



# Ruotsin ja Suomen joukkoliikenteen järjestämistapojen ja toimintamallien vertailu

Raportti  
11.9.2023



# Esipuhe

Selvityksen tarkoituksena on ollut tarkastella joukkoliikenteen järjestämistapoja ja toimintamalleja Suomessa ja Ruotsissa. Selvityksen on tilannut Linja-autoliitto.

Työn ensimmäisessä vaiheessa on tehty kirjallisuuskatsaus ja analysoitu useita raportteja sekä tilastoja Suomen ja Ruotsin joukkoliikenteen järjestämisestä ja rahoittamisesta.

Toisessa vaiheessa on suoritettu kyselytutkimus Ruotsin joukkoliikenteen alueellisille toimivaltaisille viranomaisille. Kysely on ollut auki 4.–21.5.2023, jona aikana saatiin vastauksia kymmeneltä viranomaiselta.

Työssä on haastateltu joukkoliikenteen keskeisiä etujärjestöjä sekä yhtä toimivaltaisista viranomaisista. Haastateltuja tahoja ovat olleet Svensk Kollektivtrafik, Sveriges Bussföretag, Suomen Paikallisliikenneliitto sekä Tampereen seudun joukkoliikenne Nysse.

Työtä on ohjannut ohjausryhmä, johon ovat kuuluneet:

Mika Mäkilä	Linja-autoliitto ry
Mikko Saavola	Linja-autoliitto ry
Risto Pekola	Pekolan Liikenne Oy
Antti Korsisaari	Korsisaari Oy

Selvitystyö aloitettiin maaliskuussa ja se valmistui kesäkuussa 2023. Selvitystyössä on ollut konsulttina WSP Finland Oy, jossa työstä ovat vastanneet Edwin 't Lam, Simo Airaksinen, Johanna Nyberg, Antti Kataja, Väinö Jalkanen ja Alekski Ojanperä.

# Sisällysluettelo

1. Tausta ja tavoitteet
2. Joukkoliikenteen järjestämistapojen ja toimintamallien kuvaus
  - 2.1 Järjestämistavat ja toimintamallit
    - Viranomaisalueen maantieteellinen laajuus
    - Joukkoliikenneviranomaisen järjestäytyminen
    - Viranomaisten kulkumuotojen valikoima
    - Raideliikenteen järjestäminen
    - Valtion asettamat tavoitteet
    - Viranomaisten asettamat tavoitteet
    - Päätösvalta
    - Markkinaehtoisen liikenteen rooli
    - Puutteellisen ohjauksen seuraus – Case Alankomaista
  - 2.2 Hankinta
    - Hankintamallit yleisesti
    - Hankintamallit Ruotsissa
    - Hankintamallit Suomessa
    - Järjestämis- ja hankintamallien analysointi
    - Linja-autojen käyttövoimat
    - Lippu- ja maksujärjestelmät
  - 2.3 Rahoitus
    - Joukkoliikenteen rahoituksen lähteet
    - Julkisen tuen jakaantuminen
    - Joukkoliikenteen rahoituksen kehitys
    - Joukkoliikenteen Valtiontuki Suomessa
    - Muuta rahoitusmalleihin liittyvää
    - Joukkoliikenteen subventio ja matkasuorite
    - Viranomaisten nostot linja-autoliikenteen kehittämiseksi
  - 2.4 Linja-autoliikenne toimialana
3. Vaihtoehtoiset järjestämistavat ja toimintamallit  
Lähteet

# 1. Tausta ja tavoitteet

# Tausta ja tavoitteet

Suomessa on 37 joukkoliikenteen toimivaltaista viranomaista. Raideliikenteessä viranomaistoiminnot on keskitetty, sillä HSL on raideliikenteen toimivaltainen viran-omainen omalla toimivalta-alueellaan ja liikenne- ja viestintäministeriö HSL-alueen ulkopuolisessa junaliiken-teessä. Tieliikenteessä on useita seudullisia viranomaisia suurilla ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla. Kaupunkiseutujen ulkopuolella toimivaltaisia viranomaisia ovat ELY-keskukset.

Toimivaltaisten viranomaisten joukkoliikenteen hankintatavat vaihtelevat. Karkeasti voidaan todeta, että kaupungit hankkivat liikennettä bruttomallilla ja ELY-keskukset nettomallilla. Kaupunkiseudut rahoittavat merkittävämmiin joukkoliikennettä ja tekevät pidempiä sopimuskausia, mikä mahdollistaa myös suuremmat kalustoinvestoinnit.

ELY-keskukset kilpailuttavat tavallisesti lyhyitä sopimus-kausia, mikä ei mahdollista kalustoinvestointeja kyseistä sopimusta varten. ELY-keskukset ovat vähitellen lisänneet myös bruttomallin käyttöä. Kunnat voivat myös rahoittaa merkittävän osan ELY-keskusten sopimuksista. Kunnat vastaavat erityisesti koululaisiin ja asiointiin painottuvasta sisäisestä liikenteestään. Toimivaltaisten viranomaisten välillä on myös muita eroja esimerkiksi käytettävissä olevien määrärahojen ja henkilöresurssien suhteen.

Markkinaehtoista liikennettä on varsinkin suurten kaupunkiseutujen välisessä liikenteessä. Markkinaehtoista liikennettä on jonkin verran myös ELY-keskusten toimivalta-alueilla silloin, kun koululaisten ja opiskelijoiden määrät ovat riittäviä kannattavaan liikenteeseen.

Kaupunkiseutujen viranomaiset tarjoavat tavallisesti yhtenäisen joukkoliikennejärjestelmän. ELY-keskusten tarjonta perustuu pitkälti työmatka-, opiskelu- sekä asiointiyhteyksiin ja markkinaehtoista liikennettä täydentävään liikenteeseen.

**Työssä on ollut kaksi keskeistä tavoitetta:**

**1) Joukkoliikenteen organisoinnin, järjestämistapojen ja toimintamallien tilannekuvan muodostaminen tunnistaa joukkoliikenteen kasvua tukevia vaihtoehtoisia malleja**

Nykyisin järjestämistapa on hajautettu osin kulkumuodoittain. Monilla seuduilla toivotaan raideliikenteen lisäämistä, mutta toisaalta osalla seuduista raideliikennettä hankittaisiin nykyisen seudullisen viranomaisen toimivalta-alueen ulkopuolelle. Joukkoliikenteen kehittäminen ja rahoittaminen kokonaisuutena tukisi todennäköisesti myös parhaiten joukkoliikenteen kasvua. Palveluntuottajien kannalta olisi olennaista toiminnan pitkäjänteisyys, mikä tukee parhaiten toiminnan kehittämistä sekä investointeja kalustoon ja varikkoihin. Toiminnan kannalta on parasta hyödyntää yritysten osaamista ja antaa myös markkinoiden hakeutua parhaita tuloksia tuottaviin ratkaisuihin.

**2) Ruotsin joukkoliikenteen organisoinnin ja järjestämismallien selvittäminen sekä Ruotsin toimintatapojen hyötyjen ja heikkouksien tunnistaminen.**

Työssä esitetään vaihtoehtoisia järjestämismalleja ja toimintaympäristön tekijöitä, joilla on mahdollinen vaikutus toimivaltaisen viranomaisen hankkimaan palvelutasoon, muutoksen johtamiseen ja kustannustehokkuuteen. Selvitys toimii lähtökohtana tulevan hallitusohjelman keskusteluun syksyllä 2023. Linja-autoliitto on linja-autoliikenteen yritysten yhteistyö- ja edunvalvontajärjestö. Selvitystyö rajoittuu linja-autoliikenteeseen, mutta tapauskohtaisesti selvitys huomioi myös muut joukkoliikenneviranomaisen liikkumis-muodot, peilaten linja-autoliikenteen roolia joukko-liikennekokonaisuudessa.

## 2. Joukkoliikenteen järjestämistapojen ja toimintamallien kuvaus

### 2.1 Järjestämistavat ja toimintamallit

# Viranomaisalueen maantieteellinen laajuus

Ruotsissa on 21 joukkoliikenneviranomaisen toimivalta-alueita, jotka suunnittelevat ja kilpailuttavat liikenteensä toimivalta-alueelleen. Norrbottenissa on kuitenkin kaksi viranomaista: alueellisen viranomaisen lisäksi Luulajan kunta omalla toimivalta-alueellaan.

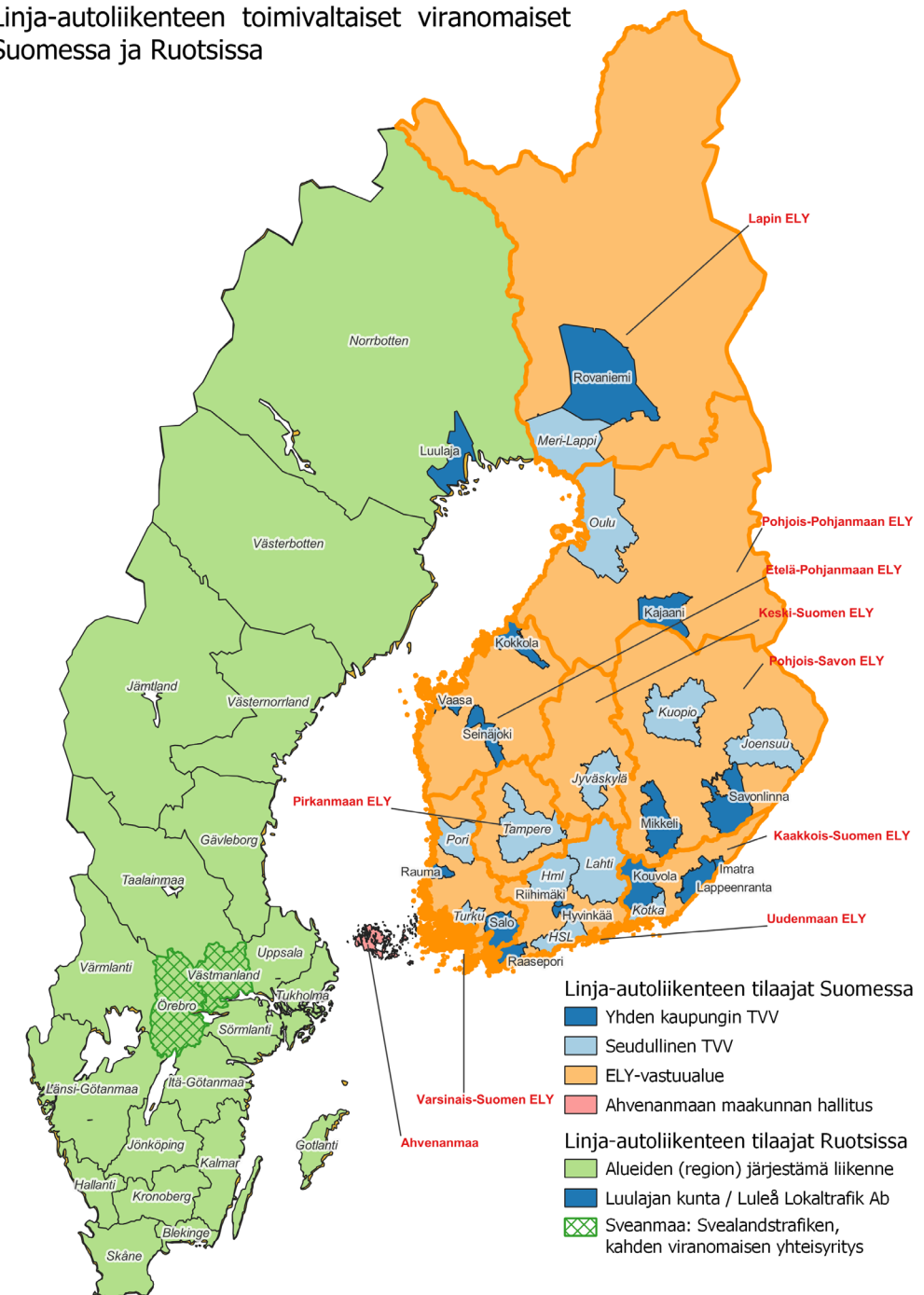
Edellä mainittujen lisäksi alueelliset joukkoliikenneviranomaiset ovat perustaneet yhdessä toisten läänien kanssa yhtiöitä ja yrityksiä, jotka järjestävät joukkoliikennettä usean läänin alueella:

- Öresundståg, Mälardalstrafik, Tåg i Bergslagen sekä Norrtåg tilaavat seudullista junaliikennettä, kukin 4-6 läänin alueella. (Kts. kalvo 10.)
- Svealandstrafiken järjestää linja-autoliikennettä kahden läänin alueella ilman kilpailutusta.

Luulajan kunta omistaa 100-prosenttisesti Luleå Lokaltrafik Ab:n järjestäen itse kaupunkiliikenteen. Myös Skellefteån bussi-liikenteen, Uppsalan kaupunkiliikenteen ja Göteborgin raitioliikenteen järjestää kunta ilman kilpailutusta.

Ruotsissa alueiden rooli on huomattavasti suurempi kuin Suomessa ELY-keskusten. Alueet keräävät noin 10 prosentin suuruista veroa, jolla ne rahoittavat terveydenhuollon ja joukkoliikenteen.

Suomessa on kaikkiaan 27 yhden tai useamman kunnan muodostamaa viranomaisaluetta, yhdeksän ELY-vastuualuetta sekä Ahvenanmaan maakunnan hallitus, yhteensä 37 eri tilaajaa. Suomessa kaupunkiseutujen toimivaltaisten viranomaisten rooli korostuu joukkoliikenteessä sekä määrällisesti että laadullisesti.



# Joukkoliikenneviranomaisen järjestäytyminen

## Ruotsi

Joukkoliikennelaki määrää, että joukkoliikenteestä vastaavat alueet (region) ja kunnat. Alueet tarkoittavat käytännössä läänejä. Alueet ja kunnat päättävät keskenään, kumpi toimii joukkoliikenneviranomaisena, ja järjestää joukkoliikennepalveluita. Useimmiten alueet vastaavat joukkoliikennepalveluista, mutta joillakin alueilla kunnat ovat päättäneet huolehtia itse joukkoliikenteensä järjestämisestä. Näissä tapauksessa alueellisen viranomaisen vastuualue on supistettu ko. kuntien ja tehtävien osalta.

- Kuntamalli – Luulaja, Gotlanti
- Kuntayhtymämalli - Norrbottenissa ja Västernorrlandissa
- Aluemalli – muualla

Muutamia alueista järjestäytyvät osakeyhtiön kautta: Itä-Götanmaa, Hallanti, Västerbotten, Länsi-Götanmaa, Västmanland ja Norrbotten.

Alue vastaa liikenteen järjestämisen lisäksi myös strategisen tason suunnittelusta. Pieni osa alueista omistaa julkisen yhtiön, jonka vastuulla ovat operatiivinen suunnittelu ja hankinta. Näitä ovat esim. Västtrafik ja Skånetrafiken.

Kunnat vastaavat oman alueensa koululais- ja erityiskuljetuksista. Kunnat voivat sopia alueidensa kanssa, että kuljetusten suunnittelu, hankinta ja seuranta siirretään alueelle. Osapuolet sopivat yhdessä rahaliikenteestä ja kuljetusten tavoitteista.

## Suomi

Laki liikenteen palvelusta määrää, että tieliikenteen viranomaisia ovat ELY-keskukset ja laissa määritellyt kunta- ja seutuviranomaiset. Viranomaiset toimivat vastuukuntamallilla, jossa yksi kunta vastaa operatiivisesta suunnittelusta ja hankinnasta ja yhteistyöhön kuuluvat kunnat osallistuvat resursoinnilla.

Edellä mainitun lisäksi jokainen kunta saa järjestää liikennepalveluita oman kuntansa alueella. Useimmiten kunnat järjestävät koululaiskuljetuksia ja vanhemmille väestölle suunnattua palveluliikennettä. Ennen hyvinvointialueiden voimaan tuloa kunnat järjestivät myös Sote-kuljetuksia. Joskus kunnat ovat hankkineet palveluliikenteen ja kutsuliikenteen kuntayhtymässä yhdessä muiden kuntien kanssa.

Yleisesti ottaen ELY-keskukset pyrkivät järjestämään joukkoliikennettä kuntakeskusten välissä ja lisäksi täydentämään markkinaehtoista liikennettä. Ostoliikenteen kohteena ovat useimmiten koululais- ja asiointivuorot.

Kuntaviranomaiset ja seutuviranomaiset järjestävät kuntarajat ylittävät palvelut omalla toimivalta-alueellaan.



# Viranomaisten kulkumuotojen valikoima

## Ruotsi

Alueellisten viranomaisten vastuulle kuuluvat lähtökohtaisesti kaikki joukkoliikennemuodot. Joukkoliikenteen järjestämisen toteutustapaa ei ole rajattu laissa. (Lag (2010:1065) om kollektivtrafik)

Alueilla olevat kulkumuodot:

- Linja-auto: kaikki alueet
- Metro: Tukholma
- Raitiotie: Tukholma, Itä-Götanmaa, Skoone ja Länsi-Götanmaa
- Lähijuna: kaikki alueet Gotlantia lukuun ottamatta
- Lautta: Tukholma, Jönköping, Blekinge, Skoone ja Länsi-Götanmaa

Kaupunkipyöräjärjestelmät eivät ole osa alueellisten viranomaisten toimintaa, vaan palvelu syntyy markkinaehtoisesti kuntiin. Kaupunkipyörät ovat siten irrallinen liikennemuoto matkaketjussa.

## Suomi

Joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset järjestävät pääsääntöisesti linja-autoliikennettä. HSL:n, Tampereen seudun ja Turun seudun viranomaiset järjestävät linja-autoliikenteen lisäksi yhden tai useamman muun kulkumuodon palveluita, kuten lauttaliikenne ja kaupunkipyörät.

