

# Uusi kansallinen vaihtoehto tuottaa ja tukea julkisia henkilökuljetuksia?

Arvioita palvelusetelin käytettävyydestä;  
oikeudellisia ja käytännön näkökohtia.

Pekka Aalto  
15.3.2018



# EU:n ja Suomen kilpailuoikeus

## Henkilöliikennepalvelujen tuotantovaihtoehdot

<p>Markkinaehtoisesti syntyvien palvelujen taso riittää, ei tarvetta julkiselle rahoitukselle</p>		<p>Markkinaehtoisesti tuotetut palvelut eivät riitä tai niiden hintataso asiakkaalle liian korkea, tarvitaan julkista rahoitusta</p>		
<p><b>Markkinaehtoinen (ME)</b></p>	<p><b>ME + palvelusetelit</b></p>	<p><b>PSA:n mukaan järjestetyt liikennepalvelut</b></p>		
<p>Vapaa kilpailu Tarjontaa ei rajoiteta Vapaa hinnoittelu Vain asiakastulot</p>	<p>Vapaa kilpailu? Tarjontaa ei rajoiteta Vapaa hinnoittelu Julkiset subventiot ja asiakastulot Viranomaisen vahvistamat hinnat s.o. hintavelvoite mahdollista</p>	<p>Yleinen sääntö</p>	<p>Oma tuotanto</p>	<p>Hankinta</p>
		<p>Kilpailutettu liikenne tai hintavelvoite Integroitu, suunniteltu tarjonta Viranomaisen maksama korvaus Asiakastulot viranomaiselle tai liiketeenharjoittajalle osana sovittua korvausta</p>		

# 1. EU:n palvelusopimusasetuksen (1370/2007) soveltamisala ja tarkoitus

- Palvelusopimusasetuksessa säädetään mm. niistä laillisista tavoitteista ja tarkoitusperistä, joita puuttuminen markkinaehtoisen henkilöliikenteen markkinoiden toimintaan edellyttää:

1 artikla

## **Tarkoitus ja soveltamisala**

1. Tämän asetuksen tarkoituksena on määritellä, miten toimivaltaiset viranomaiset voivat yhteisön oikeuden sääntöjä noudattaen toimia julkisen henkilöliikenteen alalla **varmistaa sellaista yleishyödyllisten palvelujen tarjoamisen, jotka ovat muun muassa monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia kuin palvelut, joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinoiden ehdoilla.**

Tätä varten asetuksessa vahvistetaan ehdot, joiden mukaisesti toimivaltaiset viranomaiset julkisen palvelun velvoitteita määrätessään tai niitä koskevia sopimuksia tehdessään korvaavat julkisen liikenteen harjoittajille aiheutuvat kustannukset ja/tai myöntävät yksinoikeuksia vastineena julkisen palvelun velvoitteiden hoitamisesta.

# **EU:n palvelusopimusasetuksen (1370/2007) soveltamisala ja tarkoitus**

- Jos henkilöliikenteen toimivaltainen viranomainen haluaa järjestää ja rahoittaa joukkoliikennepalveluiden kustannuksia, edellytetään mm., että halutaan matkustajalle edullisempia matkalippuja ja monilukuisempia palveluita.
- Tällöin sovelletaan PSA:ta ja noudatetaan siinä säädettyjä ehtoja.

## 2. Palveluseteli

# liikennepalveluita koskevassa laissa

- Liikennepalveluita koskevan lain varsinaisen lakitekstin liikennepalveluiden julkista tukea koskevassa III osassa 4 luvun 1§:ssä todetaan, että

"valtion talousarviossa tässä laissa tarkoitettujen palveluiden ostoon ja kehittämiseen osoitetuin määrärahoihin voidaan maksaa korvauksia, tukea tai avustusta seuraaviin tarkoituksiin:

1) liikenteenharjoittajille siten kuin Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään;

2) liikennepalvelun käyttäjälle siten, että toimivaltainen viranomainen myöntää sitoumuksen korvata liikennepalvelun kustannuksia ennalta määrättyyn arvoon asti;

3) kunnille, kuntayhtymille ja yleishyödyllisille yhteisöille liikenteen palveluiden kehittämis-, suunnittelu- ja tutkimustyöstä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettun valtionavustusmäärärahan myöntämisen perusteista".

