa selvityksiä, joita tullaan teettämään lisää vuonna 2024. Nyt kilpailutettujen selvitysten tarkoituksena on varmistaa riittävä ymmärrys henkilöjunaliikenteen nykytilasta ja tulevaisuuden näkymistä Suomessa. Vuonna 2024 tullaan teettämään selvityksiä, joiden avulla voidaan muodostaa skenaarioita, reunaehtoja, vaikutusarvioita ja vaihtoehtoisia näkemyksiä tulevan kilpailutuksen toteutuksesta poliittiseen päätöksentekoa varten. Henkilöjunaliikenteen kilpailutus tulee viemään paljon resursseja hallinnonalalla tulevina vuosina.

Lentoliikenteen ostot

Ennen koronaa lentoliikennettä hankittiin valtion toimesta vain Savonlinnaan yhteistyössä Savonlinnan kaupungin kanssa. Valtion osuus on ollut korkeintaan 50 % kustannuksista, kuitenkin korkeintaan 1 miljoonana euron (alv. 10 %.) vuositasolla. Kilpailuttaminen Savonlinnaan on ollut pitkäjänteistä ja rahoitus on ollut valtion budjetin kehyksissä. Pori on hankkinut lentoliikennettä omakustanteisesti vuodesta 2016.

Koronan myötä lentoliikenteen hankinta laajeni viidelle uudelle alueelle: Jyväskylä, Joensuu, Kajaani, Kemi ja Kokkola. Tavoitteena näille yhteyksille on ollut alusta asti sekä valtiolla, että alueilla, että yhteydet toimisivat markkinaehtoisesti. Tämänkin tavoitteen takia hankintakaudet ovat olleet liikenteen hankintaan nähden lyhyitä. Syksyn budjettiriihessä päätettiin rahoittaa näiden viiden yhteyden lisäksi vuoden 2025 ajaksi myös Porin ja Helsingin välistä lentoliikennettä. Tämän kokonaissumma on 38 miljoonaa euroa.

Traficom käynnisti perjantaina 27.10.2023 viiden maakuntakentän kilpailutuksen kaudelle 29.4.2024-28.3.2026. Traficom pitää hyvänä, että budjettiriihessä tehty

päätös lentoliikenteen hankkimiseksi on melkein kaksivuotinen. Tämä selkeyttää tilannetta pidemmäksi aikaa ja tekee lennoista operaattoreiden suuntaan mielenkiintoisemmat. Näiden viiden maakunnan osalta matkustajamäärät ovat olleet koko ajan nousussa, joten yhteydet ovat lähentyneet markkinaehtoisuuden kannattavuutta koko ajan. Viime kauden (31.10.22-30.7.23) keskimääräinen tuki lentomatkustajaa kohden oli 100 euroa, kun sitä aikaisemmalla kaudella summa oli yli 200 euroa. Mikäli lentoliikenne ei vuonna 2026 näiden yhteyksien osalta palautuisikaan markkinaehtoiseksi ja yhteyksiä halutaan rahoittaa, on tätä varten tarjouspyynnössä maininta optiosta. Päätökset option käytöstä tulee tehdä vuoden 2025 aikana. Muutoksena aikaisempiin kilpailutuksiin, tällä kertaa mukaan hankintaosapuoliksi lähtivät mukaan myös Jyväskylän kaupunki, Kajaanin kaupunki, Joensuun kaupunki ja Kemin sekä Tornion kaupungit. Olemalla mukana hankintaosapuolina näillä kaupungeilla on mahdollisuus rahoittaa optiota. Tässä vaiheessa kaupungit eivät ole sitoutuneet rahoitukseen. Kokkola-Pietarsaaren alue ei päättänyt lähteä mukaan hankintaosapuoleksi. Vielä on liian aikaista sanoa palautuvatko yhteydet markkinaehtoiseksi vuonna 2026, mutta ainakin kehitys matkustajamäärien lisäksi on ollut positiivista. Matkustajamäärien lisäksi myös mm. maailman tilanteen suotuisuus uusien markkinaehtoisten yhteyksien avaamiseen sekä mm. polttoaineen ja rahoituksen hinta vaikuttavat. Lentoliikenteessä kaluston pääomakustannukset ja polttoainekulut ovat merkittäviä kulueriä.

Joukkoliikenne kaupunkiseuduilla ja ELY-keskuksissa

Traficom myöntää julkisen henkilöliikenteen valtionavustukset suurille kaupunkiseuduille (Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymä, Tampere, Turku ja Oulu) ja keskisuurille kaupunkiseuduille (10 kaupunkiseutua). Lisäksi Traficom kohdentaa ELY-keskusten joukkoliikennemäärärahat. Valtionavustukset käytetään EU:n palvelusopimusasetuksen mukaisiin liikennehankintoihin ja joukkoliikenteen kehittämiseen lain liikenteen palveluista 173-174§ ja valtioneuvoston asetus liikenteen palvelujen valtionavustuksista (509/2018) mukaisesti.