Toimivaltaisten viranomaisten vastuulla olevat kulkumuodot:

- Linja-auto: ELY ja kaikki TVV-kunnat
- Metro: HSL
- Raitiotie: HSL ja Nysse/Tampere
- Lähijuna: HSL (LVM tilaajana Tampereen seudulla)
- Lautta: HSL ja Föli/Turku

Jotkin kaupungit ovat lisäksi hankkineet kaupunkipyöräpalveluita ja integroineet järjestelmän osaksi joukkoliikennepalvelua. Kaupunkipyöriä on Helsingissä, Espoossa, Vantaalla, Tampereella, Turussa ja Kuopiossa. Kaupunkipyörät voivat kuulua osaksi alueen joukkoliikenteen ilmettä, mutta Turku lukuun ottamatta kaupunkipyörästä on tarve maksaa erillinen maksu. Turussa käyttöoikeus sisältyy joukkoliikenteen kausikorttiin.

# Raideliikenteen järjestäminen

## Ruotsi

Alueellista junaliikennettä järjestävät useimmiten julkisen vallan yhtiöt, jotka hankkivat liikenteen operaattoreilta. Nämä julkiset yhtiöt ovat seudullisen junayhteistyön osapuolina olevien alueiden yhteisomistuksessa. Liikenne ylittää aluerajat ja yhden yhtiön takana on tapauksesta riippuen 4-6 viranomaisaluetta. Ab Transitio -yhteisyrittäjä vastaa junien hankinnasta ja kunnossapidosta kaikkialla Ruotsissa. Se vuokraa kalustoa alueille.

Ruotsissa on tänä päivinä neljä henkilöraideliikenteen operaattoria. Valtion omistama SL on niistä suurin kattaen yhteydet suurimpien kaupunkien välillä.

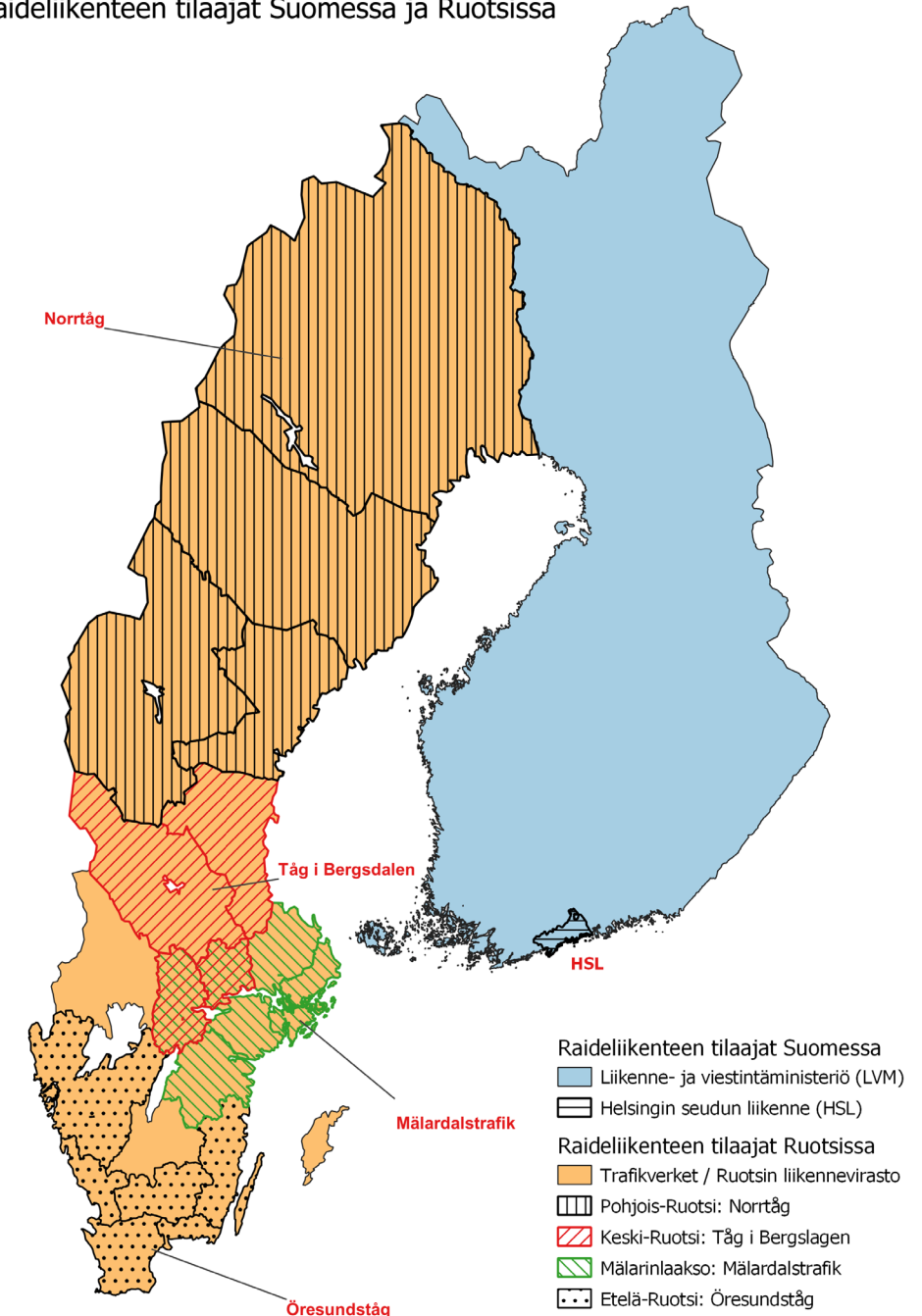
Trafikverket huolehti raideinfrastruktuurista ja asemista.

## Suomi

HSL-alueella ja LVM:llä on toimivalta tilata junaliikennettä. Muilla TVV:llä toimivalta kohdistuu linja-autoliikenteen tilaamiseen. HSL-alueen ulkopuolella VR järjestää markkinaehtoisesti etupäässä kaukojunaliikennettä. Ostoliikenteellä valtio (LVM) täydentää markkinaehtoista tarjontaa.

Valtio hankkii myös Tampereen seudulle ylimääräisiä lähiraideliikenteen vuoroja Tampereen seudun puolesta. Osallistuvat kunnat vastaavat ylimääräisten vuorojen hankintakustannuksista valtiolle.

Suomessa käydään parhaillaan keskusteluja lähijunaliikenteen käynnistämisen perustamisesta eri puolilla maata. Selvityksiä lähijunaliikenteen potentiaalista ja infran kehittämistarpeista laaditaan eri alueilla.



# Valtion asettamat tavoitteet

## Ruotsi

Ruotsin valtio linjaa liikennejärjestelmän tavoitteet yleisluontoisella tasolla. Joukkoliikenteen viranomaisilla on tehtävänänsä soveltaa ja tarkentaa tavoitteet omalle alueelleen. Valtion liikennepoliittiset tavoitteet voivat olla keskenään ristiriitaisia. Yleinen tavoite on varmistaa yhteiskunnallisesti tehokas ja pitkällä aikavälillä kestävä liikennetarjonta kansalaisille ja elinkeinoelämälle koko maassa (Sveriges Riksdag, 2018). Tavoitetta täydentävät toiminnallinen saavutettavuustavoite sekä ympäristön ja liikenneturvallisuuden huomiointitavoite. Suora vaikutus alueelliseen joukkoliikenteeseen on vähäistä.

Ruotsin *fördubblingsprojektet* eli kaksinkertaistamisprojekti oli tavoitteensa osalta suuri menestys, koska joukkoliikenne sai hyvää näkyvyyttä ja myös valtion tasolla aloitettiin konkreettisemmin panostaa joukkoliikenteen kehittämiseen ja tavoitteen saavuttamiseen. Tavoite kohdistui vuosiin 2016–2020 (Svensk kollektivtrafik, 2011). 2020-luku on kuitenkin ollut haastava koronapandemiasta johtuvien laskevien matkustajamäärien takia.

Sveriges Bussföretag, Tågföretagen ja Svensk kollektivtrafik ovat käynnistäneet *julkisen liikenteen uusi alku*-tavoitteen toteuttamisen. Tavoitteena on, että vuonna 2030 neljä kymmenestä moottoriajoneuvolla tehdystä matkasta tehdään joukkoliikenteellä vuonna 2030 (Svensk kollektivtrafik, 2022).

## Suomi

Valtiolla on omat tavoitteensa joukkoliikenteen kehittämiseksi. Useat tavoitteet kohdistuvat hiilipäästöjen hillitsemiseen ja liikenteen kestävyteen. Toimivaltaiset viranomaiset määrittelevät joukkoliikenteen kehittämisen konkreettisimmat tavoitteet.

Eräs liikennepalvelulakiin kirjoitettu tavoite on, että toimivaltaisten viranomaisten on suunniteltava matkustajille tarjoamansa palvelut ensisijaisesti seudullisina tai alueellisina kokonaisuuksina ja tavoiteltava kaikkien henkilökuljetusten yhteensovittamista. Yhteensovittaminen koskee myös markkinaehtoisesti syntyviä palveluita.



Kuva: Joukkoliikenteen kasvutavoitteiden taustalla olevia tavoitteita ja linjauksia. Lähde: Traficom (2019).

# Viranomaisten asettamat tavoitteet

## Ruotsi

Joukkoliikennelain mukaan Ruotsin joukkoliikenneviranomaisten tulee laatia joukkoliikenteen strategia eli kehittämisohjelma (*trafikförsörjningsprogram*). Aluehallitus tai aluevaltuusto hyväksyy asiakirjan.

Kehittämisohjelma laaditaan tai päivitetään noin neljän vuoden välein. Ohjelman sisältö on melko vapaa, mutta valtio edellyttää tiettyjen aiheiden, kuten liikkumisen esteettömyyden, sisällyttämistä ohjelmaan.

Ruotsissa tavoitellaan joukkoliikenteen kasvua useimmiten liikennejärjestelmän tavoitteiden kautta. Tavoitellaan esimerkiksi kulkutapaosuuden kasvua siten, että 55 %:n kulkutapaosuus saavutetaan vuoteen 2035 mennessä.

Liikennejärjestelmälle asetetut tavoitteet eivät aina ole perusteltuja alueellisten joukkoliikenneviranomaisten näkökulmasta, koska ko. viranomaisilla ei ole lähtökohtaisesti toimivaltaa maankäytössä tai liikennesuunnittelussa. Päätösvallan jakaantuminen voi synnyttää tilanteita, jossa aluetason viranomaisen tavoitteet joukkoliikenteen kehittämisestä ja valtion päätökset esimerkiksi tieinfrastruktuurin osalta eivät tue toisiaan.

Alueellisen viranomaisen valitsemat kehittämissuunnat eivät ole sitovia kunnille. Ne on kuitenkin valmisteltu yhteistyössä alueen kuntien kanssa. Kuntien sitoutumista strategiaan tai kuntien toimenpiteiden toteuttamista ei kuitenkaan valvota.

Joukkoliikennelaki edellyttää alueellisia joukkoliikenneviranomaisia asettamaan alueellisen joukkoliikenteen tavoitteet joukkoliikennestrategian teon yhteydessä. Strategia tulee päivittää tarvittaessa.

Kyselymme vastanneista ruotsalaisista joukkoliikenneviranomaisista yhdeksän kymmenestä oli tehnyt lakisääteisen joukkoliikennestrategian.

Strategiaan sitoutumisessa ilmenee suuria eroja. Kyselyyn vastanneista viranomaisista 40 % kertoi sitoutuneensa joukkoliikennestrategiassa esitettyyn palvelutasoon kokonaisuudessaan. 30 % kertoi toteuttavansa palvelutason siltä osin kuin määrärahojen puitteissa on mahdollista. Loput 30 % kertoivat, että palvelutasotavoitteet ainoastaan auttavat liikenteen hankintojen kohdentamisessa.



# Viranomaisten asettamat tavoitteet

## Suomi

ELY-keskuksilla ei ole selkeitä tavoitteita linja-autoliikenteelle. Se johtuu siitä, että ne järjestävät lähinnä matalan tason tarjonnan, koululaisille, asuinkeksuksessa asioiville ja työmatkalaisille. ELY-keskusten joukkoliikennettä koskeva tavoite on varmistaa joukkoliikenteen perustaso kaupunkiseutujen välissä. Tavoite konkretisoidaan koululaisvuorojen hankinnalla ja yksittäisten ME-liikennettä täydentävien vuorojen hankkimisella. ELY-keskukset päättävät oman alueensa palvelutasosta. Linjastosuunnittelussa matkaketjuilla on nykyään merkittävä rooli.

Kaupunkiseutujen toimivaltaisilla viranomaisilla on pääsääntöisesti laadittuna oma joukkoliikennestrategia tai -ohjelma, joka koostuu nykytilan kuvauksesta sekä yhdestä tai useammasta tavoitteesta, usein matkamäärään liittyvästä. Tavoitteet konkretisoidaan toimenpideohjelmilla. Hyvään toimenpideohjelmaan on sisällytetty toteutuksen aikataulu ja vastuutahot.

Joukkoliikennestrategia/-ohjelma toimii ohjaavana strategisena dokumenttina. Valtaosa joukkoliikenneohjelmista on tehty viimeisten viiden vuoden aikana. Vanhimmat ovat jo päivitystarpeessa tai niitä on jo päivitetty.

Yleisesti todetaan, että matkustajamäärän kasvu on tärkeä tavoite. Nyssen ja Fölin tavoitteet ovat laajemmin liikennejärjestelmään liittyviä tavoitteita pyrkimyksenään kasvattaa kestävien kulkutapojen osuuksia. Kulkutapaosuuden kasvattaminen vie tavallisesti enemmän aikaa kuin matkustajamäärän nostaminen.

Lain liikenteen palveluista tultua voimaan joukkoliikenteen palvelutason määrittäminen ei ole enää kuulunut joukkoliikenteen toimivaltaisen viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Monesti palvelutaso kuitenkin määritellään silti, koska se antaa tukea joukkoliikenteen kehittämissuunnan valinnoissa ja päätöksenteossa.

# Päätösvalta

## Ruotsi

Vuodesta 1996 lähtien alueelliset joukkoliikenneviranomaiset ovat saaneet järjestää joukkoliikennettä päätävervokolla.

Vuonna 2012 tuli voimaan joukkoliikennelaki, jonka myötä liikennejärjestelmä muuttui entistä enemmän kestäväksi kehityksen mukaiseksi: esteettömäksi ja saavutettavaksi.

Alueiden itsehallinnon vuoksi Ruotsin valtio ei aseta tavoitteellisia vaatimuksia alueille liikenteen järjestämisen osalta. Vaatimusten sijaan valtio asettaa puitteet, joilla alueelliset joukkoliikenneviranomaiset hoitavat joukkoliikenteen organisointia ja liikenteen hankintaa. Ei ole lakisääteisiä vähimmäistasoja tai muita vaatimuksia liikenteen toteuttamiselle. Tämä johtaa siihen, että on havaittavissa suuria paikallisia ja alueellisia eroja joukkoliikenteen järjestämisessä sekä joukkoliikenteen tarjonnassa.

Kunnallinen itsehallinto on ruotsalaisen hallintomallin kulmakivi. Itsehallinto tarkoittaa sitä, että alueille ja kunnilla on oma, periaatteessa vapaa ja valtion puuttumiselta suojattu sektori, jonka puitteissa niillä on oikeus suunnitella ja toimia oma-aloitteisesti. Se tarkoittaa myös että kunnilla ja alueille on oikeus kerätä veroja kuntalaisilta, joilla kunta- ja aluepoliittiset toiminnat resursoidaan (Hylander, 2022).

Ruotsissa julkisilla tahoilla on omat näkemyksensä joukkoliikenteen kehittämisestä. Pääsääntöisesti korkeamman tason toimijat keskittyvät yhdistämiseen, kun taas paikallisesti halutaan turvata tarjonta.

## Suomi

Suomessa vuonna 2009 voimaan tullut joukkoliikennelaki uudisti joukkoliikenteen järjestämistä. Kaupungit saivat päättää miten siirtymäajan jälkeen joukkoliikennettä järjestetään. Joukkoliikenteen voi antaa syntyä myös markkinaehtoisesti, jolloin liikenne toteutuu, jos operaattorit kokevat sen itselleen kannattavaksi.

Useat kaupungit päättivät noudattaa EU:n palvelusopimusasetusta (PSA) varmistaakseen sellaisten yleishyödyllisten palvelujen tarjoamisen, jotka ovat muun muassa monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia kuin palvelut, joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinoiden ehdoilla. PSA:n mukaisessa järjestämissä kaupunkiviranomaisella on vastuu järjestää joukkoliikennettä omalla toimivalta-alueellaan.

Laki liikenteen palveluista tuli voimaan vuonna 2017 ja se jatkaa edellisen lain ajatuksilla, mutta vie samalla yhteistyötä eri tahojen välillä pidemmälle. Joukkoliikennepalveluiden erillisten kokonaisuuksien integrointi parempaan toimivaan kokonaisuuteen on ollut eräs tavoite laille.

Tieliikenteen toimivaltaiset viranomaiset järjestävät joukkoliikennepalveluita omatoimisesti omalla toimivalta-alueellaan. Hankintalaki ja erityisalojen hankintalaki määräävät millä ehdoin toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä liikennehankintoja.

# Päätösvalta

## Ruotsi

Valtio asettaa reunaehdot lailla. Valtiolla ei kuitenkaan ole velvollisuuksia joukkoliikenteen suhteen.

Tukholmaa lukuun ottamatta kunnat päättävät paikallisesti aluepolitiikasta. Vuonna 2018 on tullut voimaan aluesuunnittelulaki, jonka johdosta alueellinen koordinointi on vahvistunut mm. asumisessa ja liikkumisessa. Uusi laki ohjaa Tukholman ja Skoonen suunnittelua, ja tulevaisuudessa muidenkin alueiden suunnittelua.

Joukkoliikenteen olosuhteet vaihtelevat paljon eri alueilla ja alueellinen itsemääräämisoikeus näkyy liikenteen järjestämisessä.

Ruotsin Liikennevirasto eli Trafikverket vastaa pääosin valtion tie- ja rautatieinfrastruktuurin suunnittelusta, kehittämisestä, toiminnasta ja kunnossapidosta. Tämä on erittäin tärkeää myös alueelliselle joukkoliikenteelle. Trafikverket hallinnoi suurinta osaa Ruotsin infrastruktuurin investointeihin käytettävissä olevista varoista.