# 3. Henkilöliikenteen järjestäminen

- Nykyisin linja-autoliikenteessä voidaan erottaa kaksi toisistaan eroavaa tapaa tuottaa palveluita:
  - **Joukkoliikenneviranomaisten järjestämä ja subventoima kilpailutettu liikenne ( PSA-liikenne)**, joka edustaa noin 85% maamme linja-autoliikenteen matkoista ja yli 70% myös matkustajakilometreistä (tyypillisesti suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen liikenne sekä valtaosa ELY:jen järjestämisvastuulla olevasta liikenteestä). Tämä liikenne on ollut menestyksellistä.
  - **Pelkkiin asiakastuloihin perustuva markkinaehtoinen liikenne (tyypillisesti pika-vuoroliikenne)**, jossa vuonna 2014 tapahtunut markkinoiden vapautuminen on hyvän kysyntäpotentiaalin omaavilla alueilla alentanut merkittävästi matkalippujen hintoja ja lisännyt palveluiden kysyntää, mutta toisaalta heikentänyt ainakin tilapäisesti yritysten kannattavuutta.
  - **Palveluseteli asemoituu näiden kahden päävaihtoehdon väliin ja muistuttaa vanhoja kaupunki- ja seutulippujärjestelmiä**, joiden laillisuus joukkoliikennelain valmistelun yhteydessä mm. EU:n komission kanssa aikanaan selvitettiin ja jotka laittomina lakkautettiin.

## 4. Palvelusetelin tausta

- EU:n palvelusopimusasetuksen ja joukkoliikennelain mukaan perinteiset seutuliput ja kaupunkiliput eivät enää ole vuosikausiin olleet laillisia, koska niihin liittyy yhdenvertaista kilpailua haittaavia ongelmia ja kiellettyä valtiontukea.
- Kaikki liikenteenharjoittajat eivät ole kilpailuttamiseen perustuvaa järjestelmää kannattaneet, vaan heidän mielestään vanha seutulippu- ja kaupunkilippujärjestelmä oli ollut parempi.
- Maaseutumaisilla, henkilöautojen valtapiiriin kuuluvilla vähäisen ja muuttoliikkeen johdosta alenevan kysynnän alueilla linja-autoliikenteen matkustajamäärät ovat edelleen hiljalleen laskeneet. Näin tapahtui tosin aikaisempinakin vuosikymmeninä huolimatta kasvaneista seutulippu- ja kaupunkilippumäärästä.

## 4. Palvelusetelin tausta

- Taustalla on linja-autoliikennöitsijöiden esittämä, heidän näkökulmastaan perusteltu huoli markkinaehtoisesti tuotettujen palveluiden määrän ja kannattavuuden alenemisesta tilanteessa, jossa aikaisemmin käytössä ollut liikenteenharjoittajille kohdennettu seutu- ja kaupunkilipputuki EU:n palvelusopimusasetuksen (1370/2007) ja joukkoliikennelain ( 869/2009) voimaan tulon seurauksena ei enää ole ollut laillinen.
- Linja-autoliitto onkin esittänyt, että "valtion joukkoliikenteen rahoitusjärjestelmä ja toteutus arvioidaan kokonaisuudessaan uudelleen. Keskeisin keino linja-autoliikenteen elpymiseen olisi palvelusetelin käyttöönotto ja pienemmän kaluston salliminen maaseudun liikenteessä" (Linja-autoliiton liittokokouksessa 21.6.2016 esitetty kannanotto). Palveluseteleihin perustuva henkilöliikenteen tuki muistuttaakin tuota aikaisemmin käytössä ollutta lipputukimallia.