Koronapandemia näkyy edelleen joukkoliikenteen matkustajamäärissä. Vuoden 2023 matkustajamäärän arvioidaan jäävän vielä alemmaksi kuin koronaa edeltävänä vuotena 2019. Vaihtelu on kaupunkiseutukohtaista, mutta kokonaismatkustajamäärään vaikuttaa etenkin HSL-alueen matkustajamääräkehitys. Etenkin etätöillä on pitkäaikaisia vaikutuksia kaupunkijoukkoliikenteeseen. Pidempimatkaisessa joukkoliikenteessä korona heikensi markkinaehtoisen liikenteen toimintaedellytyksiä. ELY-keskukset korvasivat osan päättyneistä markkinaehtoisista yhteyksistä liikenteen hankinnoilla.

Ukrainan sodasta ja erityisesti polttoaineiden hintojen noususta johtuen linja-autoliikenteen kustannusindeksi on noussut voimakkaasti viime vuosina. Vuodesta 2020 linja-autoliikenteen kustannusindeksi on noussut noin 20 prosenttia. Kustannusindeksi on yleisesti joukkoliikenteen sopimusten indeksiehtona, joten liikenteen hankinnan kustannukset ovat nousseet vastaavasti.

Ilmastoperusteisesta rahoituksesta oli sidottu 10 miljoonaa euroa seitsemälle kaupunkiseuduille MAL-sopimuksilla. MAL-sopimusten kiinteän osuuden lisäksi rahoitusta käytettiin puhtaiden käyttövoimien edistämiseen toimivaltaisten viranomaisten liikenteessä. Ilmastoperusteisen rahoituksen päättyminen tarkoittaa noin 40 prosentin vähennystä suurille ja keskisuurille kaupunkiseuduille myönnettävään valtionavustukseen. Nykyisellä rahoitustasolla valtion rahoitusosuus

kaupunkiseutujen PSA-liikenteen järjestämisestä on arviolta keskimäärin 3 prosenttia suurilla kaupunkiseuduilla ja keskimäärin 13 prosenttia keskisuurilla kaupunkiseuduilla vuonna 2024.

Edellä mainituista seikoista johtuen ilmastoperusteisten toimenpiteiden rahoituksen poisto vaikuttaa kaupunkiseutujen joukkoliikenteen järjestämiseen lähivuosina ja kaupunkiseutujen tulee kasvattaa vastaavasti omaa rahoitustaan joukkoliikenteeseen, korottaa asiakashintoja tai heikentää joukkoliikenteen palvelutasoa.

ELY-keskusten osalta rahoitustilanne on erittäin haastava johtuen kasvaneista liikennöintikustannuksista ja markkinaehtoisen liikenteen vähenemisestä. ELY-keskusten liikenne turvaa pääosin peruspalvelutason liikkumistarpeita, kuten asiointi-, opiskelu- ja työmatkoja. ELY-keskusten joukkoliikenteen rahoitus perustuu yksinomaan valtion talousarvioon. Vuonna 2023 ELY-keskuksissa on jo käynnistetty sopeutustoimia, joita ovat liikenteen hankintojen karsinnat, kuntien maksuosuuksien kasvattaminen yhteishankinnoissa sekä kuntien valtionavustusten leikkaaminen. Rahoitusvaje on sopeutustoimista huolimatta merkittävä ja nykyinen määrärahataso johtaa merkittäviin ELY-keskusten liikenteen leikkauksiin etenkin vuodesta 2025 alkaen.

Kaiken kaikkiaan joukkoliikenne on monella tapaa hankalassa tilanteessa ja valtion rahoitusnäkymät heikentävät sitä entisestään. Julkisen liikenteen järjestämistä on hankaloittanut koronaa seuranneet lipputulojen vähenemä, työvoimapula sekä liikenteen kustannustason nousu. Toimivaltaiset viranomaiset ovat sopeuttaneet toimintaansa näiden mukaisesti pyrkien kuitenkin samalla ylläpitämään tarvittavaa palvelutasoa sekä edistämään käyttövoimamuutosta ja digitalisaatiota, luottaen pysyväksi suunniteltuun ilmastoperusteisten toimenpiteiden valtionavustukseen sekä Liikenne 12 -suunnitelmaan kirjattuihin tasokorotuksiin vuodesta 2025 (suuret kaupunkiseudut 20 miljoonaan euroa, keskisuuret kaupunkiseudut 6 miljoonaa euroa ja ELY-keskukset 6 miljoonaa euroa). Rahoitustason palauttamisella korona-aikaa ja Venäjän hyökkäyssotaa edeltävälle tasolle tulee olemaan negatiiviset vaikutukset joukkoliikenteen toimijoille sekä matkustajille.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) 6.11.2023. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa sähköisiä allekirjoituksia tukevalla lukijaohjelmalla tai Traficomin kirjaamosta.

Eklund Pipsa
Johtaja

Bärman Toni
Erityisasiantuntija