Suurkaupunkineuvottelujen kautta valtio ja alueet ovat voineet toteuttaa merkittäviä joukkoliikenteen infrahankkeiden kehittämistoimenpiteitä.

Ruotsin ilmastolaki tuli voimaan vuonna 2018. Laki ei suoraan sido kuntia tai alueita toimenpiteisiin. Laki konkretisoidaan ilmastopoliittisella toimintasuunnitelmalla, joka tehdään 4 vuoden välein. Suunnitelmassa jaetaan vastuut toteutuksesta kunnille ja alueille (Hylander, 2022).

## Suomi

Liikenne- ja viestintäministeriön tehtäviä ovat liikennepolitiikan sekä lakien ja asetusten valmistelu. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnon alalla on myös osoitettu tehtäviä virastoille, jotka vastaavat mm. joukkoliikenteen tilannekuvan luomisesta sekä rahoituksen jakamisesta. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom on myös valvontaviranomainen lupa- ja rekisteriasioissa.

Väylävirasto vastaa tieverkon, rautateiden ja vesiväylien kehittämisestä sekä kunnossapidosta. Se huolehtii mm. liikenneverkon toimivuudesta, automatisaatiosta, turvallisuudesta ja osallistuu liikenteen ja maankäytön yhteensovittamiseen.

Liikenteenohjaus- ja hallintopalvelut (esim. raideliikenteen tiedotteet ja aseman näytöt ja kuulutukset) kuuluvat Traffic Management Finlandin tehtäviin.

ELY-keskukset toimivat liikenteen tilaajina sekä myös tienpitäjänä. Ne huolehtivat mm. valtion väylien kehittämisestä ja ylläpidosta mukaan lukien bussipysäkkiverkon kehittäminen ja kunnossapito. ELY-keskukset kehittävät myös liityntäpysäköintiä valtion väylien tärkeimpiin solmukohtiin.

# Päätösvalta

## Ruotsi

Ruotsissa alueellinen viranomaisena on aluehallinto, jonka ylin päättävä elin on aluevaltuusto. Sen luottamushenkilöt valitaan neljän vuoden välein aluevaltuustovaaleissa. Vaihtoehtoisessa mallissa kuntien edustus lautakunnassa päättää joukkoliikenteestä.

Alueen poliittiset edustajakokoukset nimetään viime kädessä vastuulliseksi joukkoliikenteestä. Joukkoliikennettä ohjataan epäsuorasti niin, että joukkoliikenteestä vastaavat edelleen kunkin läänin kunnat ja alueet yhdessä. Vastuuhenkilöt voivat kuitenkin sopia, että jompikumpi osapuoli (alue tai kunnat) vastaa läänin joukkoliikenteestä. Käytännössä vain Tukholman alueella joukkoliikenne on yksinomaan alueviranomaisen vastuussa. Luulaja on toinen poikkeus, jossa kunta vastaa joukkoliikenteestä, mutta alue vastaa kunnan toimivalta-alueen ulkopuolelle ulottuvasta joukkoliikenteestä.

Kunnilla on omat tavoitteet kehittää joukkoliikennettä. Jokaisella alueella on teemakohtaisia neuvotteluryhmiä, jossa kunnalla on mahdollisuus tuoda omia kehittämistarpeita esille. Neuvotteluryhmiä kutsutaan joukkoliikenne-foorumiksi ja niistä on eri teemasta riippuen: lipputuotteet ja hinnoittelu, palvelutaso ja tarjonta, jne. Aluevaltuusto päättävät viimein asiasta.

Tietyillä alueilla on joukkoliikennefoorumien lisäksi pienempiä yhteistyöryhmiä, jossa voidaan valmistella yhteisiä tavoitteita tiivistä joukkoliikennefoorumiin esitettäväksi. Näin on esimerkiksi Göteborgin lähiseudulla, jossa Göteborgin lähimmät kunnat tekevät yhteistyötä.

## Suomi

Useat toimivaltaiset viranomaiset toimivat vastuukuntamallilla, jossa kaupunkiseudun suurin kunta vastaa joukkoliikenteen järjestämisestä. Vastuukunnan joukkoliikennelautakunnassa ovat edustettuina kaikkien seudun kuntien päättäjät. Joukkoliikennelautakunta päättää pääsääntöisesti itse joukkoliikenteen palvelutasosta ja kehittämisestä. Toimintabudjettia se saa vuosittain vastuukunnan päättävän elimen budjettipäätöksellä.

Viranomaisalueen seutukunnat vaikuttavat toimintaan yhteistyöllä. Seudulla pidetään kokoukset (joukkoliikennetyöryhmä), johon osallistuvat ainakin toiminnassa mukana olevat kunnat. Jossain tapauksissa myös paikallinen ELY-keskus on kokouksissa edustettuna.

Joukkoliikennetyöryhmän lisäksi viranomaiset ylläpitävät keskustelua liikenteen toimivuudesta ja kehittämisestä liikennöitsijöiden kanssa omissa neuvottelukokouksissa. Neuvotteluja käydään enemmän tai vähemmän määrissä säännöllisesti.

Kasvavassa määrin toimivaltaiset viranomaiset pyytävät sidosryhmät keskusteluun ja päätösvalmisteluun mukaan. Sidosryhminä toimivat kuntalaisraadit, vanhus- ja nuorisoneuvostot ja esimerkiksi liikkumisen kannalta erityisryhmien organisaatiot.



# Markkinaehtoisen liikenteen rooli

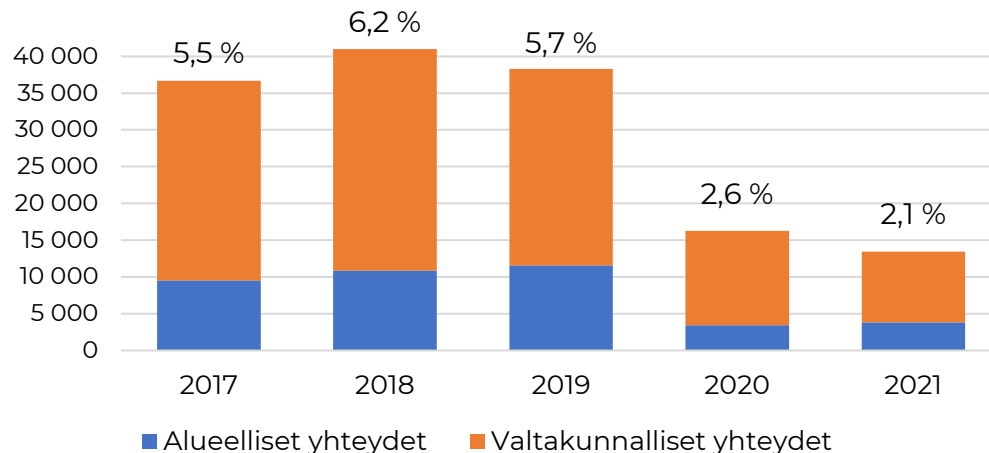
## Ruotsi

Ruotsissa noin 0,6 % kaikesta linja-autoliikenteestä syntyy markkinaehtoisesti. Osuus on laskenut huomattavasti vuoden 2019 tasosta, joka oli 1,8 %.

Kaikista linja-automatkoista noin 2 % tehdään markkinaehtoisen liikenteen linja-autoissa.

Markkinaehtoinen liikenne on pääasiassa pitkän matkan liikennettä eri alueiden välillä sekä lentokenttäliikennettä kaupunkiseuduilla.

Markkinaehtoisen liikenteen linjakilometrit (tuhatta kilometriä) ja osuus kaikista linja-autoliikenteen linjakilometreistä



Ruotsissa liikennöitsijöille ei anneta yksinoikeuksia liikennöidä, mutta PSA-liikenteen palvelutaso on niin korkea, ettei markkinaehtoista liikennettä synny näillä alueilla.

Bussföretag yrittää parantaa yhteistyötä liikennöitsijöiden ja viranomaisten välillä. Se on kehittänyt mallin, joka kohentaa markkinaehtoisen liikenteen mahdollisuuksia operoida kannattavammin. Mallissa viranomaiset hankkivat istumapaikkoja markkinaehtoisen liikenteen bussivuorosta reitiltä, johon viranomainen itsekin tavoittelee lisää vuorotarjontaa. Ideana on, että viranomaisen ei tarvitse hankkia koko linja-autoa reittivälille vaan vain haluamansa määrä yksittäisiä paikkoja.

Lähde: Sveriges officiella statistik, 2017-2021a,  
Sveriges officiella statistik, 2017-2021b

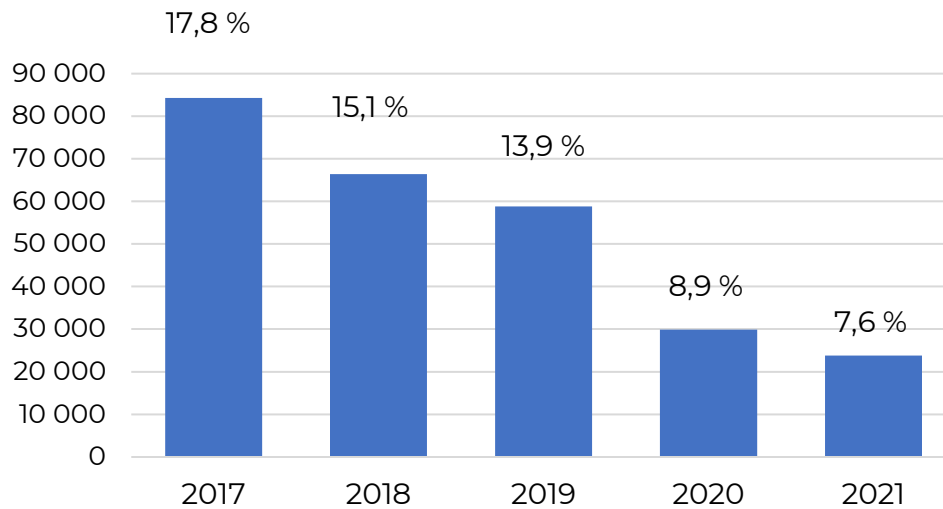
# Markkinaehtoisen liikenteen rooli

## Suomi

Suomessa markkinaehtoista liikennettä on eniten suurimpien väestökeskusten välillä, kuten Ruotsissakin. Linjakilometreissä laskettuna markkinaehtoisen liikenteen osuus on yli 7 % kaikista linja-autoliikenteen linjakilometreistä. Markkinaehtoisen liikenteen suoritteet ovat puolittuneet koronapandemian aikana, mutta jo ennen koronaa on laskeva trendi ollut huomattavissa.

Suomessa arvioidaan tehtävän noin 1,5 % kaikista matkoista markkinaehtoisessa linja-autoliikenteessä. Tämä vastaa noin 3,2 miljoonaa matkaa vuodessa. Liikennesuoritteen laskeva trendi näkyy myös liikevaihdon laskussa. Markkinaehtoisen liikenteen liikevaihdon osuus kaikesta linja-autoliikenteestä on puolittunut 4 %:iin vuosina 2017–2021. Muu osuus on julkisen tuen varassa olevaa linja-autoliikennettä ja tilausliikennettä (Traficom, 2023).

ME-liikenteen linjakilometrit  
(tuhatta kilometriä) ja osuus kaikista linja-  
autoliikenteen linjakilometreistä



Lähde: Traficom, 2023

# Puutteellisen ohjauksen seuraus – case Alankomaista

Alankomaissa toteutettiin 2000-luvun alkupuolella merkittävä muutos joukkoliikenteen järjestämisessä ja rahoituksessa. Muutoksen myötä joukkoliikenteen järjestämis- ja rahoitusvastuu siirtyi kunnilta maakunnille. Poikkeuksena ovat kuitenkin Amsterdam, Rotterdam, Haag ja Utrecht, jotka ovat toimivaltaisia viranomaisia. Alankomaissa ei ole kunnallisverotusta, joten näiden toimivaltaisten viranomaiskaupunkienkin subventio tulee valtion kautta.

20 vuoden aikana järjestämistavasta saatujen kokemusten perusteella on tunnistettu, ettei valtio sitoudu riittävästi joukkoliikenteen kehittämiseen, eikä sillä ole myöskään riittävästi alueiden tuntemusta. Lisäksi joukkoliikenteen kehittämisen painopiste on ollut liikaa edellä mainituissa neljässä suurimmassa kaupungissa. Kaupunkien ulkopuolella, vähäisemmän väestön alueilla, joukkoliikenteen tarjontaa on jouduttu supistamaan merkittävästi. Tämän myötä matkustajamäärät ovat vähentyneet. Lisäksi pysäkit ovat siirtyneet kuntien keskustoista pääväylille. Tunne joukkoliikenteen tasa-arvoisuuden puuttumisesta on kasvanut.

Vuonna 2023 hallituksen neuvostot ovat esittäneet vaihtoehtoisia malleja, joilla maakuntien ja alueiden kehitystä olisi mahdollista saada paremmin tasapainoon. Tutkijoiden näkemyksenä on, että valtio on liian pitkään keskittynyt kansallisen tason vaikutusten tarkasteluun ja unohtanut alueellisen tason vaikutukset.  
(Raad van de leefomgeving, 2023).



Kuva: CC-BY-SA 3.0 - Wutsje

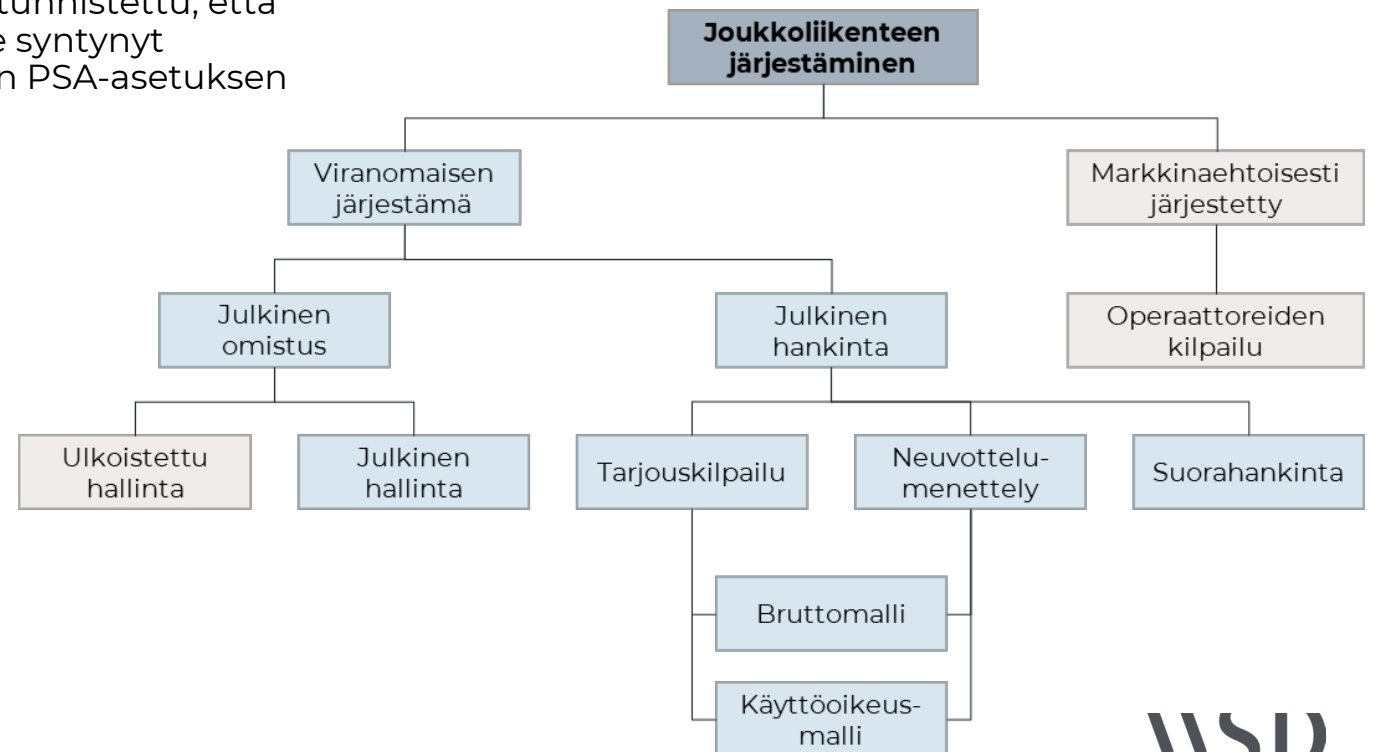
## 2.2 Hankinta

# Hankintamallit yleisesti

Viranomaisilla on mahdollisuus hankkia liikennettä itse tai antaa liikenteen syntyä markkinaehtoisesti. Mikäli viranomainen päättää järjestää joukkoliikennettä, sen täytyy soveltaa EU:n PSA-asetusta.

Ruotsissa ja Suomessa joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset ovat päättäneet soveltaa EU:n palvelusopimusasetusta. Ruotsissa ei kansallisessa laissa ole annettu PSA-suojaa. Tällöin markkinaehtoista liikennettä voi syntyä PSA-liikenteen kanssa päällekkäin enemmän kuin Suomessa. On kuitenkin tunnistettu, että markkinaehtoista joukkoliikennettä ei ole syntynyt alueilla, joissa joukkoliikennettä hankitaan PSA-asetuksen mukaisesti (Van de Velde, 2014).

PSA-asetuksen mukaista joukkoliikennettä hankitaan pääosin kilpailuttamalla. Harvassa kaupungissa ja kaupunkiseudulla on julkisen viranomaisen omistama joukkoliikenneoperaattori. Tällaiset liikelaitokset olivat yleisempiä ennen PSA-asetuksen voimaantuloa. Nykyään esimerkiksi Luulajassa ja Skellefteåssa on liikelaitoksia, jotka suunnittelevat ja operoivat joukkoliikennettä.



# Hankintamallit yleisesti

Viranomais hankkii liikennettä tarjouskilpailulla tai neuvottelumenettelyllä ja solmii operaattorin kanssa liikennöintisopimuksen liikenteen harjoittamisesta joko bruttomallilla tai käyttöoikeusmallilla.