# 5. Mistä palvelusetelissä voi olla kysymys?

- Liikenteenharjoittajien tavoitteena on saada muuttuneessa tilanteessa aikaisemman tyyppiset julkiset subventiot eli seutulippu- ja kaupunkilippuet takaisin markkinaehtoiseen liikenteeseen. Tällöin liikenteenharjoittajien saamat korvaukset perustuisivat osin matkustajatuloihin ja osin julkisiin subventioihin (palveluseteli).
- Liikenne- ja viestintäministeriön tarkoituksena lienee pyrkimys monipuolistaa mahdollisuuksia tukea taloudellisesti julkista henkilöliikennettä ja kohdentaa tukea välillisesti nyt myös markkinaehtoiselle henkilöliikenteelle. Taustalla on myös huoli varsinkin haja-asutusalueiden henkilökuljetuspalveluiden turvaamisesta.
- Ainakaan julkisesti ei vielä ole lausuttu, että kyseessä olisi uusi elektroninen "MAAS-seteli", joka korvaisi nykyiset lippu- ja maksujärjestelmät, joita ministeriö pitää suljettuina järjestelminä.

## 6. Mitä lainsäädäntöä palvelusteliin tulisi soveltaa

- Keskeinen kysymys: onko kyse matkustajalle annetusta tuesta vai liikenteenharjoittajalle annettavasta välillisestä tuesta eli jääkö tuki matkustajalle vai päättykö se liikenteenharjoittajan liikevaihdoksi?
- Jos palvelusteliin sovelletaan EU:n palvelusopimusasetusta (1370/2007) voivat viranomaiset vaikuttaa siihen, mitä he subventioeuroillaan saavat.
- Jos palvelusteliin sovelletaan yleisiä valtiontukia koskevia säädöksiä, jää viranomaisille kärjistäen vain subventioiden tilittäminen liikenteenharjoittajille ja jälkikäteiskontrolli.
- Ohittaa ei voi myöskään palvelusteliin käytettävyyteen liittyviä kilpailuoikeudellisia kysymyksiä ja palvelustelin suhdetta julkisiin hankintoihin.
- Hallituksen esityksessä palvelusteliä käsitellään vain valtionapujen käyttötarkoituksen laajentamisena, mutta ei keinona toteuttaa julkisen henkilöliikenteen palveluita.

## 6. Mitä lainsäädäntöä palvelusteliin tulisi soveltaa

- Kilpailuoikeudellisten kysymysten lisäksi joudutaan arvioimaan sitä, onko kyseessä tosiasiasa PSA:n ja julkisia hankintoja koskevien säädösten alainen hankinta. Viimeksi mainittu arvio voi muuttaa asetelman täysin siitä, mitä ministeriö ilmeisesti on tavoitellut.
- Jos valtiontuki kohdistuu, vaikka vain välillisestikin liikenteenharjoittajalle, on perusteet sille, että palveluseleihin sovelletaan EU:n palvelusopimusasetusta. (LVM:n laatima muistio tapaamisesta 23.4.2008 EU:n komission edustajien kanssa).
- EU:n komission kanta:
  - *"Siten jäsenvaltioiden valittavana voivat olla vain palvelusopimusasetuksen soveltaminen tai puhtaasti markkinaehtoisen liikenteen järjestämistapa". Edellä todettu EU:n komission kanta oli annettu liikenne- ja viestintäministeriölle 19.9.2008 päivätyllä kirjeellä.*

# **9. Palveluseteli viranomaisen näkökulmasta**

# 9.1. Viranomaisen toimivalta perustuu EU:n palvelusopimusasetukseen

- EU:n palvelusopimusasetuksen perusteella toimivaltaisilla viranomaisilla ts. liikenteen järjestämisestä vastaavilla viranomaisilla on laaja toimivalta päättää siitä, miten julkinen henkilöliikenne niiden toimialueella järjestetään.
- Perusvaihtoehtoja on kaksi: PSA:n mukaan järjestetty julkinen henkilöliikenne tai markkinaehtoinen henkilöliikenne. Ensimmäinen vaihtoehto mahdollistaa julkiset subventiot. Jälkimmäinen toimii pelkästään asiakastulojen varassa.
- Nämä asiat selvitettiin jo PSA:n voimaan tuloon liittyneen kansallisen joukkoliikennelain valmistelun yhteydessä vuonna 2008. Tämä on lähtökohta, ellei nyt valmistelussa olevan uuden kolmannen tuotantomallin eli palvelusetelin osalta ilmene joitakin uusia seikkoja, joita ei tällä hetkellä ole tiedossa.
- PSA:n mukaista toimivaltaa ei voida kansallisella lailla rajoittaa. Uudessa liikenteen palveluita koskevassa laissa (HE 161/2016) toimivaltaiset viranomaiset ilmenevät IV osan 1. luvun 3§:stä.