Bruttosopimusmallissa lipputuloriski on tilaajalla, kun taas käyttöoikeussopimusmallissa operaattori saa lipputulot, jolloin sillä on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa matkustajamääriin ja lipputuloihin.

Neuvottelumenettelyn kumppanuusmallia käytetään tarjouskilpailun yhteydessä niin, että se on osa hankintaa. Tarjouskilpailussa esitetään minimivaatimukset liikennepalveluun ja tarjoavat operaattorit voivat nostaa palvelutasoa neuvotteluissa tilaajan kanssa. Neuvottelun aiheina ovat esimerkiksi yhteistyö tilaajan kanssa, markkinoinnin toteutus ja toimenpiteet matkamäärän kasvattamiseksi. Tarjoaja, joka täyttää hankinnan minimivaatimukset ja tarjoaa parhaat kehittämiskohteet yhdessä hyvän tarjoushinnan kanssa voittaa tarjouskilpailun. Kyselyyn vastanneista ruotsalaisista viranomaisista kaksi kolmasosaa on käyttänyt viime vuosina neuvottelumallia.

Allianssimalli muistuttaa hankintaa neuvottelumenettelyllä. Allianssimallissa kumppanuus kilpailutetaan, minkä jälkeen molemmat (tai useammat) osapuolet kehittävät sopimuksen kohdetta yhdessä. Osapuolet ovat samanarvoisia ja sitoutuvat yhdessä budjetin ylijäämään ja alijäämään. Allianssimallia on käytetty raideliikenteen infra-hankkeissa ja esimerkiksi Tampereen ratikkasuunnitteluhankkeessa.

Koronapandemia on aiheuttanut Ruotsissa ja Suomessa trendin, jossa liikennettä hankitaan enemmän bruttosopimusmallilla. Operaattoreilla ei nähdä nyt olevan mahdollisuutta kasvattaa matkamääriä eikä operaattoreilla ole halukkuutta ottaa ylimääräisiä lipputuloriskejä.

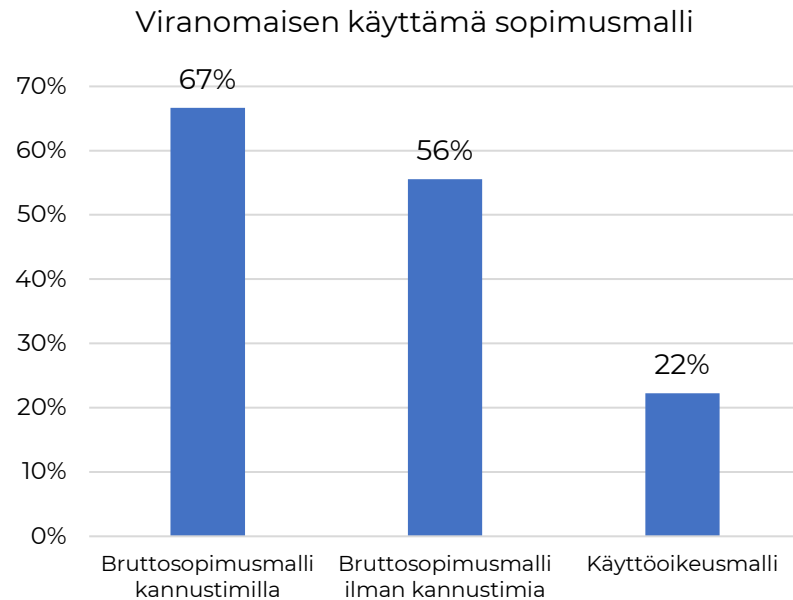
Liikennöintisopimusten pituudet vaihtelevat paljon. Lyhyitä sopimuksia puoltavat esimerkiksi heikko rahoitusnäkyvä ja mahdollisuudet suurempiin liikenteen muutoksiin. Pitkien sopimuskausien merkittävä hyöty on paremmat mahdollisuudet merkittävämpiin kalusto- ja varikkoinvestointeihin. Yleisesti voidaan todeta, että 7–8 vuoden sopimuskausi antaa riittäviä mahdollisuuksia kalusto- ja varikkoinvestointeihin.

# Hankintamallit Ruotsissa

Ruotsin viranomaisille tehdyn kyselyn perusteella viimeisten 3-4 vuoden aikana enemmistö viranomaisista on käyttänyt bruttosopimusmallia kannustimilla ja yli puolet on käyttänyt bruttosopimusmallia ilman kannustimia. Osa on siis hyödyntänyt kumpaakin sopimusmallia tarkasteluajalla.

22 % viranomaisista vastasi käyttäneensä käyttöoikeusmallia. Verified Paid Boardings -malli ei ole ollut käytössä kyselyn vastaajilla.

Viranomaisista 2/3 on käyttänyt kaksivaiheista neuvottelumallia ja 1/3 yksivaiheista hankintamallia.



78 prosentilla viranomaisalueista edullisin hinta on ollut ainoana kriteerinä kilpailutuksissa. 22 prosentilla alueista kilpailutuksissa on otettu huomioon muina kriteereinä myös kalusto ja asiakaspalvelu.

Yleisimmät käytetyt kannustimet ovat vastaajilla olleet matkustajamäärät (67 %:ssa kannustimia sisältävistä sopimuksista) ja asiakastytyväisyys (67 %). Seuraavaksi yleisimmät kannustimet ovat olleet kaluston laatu ja ominaisuudet (33 %) sekä kaluston siisteys (33%).



# Hankintamallit Ruotsissa

Ruotsissa liikenteen hankinnassa käytetään Suomea enemmän erilaisia kannustinmalleja. Laatutekijöiden painoarvoissa ja kannustinmallien käytössä on suuria eroja eri joukkoliikenneviranomaisien kilpailutuksien kesken.

Vuonna 2020 lähes kaikki Ruotsin joukkoliikenneviranomaiset kilpailuttivat joukkoliikenteensä tarjouskilpailumenettelyä. Kannustinmalleja käytetään erityisesti niissä kilpailutuksissa, joissa on tunnistettu potentiaalia matkustajamäärien kasvattamiseen. Tutkimuksen mukaan kannustinsopimusmalli ei yleensä johda kuitenkaan matkustajamäärien kasvuun, koska kannustin sekä mahdollisuus vaikuttaa ovat yleensä liian pieniä.

Joukkoliikenneviranomaiset ovat omilla alueillaan käyttäneet kilpailutusten vertailuperusteena joko pelkkää alhaisinta hintaa tai pisteytysmenetelmää hinnan lisäksi. Noin kolme neljänestä viranomaisista on käyttänyt edullisinta hintaa ainoana valintaperusteena. Loput ovat pisteyttäneet kalustoa ja/tai asiakaspalvelua.

Bruttoliikennettä kilpailutettaessa alhaisimman hinnan tarjonnut liikennöitsijä ei välttämättä aina tarjoa parasta palvelua matkustajille. Mikäli kate operoinnissa on liian alhainen, yrittäjä voi pyrkiä säästämään menoja sellaisin keinoin, jotka saattavat vaikuttaa matkustajien saaman palvelun laatuun ja myös yhteistyöhön viranomaisen kanssa (Ridderstedt, 2021).

Osa joukkoliikenneviranomaisista pyrkii kilpailutuksissa kumppanuusmalliin (neuvottelumenettely). Esimerkiksi Västtrafikenin hankinnan strategiana on siirtyä perinteisestä tilaajan ja liikennöitsijän mallista kumppanuusmalliin. Tähän käytetään uutta laadunarviointimallia, jonka tarkoituksena on valita paras kumppani joukkoliikenteen kehittämiseksi ja joukkoliikenteelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kumppanuusmallin myötä liikennöitsijöille on annettu enemmän vastuuta ja vapautta, sillä heillä on oletettu olevan paras osaaminen joukkoliikenteen kehittämiseksi (Pyddoke, 2022).

Vastuun jakaminen liikennöitsijälle ei ole ollut ongelmatonta ja kokemukset ovat osoittaneet, että tilaaja on joutunut ottamaan vastuuta takaisin. On todettu, että käyttöoikeusmallilla ja neuvottelumenettelyllä ei välttämättä saada parempilaatuisia joukkoliikennepalveluita. Operaattorilla on malleissa edelleen melko vähän mahdollisuuksia vaikuttaa matkamääriin.

Ruotsissa alueet suosivat kilpailutuksissa laajoja kokonaisuuksia, mutta erottavat usein erillisiksi hankinnoiksi kaupunkibussiliikenteen, seutubussiliikenteen sekä palveluliikenteen.



# Hankintamallit Suomessa

Suomessa pääosa joukkoliikenteen toimivaltaisista viranomaisista on päättänyt soveltaa EU:n palvelusopimusasetusta. Kaupunkiseuduilla toimivaltaiset viranomaiset hankkivat pääosin liikennettä bruttomallin avulla. Sopimuskaudet ovat tyypillisesti 5–7 vuotta, jonka lisäksi sopimuksissa on optioita siten, että sopimuskaudet voivat olla 10 vuoden pituisia.

Toimivaltaiset viranomaiset valitsevat sopimus Kumppanin pääosin edullisimman hinnan perusteella. Haluttaessa hankkia uutta sähkökalustoa, on kilpailutuksissa nähty jonkin verran sähköbussuja tukevaa pisteytystä kalustolle.

Useat suuret ja keskisuuret joukkoliikenneviranomaiset myöntävät kannustimia hyvien käytäntöjen edistämiseksi. Kannustimet on kytketty lähinnä asiakastyytyväisyyteen. Kriteereinä käytetään mm. kaluston puhtauden ja kuljettajan ajotyylin arviointia.

ELY-keskukset käyttävät eniten käyttöoikeussopimuksia, mutta myös bruttomallisten sopimuksien käyttö on vähitellen lisääntynyt. Käyttöoikeussopimuksista käytetään tavallisimmin reittipohjaisia käyttöoikeussopimuksia, mutta myös yksittäisiä alueellisia käyttöoikeussopimuksia on kilpailutettu. Reittipohjaiset käyttöoikeussopimukset ovat luonteeltaan monin tavoin bruttomallin kaltaisia, koska sopimukset ovat monesti vähäisen kysynnän alueilla, joilla liikennöitsijän mahdollisuudet omalla toiminnallaan matkustajamäärien kasvattamiseen ovat vähäisiä. Lisäksi sopimuskausien lyhyys ei mahdollista laadun parantamista esimerkiksi uutta kalustoa hankkimalla.

LVM on Suomessa toimivaltainen viranomaisen juna- ja lentoliikenteessä. Poikkeuksena tähän on HSL, joka on junaliikenteen toimivaltainen viranomaisen omalla toimivalta-alueellaan.

ELY-keskusten alueella on jonkin verran markkinaehtoista liikennettä. Pienissä kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla markkinaehtoisen liikenteen tulot muodostuvat kuitenkin monin paikoin KELA:n koulumatkatukea saavista asiakkaista.

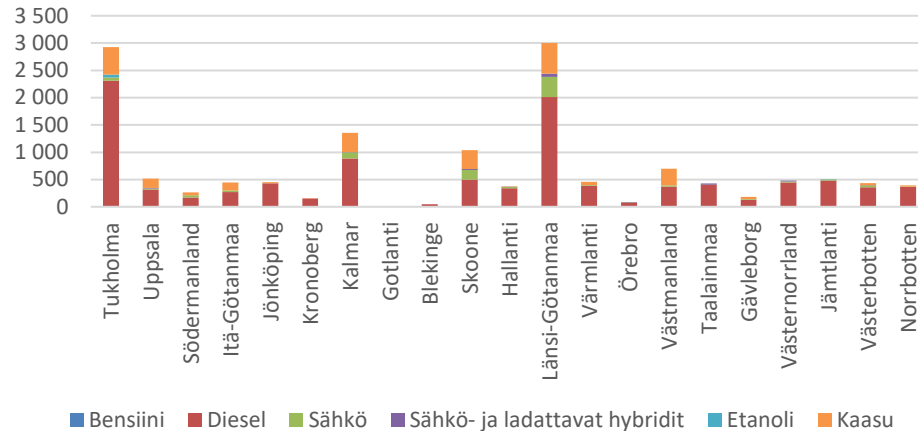
Kaupunkiseutujen välisessä joukkoliikenteessä pitkämatkainen liikenne on pääosin markkinaehtoista täydennettynä ELY-keskuksen hankkimalla liikenteellä. Markkinaehtoisen linja-autoliikenteen palvelutaso on hyvä suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen välillä, mutta pienten kaupunkiseutujen välisessä pitkämatkaisessa liikenteessä palvelutaso on vaatimattomampi. Markkinaehtoisen liikenteen määrä on laskenut viime vuosina, eikä se ole koronapandemian jälkeen elpynyt ennalleen.

# Järjestämis- ja hankintamallien analysointi

	Vahvuudet	Haasteet ja mahdolliset kehittämistarpeet
Suuret kaupunkiseudut	+ Kuntien sitoutuminen joukkoliikenteen rahoitukseen usein pitkäjänteistä. + Maankäytön ja joukkoliikenteen kehittäminen.	- Liikenne hankitaan pääsääntöisesti bruttomallilla. Sopimusmallien kehittämiseen ja valvontaan tarvitaan resursseja.
Keskisuuret kaupunkiseudut	+ Kuntien sitoutuminen joukkoliikenteen rahoitukseen usein pitkäjänteistä. + Maankäytön ja joukkoliikenteen kehittäminen. + Matkustajamäärät ovat kasvaneet viime vuosina suhteessa paljon.	- Liikenne hankitaan pääsääntöisesti bruttomallilla. Sopimusmallien kehittämiseen ja valvontaan tarvitaan resursseja.
Pienet kaupungit	+ Tällä tasolla on paras paikallistuntemus sekä suorat keskustelut asukkaiden kanssa.	- Pienillä kaupunkiseuduilla suurempi tarve eri liikenteiden yhteensovitukseen (kaupunkien hankkima liikenne, ELY-liikenne ja markkinaehtoinen liikenne)
ELY-keskukset		- Rahoitus vähäistä ja rahoituksen riittävyys epävarmaa. Monin paikoin on johtanut lyhyisiin sopimuskausiin, jolloin laatuvaatimukset ovat myös maltillisia. - Kunnat rahoittavat liikennettä paikoin melko suurilla osuuksilla. - Haasteita lippujen yhteensopivuudessa – eräs mahdollinen polku Varsinais-Suomen ELY:n Seutuplus - Markkinaehtoisessa liikenteessä paikoin KELA:n koulumatkatuella suuri rooli - Mikäli alueellisen junaliikenteen rooli kasvaa, toimivaltakysymykset voivat olla haasteina.
Pitkämatkainen liikenne ja kaupunkiseutujen välinen liikenne	+ Markkinaehtoista liikennettä suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen välillä.	- Pienillä kaupunkiseuduilla kysyntä on vähäisempää ja palvelutaso heikompaa. Mikäli liikennettä hankitaan, mahdollisena haasteena lippujen yhteensopivuus. - Markkinaehtoinen liikenne ei välttämättä palvele keskustaa, vaan kulkee pääväyliä pitkin.

# Linja-autojen käyttövoimat Ruotsissa

Linja-autojen käyttövoimat, 2022



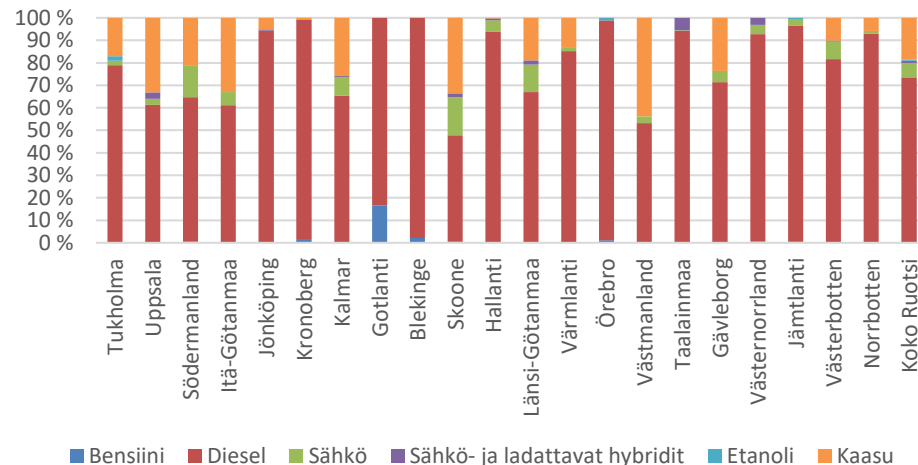
Ruotsin käyttövoimamuutos alkoi jo 1990-luvulla kun lähinnä paikallisliikenteessä alettiin käyttää maakaasua. Etelä- ja Länsi-Ruotsissa on laaja kaasuputkiverkosto, jolla kaasua siirretään (Ekelund, 1998).

Nykyään maakaasu tuodaan Tanskasta ja biokaasua tuotetaan pieniä määriä paikallisesti biokaasulaitoksissa.

Vuonna 2022 noin joka viidennes linja-auto oli kaasu-auto. Dieselin osuus kokonaiscalustosta oli noin 73 %.

Uusien hankintojen kautta Ruotsin linja-autokalusto muuttuu vähitellen sähköiseksi. Vuonna 2023 kaikissa hankinnoissa on vaadittu sähkökalustoa. Ruotsissa on ollut keskustelua millainen vaikutus on sillä, jos kaikki linja-autot kulkevat sähköllä ja jokin ulkopuolinen tekijä yrittää vaikuttaa Pohjoismaiden sähkötuotantoon.

Linja-autojen käyttövoimat, 2022



# Linja-autojen käyttövoimat Suomessa

Suomessa siirtymä päästöttömän kaluston käyttöön on tapahtunut Ruotsia myöhemmin.

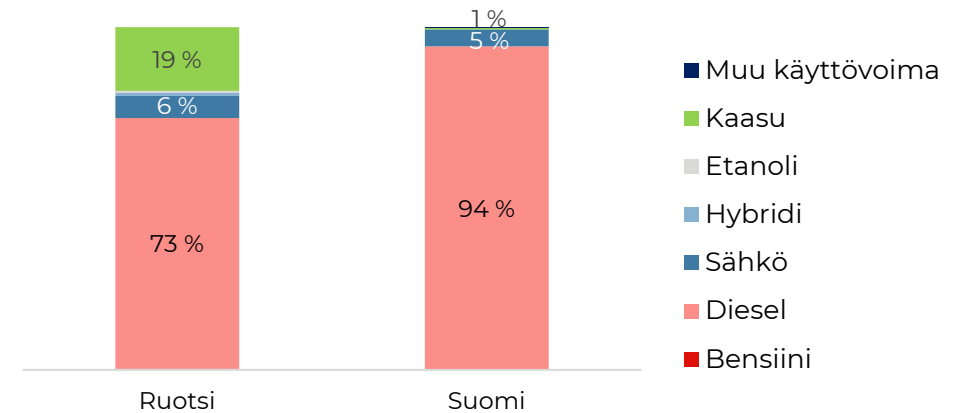
Vuonna 2022 kaikista Suomen linja-autoista vielä 94 % oli dieselkalustoa. Vuoden 2022 aikana ensirekisteröidyistä linja-autoista kuitenkin peräti 66,9 % on sähkökäyttöisiä, Ruotsissa vain 19,3 %. Sähköbussseja on molemmissa maissa 5–6 % kaikista linja-autoista.

Suomessa kaasubussien käyttö ei ole ollut yhtä yleistä kuin Ruotsissa, johtuen kaasun heikommasta saatavuudesta. Biokaasun osuus on viime vuosien aikana kasvanut hieman, kun sitä voidaan tuottaa paikallisesti (Tilastokeskus 2023a).

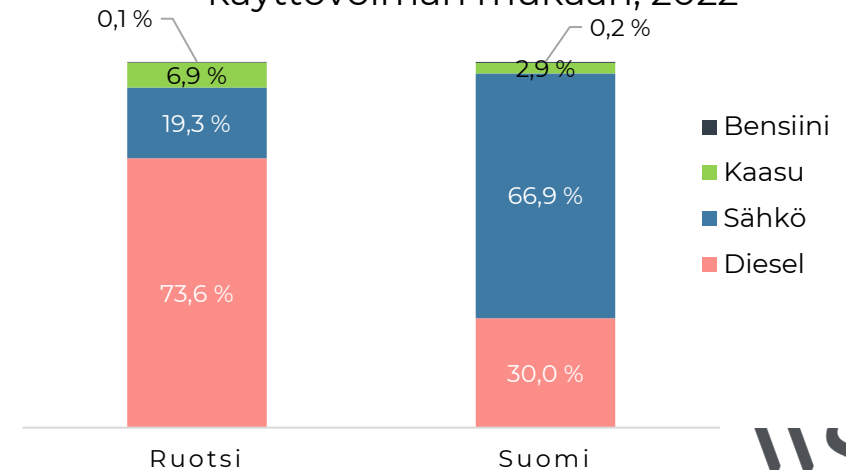
Svensk Kollektivtrafikin tietojen mukaan vuonna 2024 kilpailutettavat linja-autot ovat kaikki sähkökäyttöisiä. Euroopassa neuvotellaan vielä kaasun hiilipäästön merkityksestä. Jos sitä ei lueta puhtaaksi polttoaineeksi, tulee Ruotsin kalustoon huomattava muutos.

Samaan aikaan keskustellaan kaluston huoltovarmuudesta. Kun valtaosa maan linja-autokalustosta on sähkökäyttöistä, tämä voi muodostaa riskin kriisitilanteissa.

Linja-autojen käyttövoimat, 2022



Ensirekisteröidyt linja-autot käyttövoiman mukaan, 2022



# Lippu- ja maksujärjestelmät

## Ruotsi

Alueellisista viranomaisista yli puolet on itse kilpailuttanut toimivalta-alueensa lippu- ja maksujärjestelmän. Muissa tapauksissa järjestelmien hankinta on joukkoliikenteen operaattorin vastuulla. Kilpailutuksiin ei usein sisälly vaatimusta lippu- ja maksujärjestelmien yhteiskäytön mahdollisuudesta.

Kolmasosassa alueista on yksi lippu- ja maksujärjestelmä käytössä linja-autoissa ja lähijunissa. Puolessa alueista yhtenäinen lippu- ja maksukäytäntö toimii vain osassa liikennettä ja on rajoitettu kulkumuodon tai alueen mukaan. Viidenneksessä alueista ei ole yhteensopivia lippuja tai maksutapoja ollenkaan.

Viranomaisalueiden välillä on usein eri lippu- ja maksujärjestelmä kuin alueiden sisäisessä liikenteessä. Matkaketju voi sisältää usean eri lipputyypin lipun. Tavallisesti alueet tekevät kuitenkin keskinäisen sopimuksen, mitkä lipputyypit kelpaavat alueiden välisessä liikenteessä.

Ruotsin neljä pohjoisinta aluetta ovat parhaillaan kehittämässä yhteistä lippu- ja maksujärjestelmää. Samoin Movingo Mälarenlaaksossa ja Sydtaxan Etelä-Ruotsissa tekevät yhteistyötä.

Swebus järjestää pitkän matkan reitit markkinaehtoisesti alueellisten toimivalta-alueiden välillä. Liikenteessä on voimassa oma lippu- ja maksujärjestelmänsä.

Matkaketjuja pyritään järjestämään niin, että esimerkiksi junalipun hankinnan yhteydessä voi hankkia paikallisliikenteen bussilipun. Pidemmän voimassaoloajan lipputuotteita ei tueta.

## Suomi

Matkahuolto on ollut pitkään markkinaehtoisen liikenteen lippu- ja maksujärjestelmän toimittaja. Matkahuollon järjestelmät ovat edelleen käytössä markkinaehtoisessa ja ELY-keskuksen kilpailutetussa liikenteessä.

Suuret kaupungit, keskisuuret kaupungit ja jotkin pienemmistä kaupungeista ovat mukana omistajina Waltti Solutionsin lippu- ja maksujärjestelmässä. Waltti on inhouse-yhtiö, joka tuottaa palveluja omistajilleen. Liikennevirasto on aiemmin ollut TVV lippu- ja maksujärjestelmän osakas, mutta luopui osuudestaan valtion ohjeistuksella vuonna 2016.

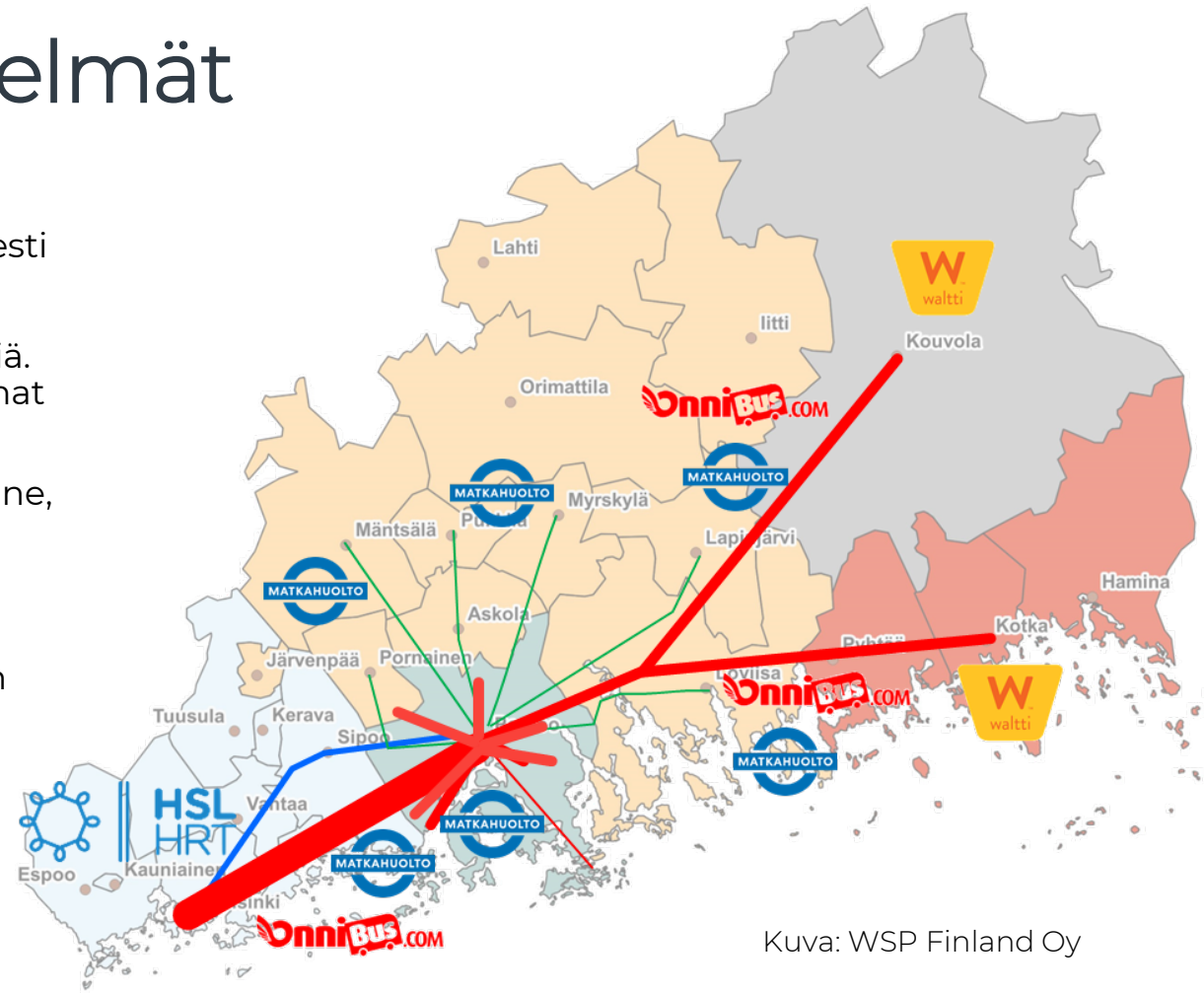
Waltin arvoliput ovat käytettävissä kaikissa Waltti-kaupungeissa, riippumatta siitä, missä kaupungissa arvolippu on laskettu liikkeelle. Waltin lippu- ja maksujärjestelmä tai sen osia on nykyään käytössä 17 toimivalta-alueella.

# Lippu- ja maksujärjestelmät





## Suomi

Kuvassa on esitetty lippu- ja maksujärjestelmä erityisesti Porvoon näkökulmasta. Matkaketjujen sekä lippu- ja maksujärjestelmän ymmärrettävyyden kannalta on haasteellista, että alueella on useita erillisiä järjestelmiä. Lisäksi lippuvalikoima, alennusryhmät ja lippujen hinnat vaihtelevat eri järjestelmissä.

Yhtenäinen lippu- ja maksujärjestelmä on tavoitetilanne, joka palvelee joukkoliikenteen matkustajia. Lakiin liikenteen palveluista (320/2017) on kirjattu tavoite lippujen yhteiskäyttöisyydestä. Tavoite toteutuu kertalippujen osalta, sillä kertaliput on ostettavissa avoimien rajapintojen kautta. Laki ei aseta kuitenkaan riittäviä vaatimuksia ja velvoitteita säännöllisesti joukkoliikennettä käyttävien lippujen yhteiskäyttöisyydelle. Lippu- ja maksujärjestelmien yhteensovittaminen on teknisesti tavallisesti mahdollista, mutta haasteena ovat sopimusoikeudelliset näkökulmat sekä taloudellisten intressien vähäisyys. Monesti yhtenäisestä lippu- ja maksujärjestelmästä hyötyvien asiakkaiden määrä on melko vähäinen suhteessa järjestelmien kehittämisestä aiheutuviin kustannuksiin.



Kuva: WSP Finland Oy

Liikenteen järjestämistapa	Lippu- ja maksujärjestelmä
 Markkinaehtoinen liikenne	Liikennöitsijän järjestämä (Matkahuolto ja Onnibus)
 Porvoon kilpailuttama liikenne (KOS)	Liikennöitsijän järjestämä (Matkahuolto)
 HSL-ELY-yhteishankinta	HSL:n järjestämä HSL:n alueella, liikennöitsijän järjestämä ELY:n alueella (MH) ja HSL:n rajan ylittävässä liikenteessä
 ELY:n kilpailuttama liikenne	Liikennöitsijän järjestämä (Matkahuolto)

## 2.3 Rahoitus

# Joukkoliikenteen rahoituksen lähteet

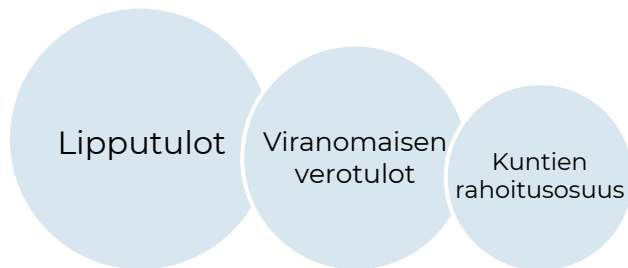
## Ruotsi

Alueellisilla viranomaisilla on verotusoikeus. Verotus on lipputulojen jälkeen tärkein tulolähde joukkoliikennepalveluiden hankintojen rahoittamiseksi.

Verotusprosentti liikkuu 10 prosentin tienoilla. Kuntien verotulot tuloutetaan alueelliselle viranomaiselle, jonka tehtävä on järjestää sillä terveystalvueluita ja joukkoliikennepalveluita. Joukkoliikenteen osuus alueen budjetista vaihtelee välillä 10-15 %. Näin ollen alueen joukkoliikenteen rahoitustaso riippuu jossain määrin verotuksen tehokkuudesta ja siten mm. alueen työllisyydestä.

Ruotsissa rahoitus on hieman vähemmän korvamerkittyä kuin Suomessa. Verotulojen käyttöä eri menokohteisiin ohjaavat viime kädessä aluevaltuuston päätökset.

Useilla viranomaisalueilla on sopimukset alueen kuntien kanssa koululais- ja sote-kuljetusten järjestämisestä. Kunnat maksavat alueille kuljetusten järjestämisestä.

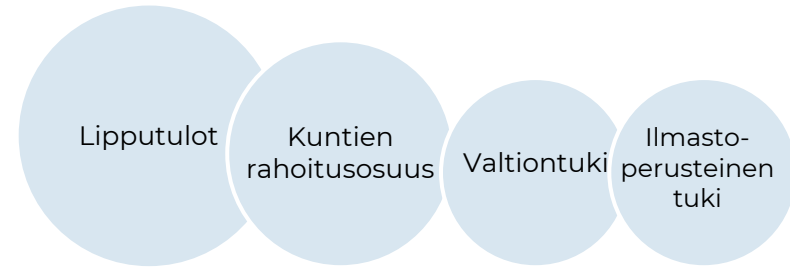


## Suomi

Suomessa kaupunkiseutujen ja kuntaviranomaisten suurin tulolähde on lipputulot. ELY-keskuksille lipputulon osuus on sen sijaan melko pieni, joskus jopa marginaalinen. ELY-keskusten hankkimien liikennepalveluiden merkitys on myös erilainen kuin kaupunkiseutujen ja kuntien hankkimien liikennepalveluiden.

Joukkoliikenteen valtiontuki on lipputulojen jälkeen seuraavaksi merkittävin tulolähde. Valtiontuki on erilainen suurille kaupunkiseutuviranomaisille, keskisuurille kaupunkiseutuviranomaisille ja pienille toimivaltaisille viranomaisille. Suuret ja keskisuuret viranomaiset hakevat valtiontukea suoraan Traficomilta. Pienet viranomaiset hakevat valtiontukea paikalliselta ELY-keskukselta.

Ilmastoperusteinen tuki kohdistaa valtion rahoitusta toimenpiteisiin, jotka edistävät hiilineutraaliustavoitteiden saavuttamista. Viranomaiset käyttävät tukea esimerkiksi kalliimman sähkökaluston vaatimiselle liikennehankinnoissa.





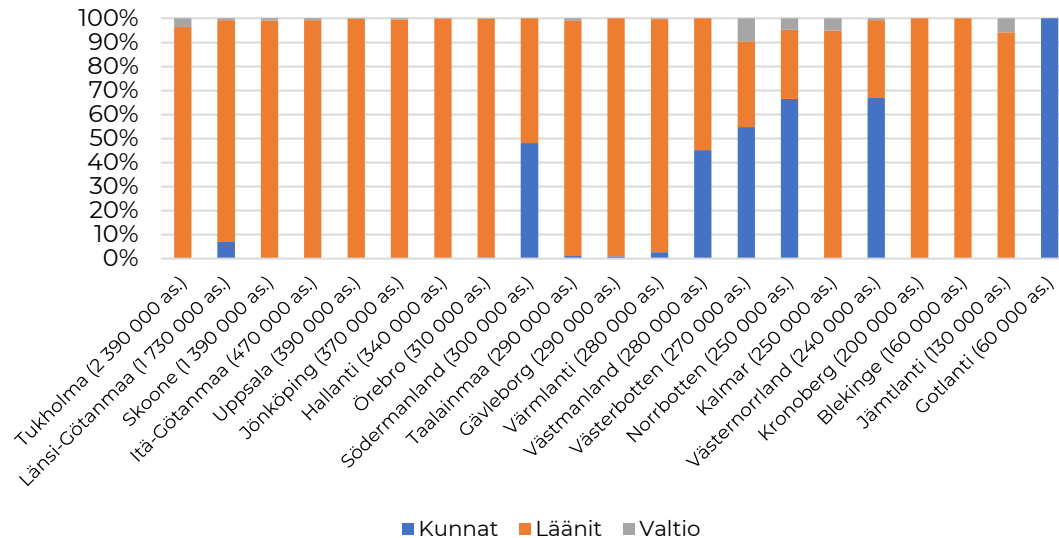
# Julkisen tuen jakaantuminen

## Ruotsi

Ruotsissa joukkoliikenne on terveydenhuollon tavoin alueiden järjestettävänä ja alueilla itsellään on verotusoikeus. Valtion merkitys joukkoliikenteen kehittämiseen on vähäinen.