## 9.2. Palveluseteli on ristiriitainen hanke

- Palveluseteli uutena markkinaehtoisena ja PSA-liikenteen väliin asettuvana julkisen henkilöliikenteen järjestämismuutoksena ja tukimuotona on jo alustavassa tarkastelussa osoittautunut ristiriitaiseksi ja ongelmalliseksi hankkeeksi.
- Jos palveluseteliin ei sisällytetä hintavelvoitetta, voidaan viranomaiskustannuksia hallita, mutta menetetään tavoitellut hyödyt ainakin osaksi kohonneina matkalippujen hintoina.
- Jos palveluseteliin liitetään enimmäishintojen vahvista koskeva yleinen sääntö voivat viranomaisten subventiot kasvaa ennakoimattomasti. Liikenteenharjoittajien saaman korvauksen oikea määrä selvitetään ja maksetaan erilliskirjanpidon perusteella PSA:n ja sen liitteen mukaisesti.
- Palveluseteli onkin todennäköisesti kallis vaihtoehto, totutettiinpa se kummalla tavalla tahansa. Kustannusarviot hallituksen esityksestä kuitenkin puuttuvat.
- Jos palveluseteliin liittyy enimmäishintojen vahvistaminen, niin ajaututaan viranomaisen kannalta osaksi ennakoimattomiin kustannuksiin myös siitä syystä, että julkiset subventiot houkuttelevat lisäämään palvelutarjontaa silloinkin, kun siihen ei ole palveluiden kysynnän perusteella todellista tarvetta.

## 9.3. Muutokset viranomaisten tehtäviin ja toimivaltaan

- Viranomaisten kannalta siirtyminen palvelusetelien käyttöön perustuvaan henkilöliikenteen järjestämistapaan merkitsisi olennaisia muutoksia toimivallan käyttöön ja tehtäviin.
- On mahdollista ja todennäköistäkin, että palvelusetelin mukaiseen sitoumukseen korvata liikennepalveluiden kustannuksia "ennalta määrättyyn arvoon asti" (em. laki, III osa 4 luku 1§) sisältyvä tuki tulkitaan epäsuoraksi tueksi liikenteenharjoittajalle ja korvaukseksi tai osakorvaukseksi julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä.
- Tästä seuraisi em. tukien maksamiseen ja valvontaan liittyvän byrokratia ja oikeudellinen vastuu. Henkilöliikenteen toimivaltainen viranomaisen joutuisi valvomaan paitsi tukien laillista käyttöä, myös niiden oikeasuhteisuutta varmistaakseen tukien maksamisen, "siten että vältetään liiallisia korvauksia".

## 9.3. Muutokset viranomaisten tehtäviin ja toimivaltaan

- Vaatimustaso voisi vastata sitä, mitä edellytetään erityistilintarkastukseen liittyvissä tehtävissä (ks.em. laki, III osa 3 luku 9§). Tämän vaatimustason tehtävät olisi järkevää hankkia ulkopuolisilta tilintarkastuksiin ja kirjanpitoon erikoistuneilta yhteisöiltä.
- Palvelusetelin käyttöönotto merkitsisi myös viranomaisten toimivallan tosiasiallista kaventumista. Viranomaisen tehtävät liikenteen järjestämisessä (suunnittelu, koordinointi, kilpailuttaminen jne.) poistuisivat palvelusetelin käyttöönoton myötä samassa suhteessa, kuin palvelusetelin käyttö laajenee.
- Myös vastuu maksu- ja informaatiojärjestelmistä ja niiden kehittämisestä olisi luontevinta jättää liikenteenharjoittajien vastuulle, koska heidän intressissään on palveluiden kysynnän ja sitä kautta liikevaihdon kasvattaminen.