Kunnat voivat kuitenkin yhdessä alueiden kanssa päättää järjestää valtaosan joukkoliikenteestään itse, kuten tilanne on esimerkiksi Norrbottenissa.

Joukkoliikenteen subvention jakaantuminen, Ruotsin joukkoliikennealueet (2019)

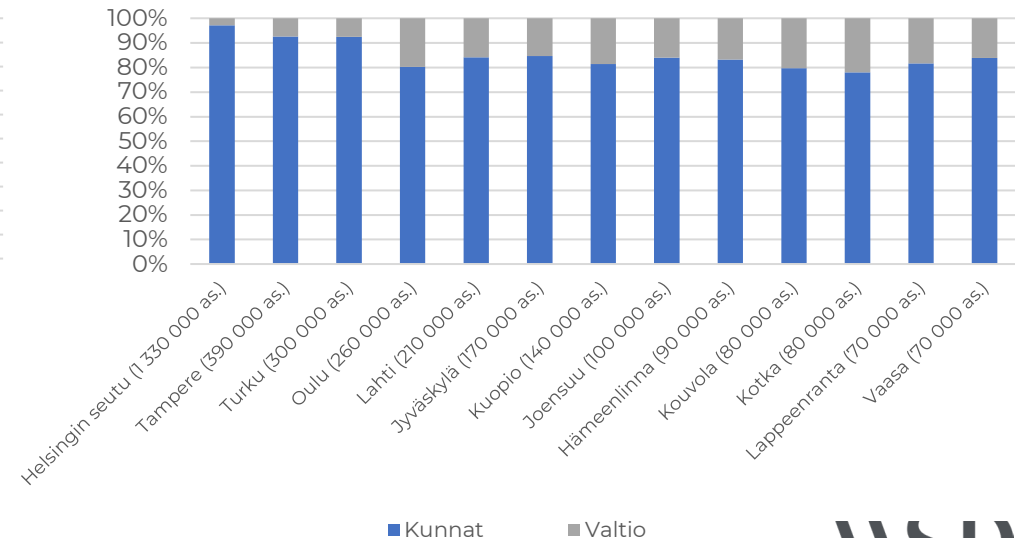


## Suomi

Suomen kaupunkiseuduilla kunnat vastaavat valtaosasta joukkoliikenteen kustannuksista. Osa kaupunkiseuduista saa myös valtionapua. Avustuksen edellytyksenä on, että hakija on laatinut aiesopimuksen joukkoliikenteen kehittämisohjelman toteuttamisesta siten, että niissä tavoitteena on houkutteleva joukkoliikenteen palvelutaso.

Kuvaajassa ei ole mukana valtiohoiteteista ELY-keskusten liikennettä eikä TVV-alueiden ulkopuolista kuntien järjestämää joukkoliikennettä.

Joukkoliikenteen subvention jakaantuminen, poimintoja Suomen TVV-alueista (2019)

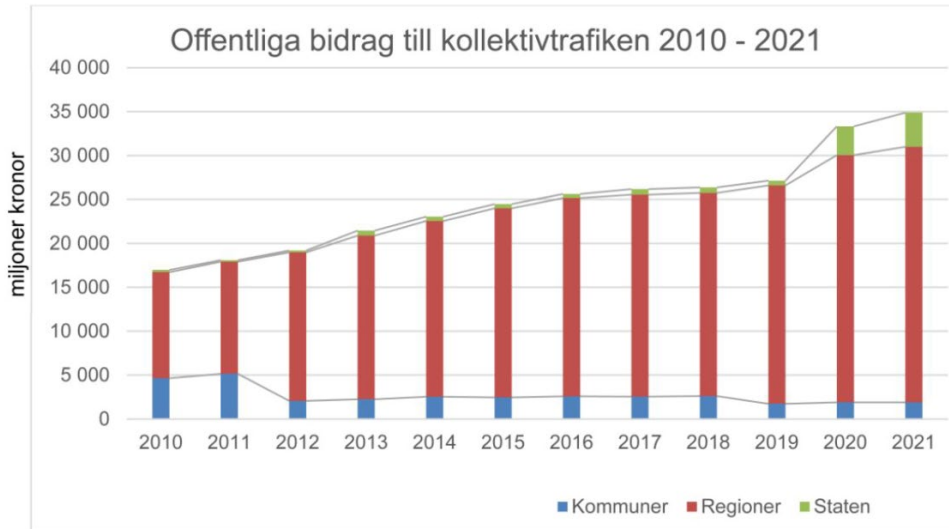


# Joukkoliikenteen rahoituksen kehitys

## Ruotsi

Joukkoliikenteen rahoitustaso on kehittynyt hitaasti Ruotsissa. Vuoden 2012 jälkeen alueellisten viranomaisten vastuu on kasvanut ja sen myötä rahoitus on siirtynyt kunnilta alueellisille viranomaisille.

Vuonna 2020 ja 2021 valtio on tukenut viranomaisia erillisillä koronatuilla 3 mrd. kr./vuosi. Vuonna 2022 valtio myönsi vielä lisätukea noin miljardi kruunua.



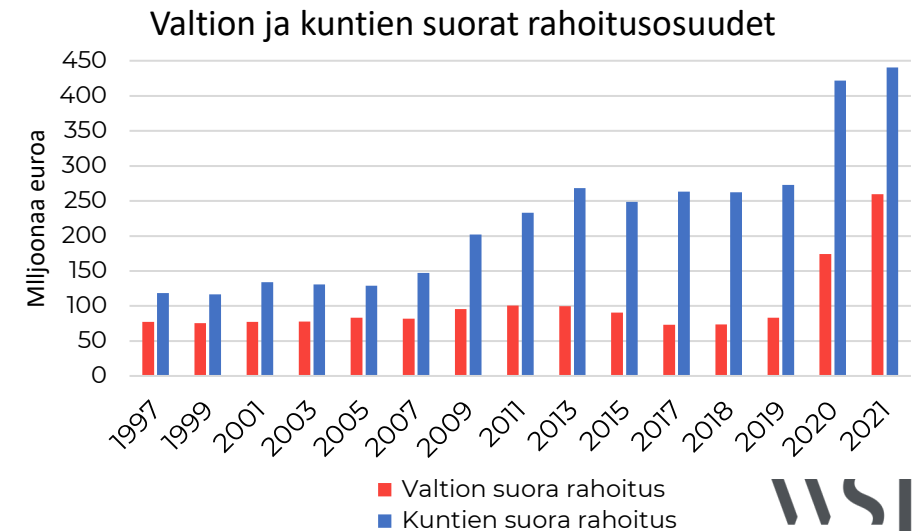
Kuva: Julkisen liikenteen rahoitus Ruotsissa.  
Lähde: Hylander (2022).

## Suomi

Kunnat ovat merkittävästi lisänneet joukkoliikenteen rahoitusta sen jälkeen, kun ovat ottaneet vastuulle joukkoliikenteen järjestämisen ja hankinnan. Kunnilla on intressi joukkoliikenteen käytön lisäämiseen alueen houkuttelevuuden paranemisena sekä mm. maankäytön ja joukkoliikenteen yhteisen kehittämisen näkökulmasta.

Suomen valtio on tukenut joukkoliikenteen viranomaisia koronatuella vuosina 2020–2021. Vuonna 2020 koronatueta myönnettiin yhteensä 200 miljoonaa euroa korvaamaan lipputulojen menetyksiä.

Traficomien selvityksen mukaan joukkoliikenteen resursseja pitäisi lisätä 150 miljoonaa euroa, jotta viranomaisten vuoden 2030 kasvatavoitteisiin päästään.



Lähde: Traficom (2023).

# Joukkoliikenteen valtiontuki Suomessa

*Taulukko 1. Julkisen henkilöliikenteen ostojen ja kehittämisen määrärahat valtion talousarvioesityksessä 2013–2022, miljoonaa euroa.*

<b>Varsinainen talousarvio</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Junien kaukoliikenne, lähiliikenne, yöjunat	43,3	43,1	43,7	30,2	30,2	32,2	32,2	32,2	32,2	30,2
Alueellinen ja paikallinen liikenne	31,6	30,8	33,3	33,7	33,5	33,5	32,3	32,3	32,3	32,3
Suurten kaupunkiseutujen joukkoliikenne	10,3	12,8	9,8	9,8	9,8	13,3	13,3	13,3	13,3	12,3
Ilmastoperusteiset toimenpiteet								20,0	20,0	20,0
Keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenne	10,0	10,0	8,0	8,0	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,6
Lentoliikenne	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Merenkurkun liikenne	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3		
Kehittämishankkeet	2,1	2,0	2,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Liikkumisen ohjaus	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,6	0,6	0,6
<b>Yhteensä</b>	<b>99,2</b>	<b>100,8</b>	<b>98,9</b>	<b>84,5</b>	<b>84,5</b>	<b>90,0</b>	<b>88,8</b>	<b>108,5</b>	<b>108,2</b>	<b>105,7</b>
<b>Lisätalousarviot</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Joukkoliikenteen kehittäminen			0,5							
Savonlinnan lentoyhteydet			0,7							
Merenkurkun liikenne						10,0	5,0			
COVID-19 -lisärahoitus joukkoliikenteeseen								200,0	22,8	30,0
COVID-19 -lisärahoitus junaliikenteeseen								11,0	11,0	
Maakuntien lentoyhteydet									25,3	17,0
<b>Yhteensä</b>			<b>1,2</b>			<b>10,0</b>	<b>5,0</b>	<b>211,0</b>	<b>59,1</b>	47,0

# Muuta rahoitusmalleihin liittyvää

## MAL-sopimukset

MAL-sopimuksissa (maankäyttö, asuminen ja liikenne) luetellaan toimenpiteitä, joihin sekä valtio, että kaupunkiseudun kunnat sitoutuvat. Sopimuksilla pyritään edistämään kaupunkiseututasoista strategista suunnittelua ja osapuolien välistä yhteistyötä. Valtion tavoitteena on kehittää maankäyttöä ja liikennettä kestävämmäksi. Toteutuksen vastineeksi kunnille myönnetään jopa 50 % tukea liikenteen ja infrastruktuurihankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen. Alunperin MAL-sopimukset tehtiin isompien kaupunkiseutujen kanssa. Nykyään maankäytön ja liikenteen yhteisestä kehittämisestä tehdään MAL-sopimuksia myös keskisuurten kaupunkien kanssa.

Ruotsissa tunnetaan vastaavanlainen infrastruktuurin investointikustannusten rahoitusmalli. Valtio sopii alueellisten viranomaisten tai kuntien kanssa, että infran kehittämiselle voi saada valtionrahoitusta silloin, kun toimenpiteet tukevat maankäytön kehittämistä valtion tavoitteiden mukaisella tavalla.

Ruotsissa alueelliset viranomaiset eivät ole yksimielisiä infrastruktuurin valtionrahoituksesta. Ainakin osasyynä nähdään se, että infrastruktuurin kehittämisen ei koeta tukevan joukkoliikenteen operointia (esimerkiksi nopeuttamistoimenpiteenä), vaan infrastruktuurin kehittäminen edistää liikennejärjestelmää kokonaisuutena, jolloin suurin hyödyn saaja on henkilöautoliikenne.



# Muuta rahoitusmalleihin liittyvää

## Lippujen hinnat ja niiden alennukset

Joukkoliikennettä järjestettäessä viranomaiset eivät kummassakaan maassa tavoittele voittoa, vaan menot ja tulot ovat tasapainossa. Liikenteenhankinnan kustannuksen ja subvention välisen erotuksen jälkeen jäävä osuus katetaan tuloilla, joista lipputulot ovat merkittävimmät. Koronapandemian aikana laskeneet lipputulot johtivat lippujen hintojen nousuun useilla viranomaisalueilla.



Ruotsissa ja Suomessa on hyvin tyypilliset lippuhintojen alennusperiaatteet. Viranomaiset päättävät hankkimansa joukkoliikenteen lippuhinnoista. Alennuksia lippuhintaan myönnetään tietyille käyttäjäryhmille. Esimerkiksi nuorille saatetaan myöntää alennusta, koska ajatellaan edullisen hinnan sitouttavan heitä paremmin joukkoliikenteen käyttäjiksi ja tällöin kynnys oman auton hankkimiselle on korkeampi. Toisille asukasryhmille, kuten esim. lapsille ja eläkeläisille, myönnetään alennuksia lippuhintoihin sosiaalisesta näkökulmasta.

Suomessa joukkoliikenteen julkinen rahoitus tapahtuu useamman kanavan kautta. Esimerkiksi Kela tukee koulumatkatuen kautta pidempiä opiskelumatkoja omavastuun ylittävältä osalta. Toisen asteen maksuttoman opetuksen myötä Kelan kautta tuleva rahoitus on kasvanut merkittävästi, koska Kelan kautta tarjotaan maksuton joukkoliikennelippu pidemmille opiskelumatkoille.

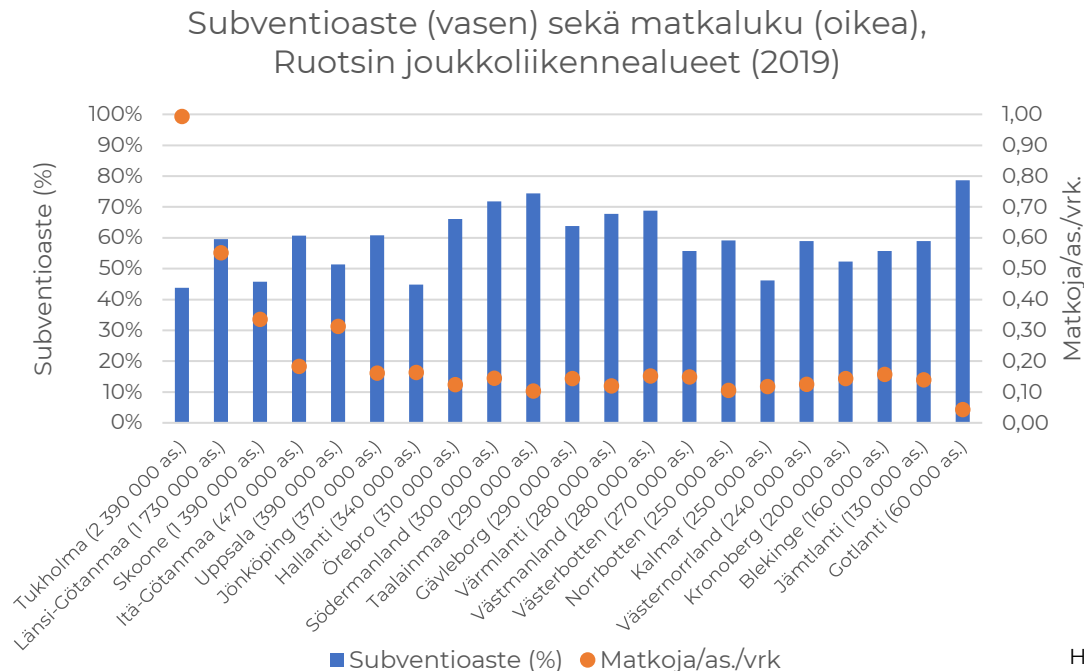
Ruotsissa ei ole Suomen Kelan koulumatkatukea vastaavaa joukkoliikenteen tukemista lippujen hintojen kautta. Alueviranomaiset päättävät lippuhinnoista ja vastaavat itse alennuksen rahoituksesta. Kunnat vastaavat myös koululaisten ja sote-kuljetusten lippujen hinnoittelusta. Lippuhinnan alennusten kustannusten rahoittaminen kuuluu tällöin myös kunnalle.

# Joukkoliikenteen subventio ja matkasuorite

## Ruotsi

Joukkoliikenteen subventioaste (kaiken julkisen tuen osuus joukkoliikenteen järjestämisen kokonaiskustannuksista) on matalin Tukholman, Skoonen ja Hallannin alueilla (43–45 %), Useimmilla maaseutumaisilla alueilla subventioaste on 60–70 prosentin tasoa.

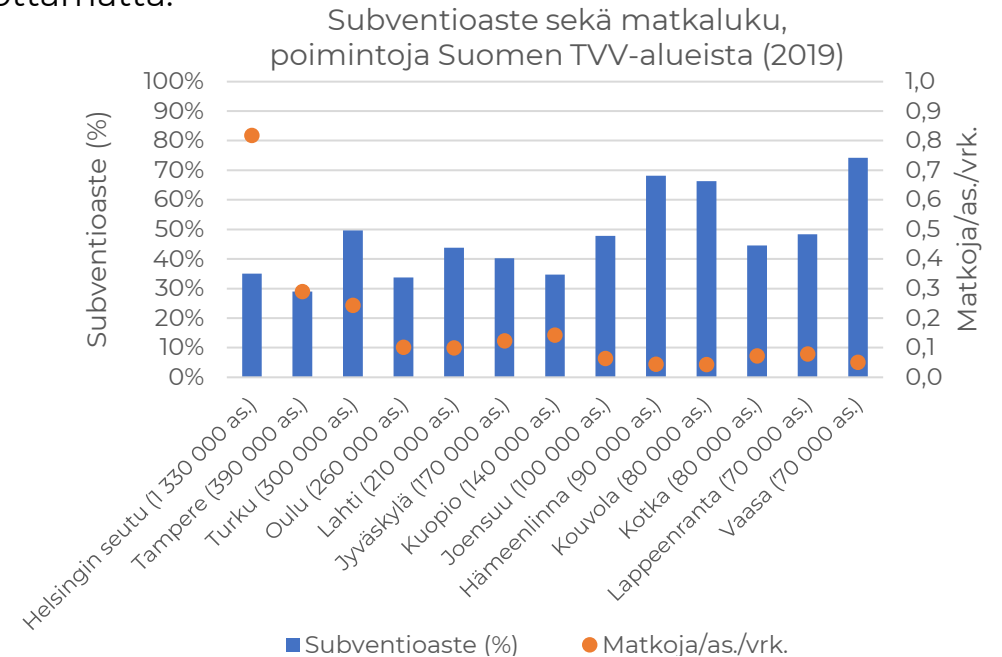
Joukkoliikenteen matkaluku on Gotlantia lukuun ottamatta kaikilla alueilla korkea, yli 0,1 matkaa/hlö/vrk. Aukasluvultaan suurimmilla alueilla (Tukholman, Länsi-Götanmaan, Skoonen ja Uppsalan lääneissä) matkaluku on 0,3–1,0 matkaa/hlö/vrk.



## Suomi

Suomen kahdeksalla suurimmalla joukkoliikenneviranomaisen alueella subventioprocentti asettuu välille 25–50 %, mutta luku ei ole vertailukelpoinen Ruotsin lukujen kanssa; Ruotsissa lukuihin sisältyy enemmän maaseutuliikennettä. ELY-liikenteen osalta tarkkaa subventioprocenttia ei ole laskettavissa pandemiaa edeltävältä ajalta.

Vain seitsemällä Suomen kaupunkiseudulla joukkoliikenteen matkaluku ylittää yli 0,1 matkaa/hlö/vrk. Tämä taso ylittyy Ruotsissa kaikilla alueilla Gotlantia lukuun ottamatta.



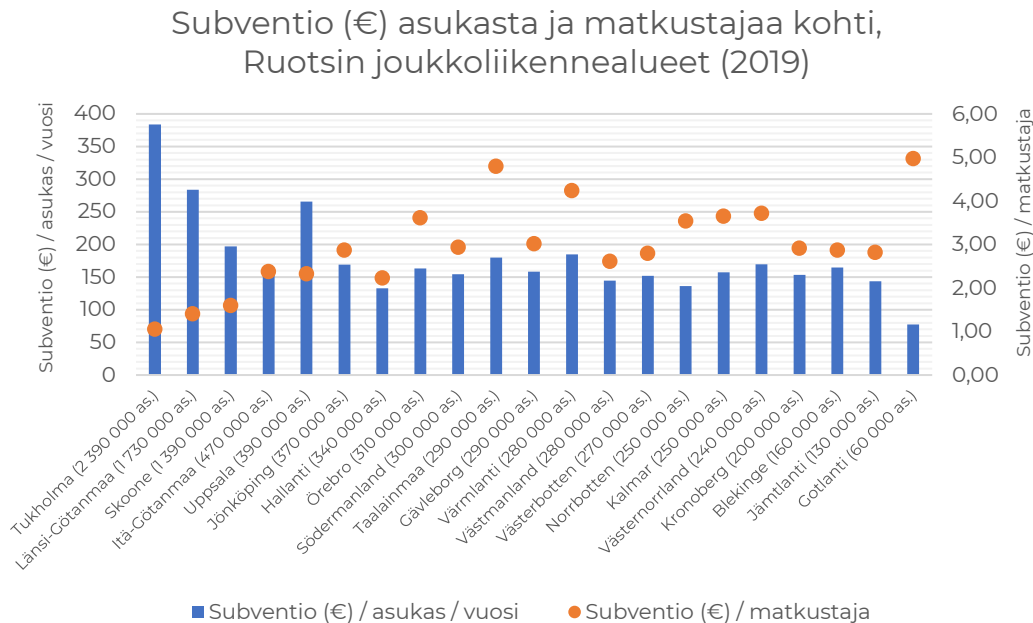
HSL:n subventioprocentti on ollut 48 % vuonna 2019, kun subventioon sisällytetään myös infrakorvaus. Tässä raportissa infrakorvausta ei ole huomioitu, koska muilla toimivaltaisilla viranomaisilla Suomessa ja Ruotsissa ei ole vastaavan kaltaista infrakorvauskäytäntöä, joka huomioidaan subventiossa.

# Joukkoliikenteen subventio ja matkasuorite

## Ruotsi

Tukholman, Länsi-Götanmaan ja Uppsalan alueet tukivat joukkoliikennettä ennen koronapandemiaa parhaimmillaan 250-380 eurolla vuodessa asukasta kohden. Suurimmalla osalla alueista tuki oli 140-170 €/as./vuosi. Summa on 5-10-kertainen suhteessa vastaavaan lukuun Suomessa.

Matkustajaa kohden kolme väkirikkainta aluetta ylsivät tasolle 1,06-1,61 €/matkustaja. Valtaosalla joukkoliikennealueista julkinen rahoitusosuus asettuu tasolle 2,3-3,7 €/matkustaja.

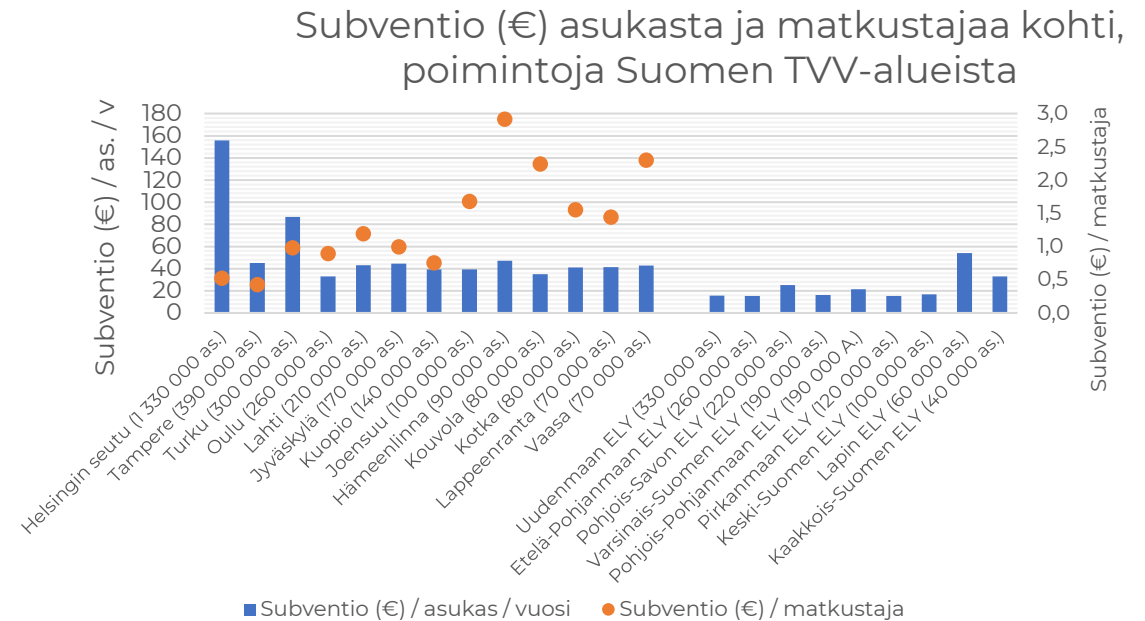


## Suomi

Joukkoliikenteen tuki oli ennen koronapandemiaa HSL-alueella 156 €/as./v ja Turun seudulla 87 €/as./v. Muilla Suomen TVV-alueilla tuki oli 33-47 €/as./v.

ELY-keskusten luvut (Lappia lukuun ottamatta 15-33 €/as./v.) on suhteutettu vain niiden kuntien väkilukuun, jotka eivät sijaitse kaupunkiseutujen TVV-alueilla.

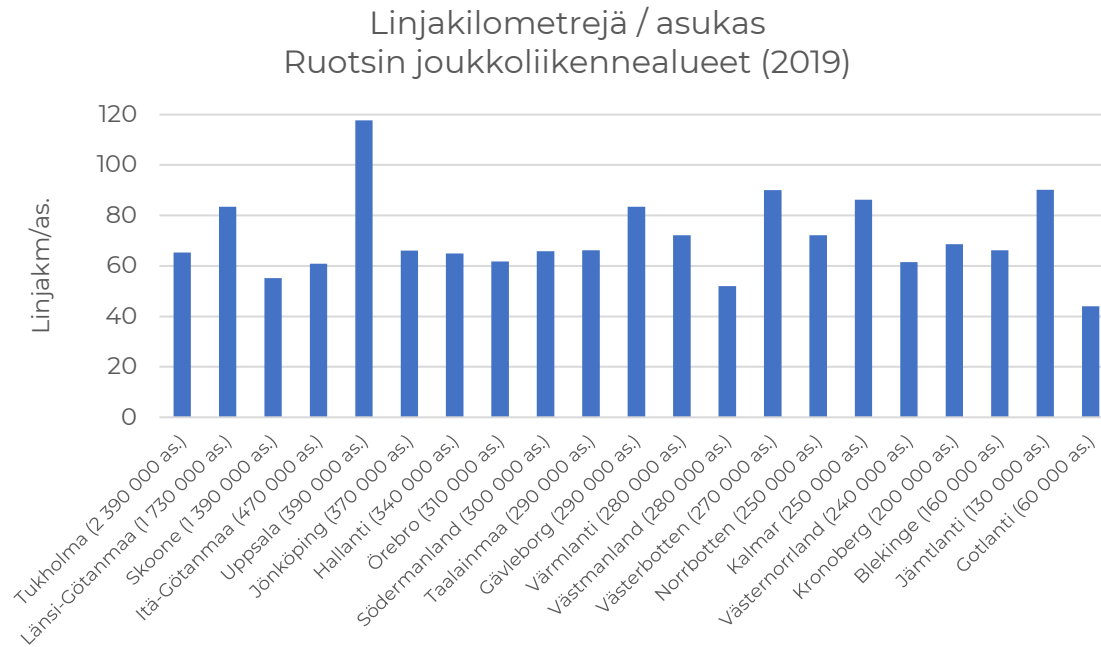
Matkustajaa kohden Helsingissä ja Tampereella julkinen rahoitusosuus joukkoliikenteelle on ollut tasolla 0,43-0,52 €/matkustaja. Muilla Suomen TVV:illa rahoitusosuus on ollut 0,75-2,91 €/matkustaja. ELY-liikenteestä ei ole tarkkoja matkustajamääriä.



# Joukkoliikenteen subventio ja matkasuorite

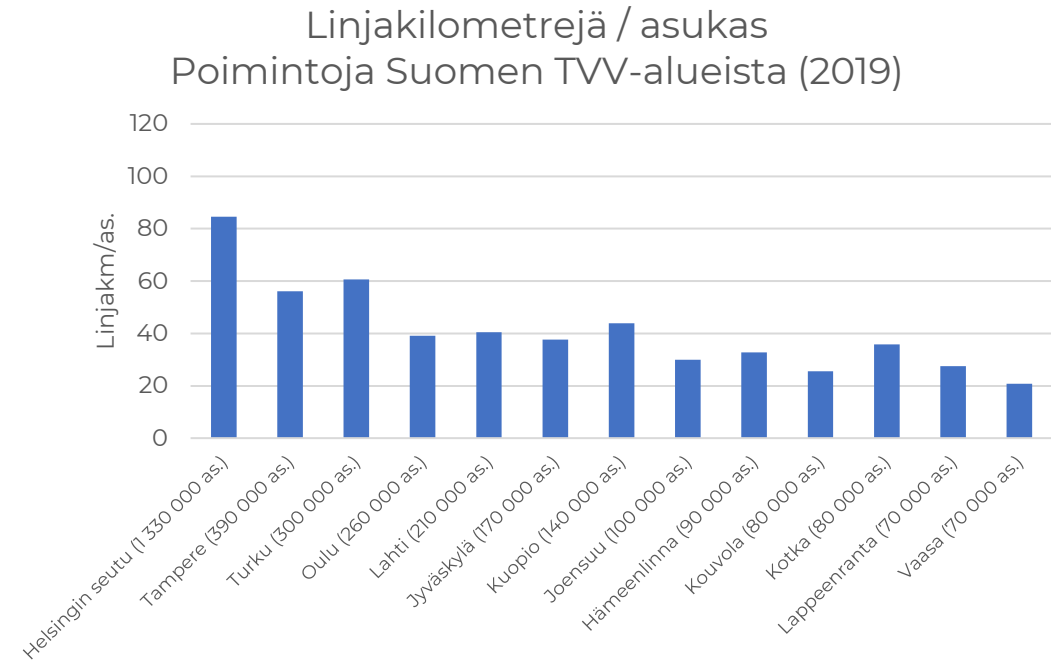
## Ruotsi

Vertailtaessa joukkoliikenteen subventiotasoa Ruotsissa ja Suomessa on huomioitava, että Ruotsin alueet järjestävät määrällisesti enemmän joukkoliikennettä. Ruotsissa valtaosa alueista järjestää joukkoliikennettä (bussi-, raide- ja vesijoukkoliikenne) 60–80 linjakilometriä asukasta kohden. Linjakilometrisuoritteista 87 % on linja-autoliikennettä.



## Suomi

Suomessa valtaosa TVV-alueista järjestää joukkoliikennettä 20–40 linjakilometriä asukasta kohden. Vertailussa tulee kuitenkin huomioida, että Ruotsin viranomaisalueet ovat laajempia kuin Suomen kaupunkiseutujen TVV-alueet. Luku olisi suurempi, jos mukana olisi myös ELY-keskusten liikenne, mutta riittävän tarkkoja tietoja ELY-liikenteen kilometreistä sekä matkustajamääristä koronaa edeltävältä ajalta ei ole saatavissa.





# Viranomaisten nostot linja-autoliikenteen kehittämiseksi

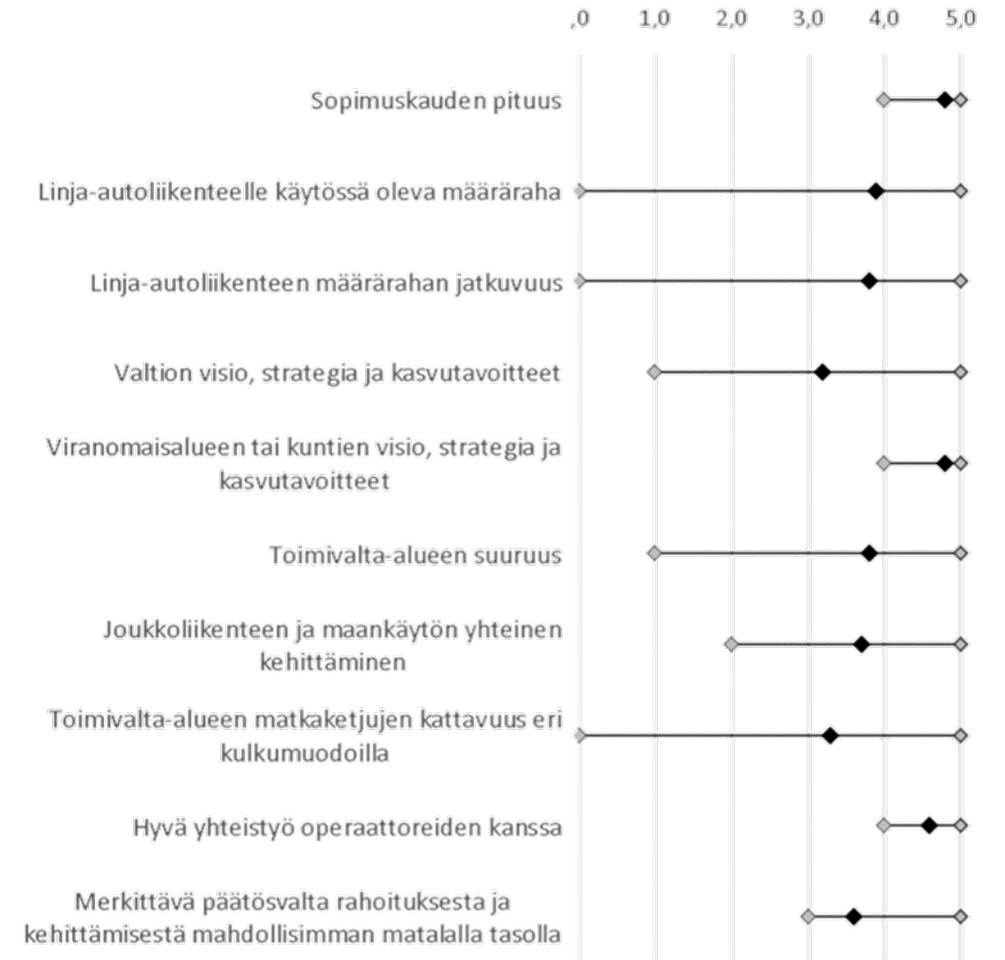
Osana työtä tehdystä kyselyssä kysyttiin Ruotsin joukkoliikenneviranomaisilta, mitkä seuraavista tekijöistä vaikuttavat linja-autoliikenteen toimivuuteen, kilpailutusten hintatasoon ja toiminnan kehittämiseen, kuten uuden kaluston hankintaan.

Viranomaiset pitävät keskeisimpinä tekijöinä viranomaisalueen omaa visiota ja kasvutavoitteita, sopimuskauden riittävää pituutta sekä hyvää yhteistyötä operaattoreiden kanssa.

Kyselyyn vastanneista viranomaisista yhdeksällä kymmenestä vastaajasta on sopimuskauden pituus 10 vuotta.



Kuva: WSP Finland Oy

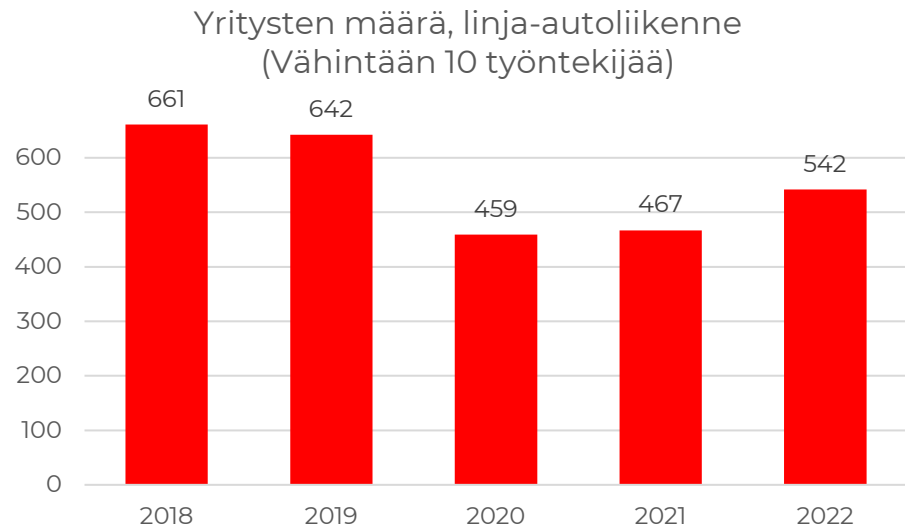


## 2.4 Linja-autoliikenne toimialana

# Joukkoliikenteen toimiala, Ruotsi

Yleinen trendi alalla on, että yritysten lukumäärä on laskussa. Koronaepidemia on aiheuttanut ahdingon monille yrityksille ja osa on joutunut lopettamaan toimintansa. Uusiakin yrityksiä on kuitenkin perustettu. Joissain tapauksissa valtion koronatuen on koettu alentaneen yrittämisen riskiä siinä määrin, että on ollut mahdollista perustaa uusi yritys, mahdollisesti toimintansa lopettaneen yrityksen tilalle.

Suurin osa alan yrityksistä on Ruotsissa kohtalaisen pieniä. 82 % alan yrityksistä on alle 50 henkilön yrityksiä, joista osa myös perheyriksiä.



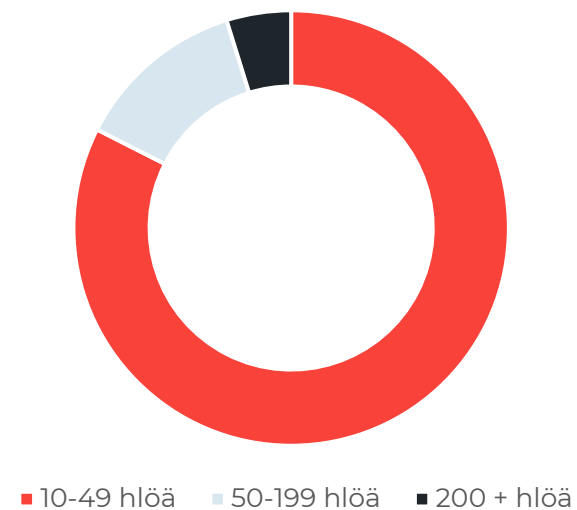
Lähde: Statistikmyndigheten (2023)

Suuria yrityksiä, joilla on yli 200 työntekijää, on vain muutamia. Suuret yritykset ovat pääsääntöisesti kansainvälisiä toimijoita.

Kuljettajapula on ollut ongelmana Ruotsissa jo noin kymmenen vuoden ajan. Suurimpina syinä pulaan nähdään kuljettajien eläköityminen ja nuorempien työntekijöiden kiinnostuksen puute alaa kohtaan. Kuljettajista 40 % on yli 60-vuotiaita.

On tunnistettu tarve tehostaa kielenopetusta maahanmuuttajien rekrytoimiseksi. Lisäksi nuorten työntekijöiden ikään liittyvät vaatimukset koetaan haasteeksi uuden työvoiman saamiseksi vastuullisiin tehtäviin linja-autoalan yrityksiin.

Yritysten koko, linja-autoliikenne



Luokitus SNI 2007  
49.31 Joukkoliikenne

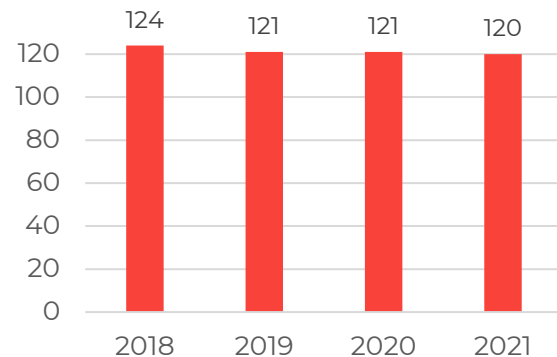
# Linja-autoliikenteen yritysten lukumäärä, Suomi

Yritysten lukumäärä on ollut laskussa viime vuosien aikana myös Suomessa. Osasyynä on ollut koronasta aiheutunut taloudellinen ahdinko yrityksille. Lisäksi perheyriksiiä on jonkin verran poistunut alalta eläköitymisen kautta. Muutokset ovat olleet suhteellisen pieniä paikallis- ja kaukoliikenteessä, mutta tilausliikenteen yrityksiä on poistunut alalta melko paljon vuoden 2021 aikana.

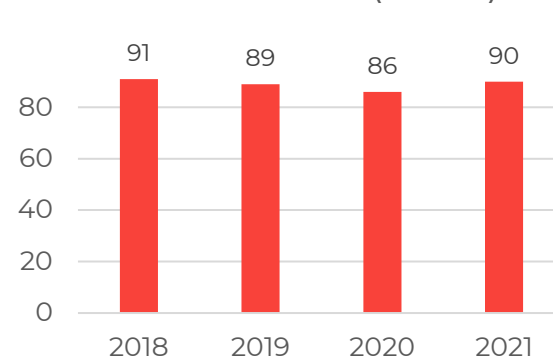
Myös Suomessa on haasteita kuljettajajen henkilöstön saatavuuden kanssa. Aihe ei ole kuitenkaan ollut alalla keskusteluissa niin pitkään kuin Ruotsissa.

Myös Suomessa suurimpina syinä kuljettajapulaan nähdään eläköityminen ja nuorempien työntekijöiden kiinnostuksen puute alaa kohtaan. Haasteena on koettu myös ulkomaalaistaustaisten kuljettajien suomen kielen taito, joka on perusvaatimus asiakaspalvelutyössä.

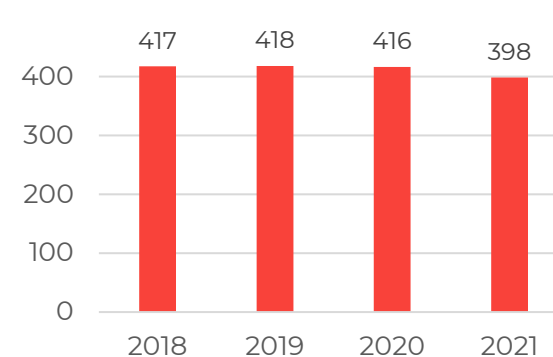
Yritysten lukumäärä,  
paikallisliikenne (49310)



Yritysten lukumäärä,  
kaukoliikenne (49391)



Yritysten lukumäärä,  
tilausliikenne (49392)



Toimialaluokitus 2008  
49310 Paikallisliikenne  
49391 Säännöllinen linja-  
autojen kaukoliikenne  
49392 Tilausliikenne

### 3. Vaihtoehtoiset järjestämistavat ja toimintamallit

# Vaihtoehtoiset järjestämistavat ja toimintamallit

Suomen ja Ruotsin välillä on selkeitä eroja joukkoliikenteen järjestämistavoissa ja toimintamalleissa. Keskeisimmät erot aiheutuvat lainsäädännöstä ja rahoituksesta.

Ruotsissa alueilla voidaan sopia joukkoliikenteen järjestämistavasta. Monilla alueilla yhtenäisestä koko alueen, läänin tasoisesta järjestämisestä on katsottu olevan etua. Yhtenäistä järjestämistapaa edistää se, että lainsäädännöstä tulee velvoite osoittaa tietty suhteellinen määrä verotuloja läänille. Rahoitustaso on pitkäjänteistä. Monesti joukkoliikenteen osuus alueen rahoituksesta on suhteessa vähäinen.

Suomessa kunnilla on selkeä intressi joukkoliikenteen rahoittamiseen alueen houkuttelevuuden, elinvoimaisuuden sekä maankäytön kehittämisen näkökulmasta. ELY-keskusten toimivalta-alueilla kysyntä on tavallisesti vähäistä ja ELY saa rahoituksen valtiolta. Valtion rahoitusta ei koeta tavallisesti pitkäjänteiseksi, mikä voi asettaa myös haasteita pidempien sopimuskausien tekemiseen.



# Keskeisten toimintamallien vertailu

Ruotsi	Suomi	
Laaja toimivalta-alue	Pienempi toimivalta-alue	Olennaista on, että alue, jolle järjestetään joukkoliikennettä, vastaa vähintään työssäkäyntialuetta. Keskuskaupungin lisäksi suurin kysyntä on isompien kuntien välillä. Laajempi toimivalta-alue mahdollistaa ulompien maaseutualueiden integroimisen toimivaksi kokonaisuudeksi. Maaseutualueiden heikompi kannattavuus voidaan tasapainottaa suuremman potentiaalisen alueiden toiminnalla.
Kulkumuotojen valikoima keskittyy raide- ja linja-autoliikenteeseen	Kulkumuotojen valikoima keskittyy linja-autoliikenteeseen ja kaupunkipyöriin	Kaikissa Ruotsin suurissa kaupungeissa toimivaltainen viranomaisen järjestää joukkoliikennettä myös muilla kulkumuodoilla kuin linja-autoliikenteellä, useimmiten lähijuna-, metro- ja ratikkaliikenteellä. Keskisuurissa kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla on Suomessa täydentävänä liikennemuotona kaupunkipyörä.
Valtion ohjauksen konkretisointi paikallisesti, ilman sitoumusta	Valtion ohjauksen konkretisointi paikallisesti, mutta rahoitusinstrumentilla	Ruotsissa ja Suomessa joukkoliikenteen hankinnoista ja kehittämissuunnista päätetään paikallisesti neuvotteluryhmissä. Paikallinen koordinointi takaa alueiden erityispiirteiden huomioimisen paremmin. Valtion rooli linja-autoliikenteen järjestämisessä on molemmissa maissa pieni. Suomessa vastuu rajoittuu rahoittamiseen ja sen kautta kehitykseen vaikuttamiseen.

# Keskeisten toimintamallien vertailu

Ruotsi	Suomi	
<p>Joukkoliikenteen viranomaistasoja: 1) alueviranomaiset 2) kunnat</p> <p>Alueviranomaiset ovat myös perustaneet yhtiöitä laajempien alueiden joukkoliikenteen hoitamiseksi.</p>	<p>Joukkoliikenteen viranomaistasoja: 1) valtio 2a) hyvinvointialueet 2b) ELY-keskukset 2c) seudulliset viranomaiset 2d) kuntaviranomaiset 3) muut kunnat (ei TVV)</p>	<p>Suomeen on tullut vuonna 2023 uusi viranomainen, hyvinvointialueet. Sote-kuljetusten tehtävät siirtyivät uudistuksen myötä kunnilta hyvinvointialueille.</p> <p>Joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset on määritelty laissa liikenteen palveluista. Viranomaisalueet ovat erilaisia raide- ja linja-autoliikenteessä. Ruotsissa viranomaisten tehtävänjako perustuu sopimuksiin. Alueet voivat ottaa haltuunsa myös kuntien koulu- ja sote-kuljetukset korvausta vastaan.</p>
<p>Alueviranomaisella on verotusoikeus, jolla rahoitetaan joukkoliikenteen järjestämistä</p>	<p>Toimivaltaisten viranomaisten resursointi perustuu valtion avustuksiin</p>	<p>Suomen rahoitusmalli on Ruotsin mallia monimutkaisempi, sillä rahoituskanavia on useita. Viranomaisten taloudellinen tilanne on ollut melko vakaa viime vuosien aikana. Suomessa valtiolla on valtion tuen kautta mahdollisuus vaikuttaa viranomaisen toimintaan. Ruotsin yhden kanavan periaate on selkeä viranomaisille, mutta on riippuvainen alueen verotustasosta ja työllisyydestä.</p>
<p>Kuntaosuus kasvaa maltillisesti</p>	<p>Kuntaosuuden merkitys kasvaa</p>	<p>Ruotsissa kuntaosuuksien merkitys kasvaa melko hitaasti joukkoliikennealueiden verotuksen kautta. Alueellinen veroprosentti on vakaa, jolloin kuntaosuus pysyy samalla tasolla. Suomen kuntaosuudet kasvavat nopeammin. Eräs syy lienee viranomaisten strateginen tavoitteellisuus, joka vaatii pitkäjänteistä lisärahoitusta. Lisäksi valtiontuki ei ole samaan aikaan kasvamassa, mikä lisää kuntaosuuden merkitystä.</p>



# Keskeisten toimintamallien vertailu

Ruotsi	Suomi	
PSA-liikenne ei rajoita markkinaehtoisen liikenteen tuloa	PSA-liikenteen hankinnan yhteydessä rajoittava hallintapäätös	Vaikka Ruotsissa ei tunneta mahdollisuutta rajoittaa markkinaehtoista liikennettä PSA-mukaisen liikenteen hankinnan yhteydessä, tällä ei näytä olevan vaikutusta markkinaehtoisen liikenteen tulemiselle PSA-alueille. Suomessa PSA takaa yksinoikeuden julkisen palvelun velvoitteiden hoitamiseksi.
Neuvottelumalli yleisesti käytössä liikenteen hankinnoille	Ei käytetä neuvottelumallia liikenteen hankinnoissa	Neuvottelumallin käytöstä on sekä myönteisiä että kielteisiä kokemuksia. Tutkimuksissa ei ole pystytty osoittamaan, että saatu liikennepalvelu olisi laadukkaampi silloin, kun se on hankittu neuvottelumenettelyllä.
Viranomaisen tarkastelee omalta osaltaan lippu- ja maksujärjestelmän yhteensopivuuden tavoitetta	Tavoite yhteensopivista lippu- ja maksujärjestelmistä valtion tasolla	Operaattorit eivät itse edistä lippu- ja maksujärjestelmän yhteensopivuutta, jos kehittämisestä ei ole taloudellista etua saatavissa. Lippujärjestelmien yhteensopivuus vaatii koordinaointia sekä aloitteellisuutta valtion taholta.
Lippuhinnat ja niiden alennukset rahoitetaan viranomaisen budjetin kautta	Valtio tukee lippuhintojen alennuksia KELA-koulumatkatuen kautta	Ruotsissa alueviranomaisen budjetin tilanne määrää matkojen hintatason. Lippuhintojen alennukset kustannetaan budjetilla. Suomessa valtio tukee lippuhintojen alennuksia KELA-koulumatkatuen osalta.

# Keskeisten toimintamallien vertailu

Ruotsi	Suomi	
Viranomaisen ja operaattorin suhde ja yhteistyö on melko kiinteää. Yhteisen päämäärän eteen tehdään työtä.	Viranomaisen ja operaattorin suhde ja yhteistyö perustuvat sopimusehtoihin	Ruotsissa sopimusmallien ja neuvottelujen ansiosta puhalletaan Suomea enemmän yhteen hiileen. Myös Suomessa toisen sopimusosapuolen ymmärtäminen on lisääntynyt, mutta osapuolten välillä on pääsääntöisesti suurempi etäisyys kuin Ruotsissa.
Maaseutuliikenne on integroitu alueelliseen liikennekokonaisuuteen	Maaseutuliikennettä hankkii erillinen taho (ELY-keskus)	Maaseutuliikenteen ollessa integroituna kaupunkiliikenteen järjestämiseen, saadaan synergiaetuja, kuten yhteisen lippu- ja maksujärjestelmän käyttö ja liikenteen hankintojen yhdistely. Suuremmalla alueella viranomaisen talous on yleensä vakaampi, mikä mahdollistaa maaseutuliikenteen kehittämistä.
Koulu- ja sote-kuljetusten järjestämisen vastuunsiirto alueviranomaiselle	Sote-kuljetukset nykyään hyvinvointialueen vastuulla, mutta koulukuljetukset edelleen kuntakohtaisia	Ruotsissa kunnat voivat sopia mm. koulukuljetuksen ja sote-kuljetuksen siirrosta alueviranomaisen kanssa.  Suomessa alueellinen yhteistyö tai kuntayhtymät eivät olleet tavallisia ennen hyvinvointialueiden perustamista. Nykyään sote-kuljetusten järjestäminen kuuluu hyvinvointialueelle. Koulukuljetukset suunnitellaan ja hankitaan edelleen pääsääntöisesti jokaisessa kunnassa erikseen. Koululaiset käyttävät myös ELY-keskusten kuntien välisiä yhteyksiä.

Lähteet

wsp

# Lähteet

Ekelund M. (1998). From prototype to product, KFB-julkaisu 1997:19

Hylander, J. P., Hultén, J. & Sevénsson, H. (2022). Ansvar och finansiering i svensk kollektivtrafik

Laki liikenteen palveluista 320/2017 (2017), Valtion säädöstietopankki Finlex

Pyddoke, R. & Thoresson, K (2022). Samverkan med effekter? Samverkansavtal mellan operatörer och regionala kollektivtrafikmyndigheter – så påverkas resande och kvalitet, K2 working papers 2022:1

Raad van de leefomgeving en infrastructuur, Raad van het openbaar bestuur & Raad volksgezondheid en samenleving (2023). Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's

Ridderstedt, I. & Pyddoke, R. (2021). Evaluating bids on price and quality - The impact on performance in Swedish public bus service. K2 working paper 2021:7

Statistikmyndigheten (2023). Företag (FDB) efter näringsgren SNI2007 och storleksklass. År 2008 - 2022

Svensk kollektivtrafik (2011). The Swedish doubling project.

Svensk kollektivtrafik, Sveriges Bussföretag & Tågföretagen (2022). Nystart av kollektivtrafiken i Sverige

Sveriges officiella statistik (2017-2021a). Kommersiell linjetrafik på väg

Sveriges officiella statistik (2017-2021b). Regional linjetrafik

Sveriges officiella statistik (2022). Fordon i län och kommuner

Sveriges officiella statistik (2023). Trafikanalys, Nyregisterade fordon

Sveriges Riksdag, Lag om kollektivtrafik 2010:1065

Sveriges Riksdag, Prop. 2008/09:93 (2008). Mål för framtidens resor och transporter

Tilastokeskus (2023a). Ajoneuvokanta

Tilastokeskus (2023b). Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto

Traficom (2019) Taustaselvitys joukkoliikenteen tilakuvasta ja tavoitteellisesta kehityssuunnasta, Julkaisut 25/2019

Traficom (2022). Julkisen henkilöliikenteen tukien vaikuttavuus, Julkaisut 17/2022

Traficom (2023). Julkisen liikenteen suoritetilasto

Velde, D. Van de, & Augustin, K. (2014). Workshop 4 Report: Governance, ownership and competition in deregulated public transport markets

Vigren, A. & Pyddoke, R. (2019) The impact on bus ridership of passenger incentive contracts in Swedish public transport, K2 working papers 2019:3