## 9.4. Kunnan toimivalta

- Kuntalaissa säädetään, että asia (eli esimerkiksi julkisen henkilöliikenteen järjestäminen ja kuntalaisten tai liikenteenharjoittajien taloudellinen tukeminen), joka voimassa olevien säädösten perusteella kuuluu jonkun muun viranomaisen tehtäviin, ei kuulu kunnan toimialaan.
- Nykyisessä uudessa liikennepalveluita koskevassa laissa em. asiat on säädetty ko. laissa erikseen todettujen toimivaltaisten viranomaisten yksinomaiseen toimivaltaan kuuluviksi (ks. tarkemmin Hannus-Hallberg: Kuntalaki, Porvoo 2000. ss. 76-94).
- Kunnat, jotka kuuluvat jonkun toimivaltaisen viranomaiseen, eivät näin ollen voi itsenäisesti edes oman kuntansa alueella ottaa palveluseteliä käyttöön. Kuntalain 2§:n perusteella niille muutoin kuuluvaa toimivaltaa on PSA:lla, joukkoliikennelailta ja vuonna 2018 voimaan astuvalla uudella liikennepalveluita koskevalla lailla kavennettu

## 9.5. Muutokset henkilöliikenteen järjestämiseen

- Palveluseteleille rakentuvassa markkinaehtoisessa järjestelmässä henkilöliikenteen integroitua järjestelmää ei ole mahdollista toteuttaa, koska liikenteenharjoittajien välisen kilpailun turvaaminen estää mm. hinnoista sopimisen, ja reittien sekä aikataulujen yhteensovittamisen. Tätä kilpailuoikeudellista lähtökohtaa ei millään yritysten keskinäisillä sopimuksilla tai yhdenmukaistetuilla menettelytavoilla voi murtaa.
- Kaupunkiseuduilla palvelusetelin käyttöönotosta seuraisikin todennäköisesti kilpailutettuun PSA-liikenteeseen perustuvan integroidun järjestelmän palveluiden vaiheittainen huononeminen, väheneminen ja ainakin osittainen alasajo.
- Tämä johtuu siitä, että "palveluseteliliikenteen" tarjonta kohdentuisi niille yhteysväleille ja niihin ajankohtiin, jolloin matkustajakysyntä on suurinta ja ansaintamahdollisuudet hyvät. Välivaiheessa toimisi kaksi keskenään erisukuista ja kilpailevaa järjestelmää.

## 9.5. Muutokset henkilöliikenteen järjestämiseen

- Lopputulos olisi ainakin suurilla ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla nykyjärjestelmän osittainen korvautuminen heikosti integroidulla, mutta silti subventoidulla yritysaloitteisella järjestelmällä. Palvelutaso matkustajien kannalta laskisi integraation katoamisen vuoksi yleisesti, mutta saattaisi joissain tilanteissa parantua korkean kysynnän suorilla kaupunkien keskustaan johtavilla reiteillä korkean kysynnän aikoina.
- Palvelusetelin käyttöön ottoon ei toimivaltaisia viranomaisia voida pakottaa, mutta kylläkin valtionapua koskevilla säädöksillä vahvasti ohjata. Tämä riippuu valtioneuvoston ja ministeriön kulloisestakin politiikasta.

## 9.6. Kustannusriski

- Jos palveluseteliin liitettäisiin PSA:n 3 artiklan 2. kohdan yleisen säännön mukainen hintavelvoite, tulee viranomaisille juridisten ongelmien sijaan edellä todetun kaltainen kustannusriski ja uudenlainen byrokratia. Palvelusetelin käyttöönoton sisältämää kustannusriskiä ei muutoinkaan kannata vähätellä. Mitään laskelmia siitä ei ole olemassa.

## 9.7. Suuret ja keskisuuret kaupungit

- Liikenteen järjestämisestä vastaavien viranomaisten kannalta palvelusetelin käyttöönotto merkitsisi osaksi paluuta vanhaan subventoituihin seutu- ja kaupunkilippuihin perustuvaan joukkoliikenteen järjestämistapaan.
- Kilpailuttamisesta saatujen kokemusten perusteella palvelusetelit merkitsisivät ainakin suurille ja keskisuurille kaupungeille melkoista takapakkia ja ennakoimatonta kustannustason nousua. Näin riippumatta siitä perustuisivatko palvelusetelit samalla annettavaan PSA:n yleisen säännön enimmäishintoja koskevaan hintavelvoitteeseen vai jäisivätkö päätökset matkalippujen enimmäishinnoista liikenteenharjoittajien vapaasti määrättäviksi.
- Arvioita tästä ei ole olemassa, mutta jälkimmäinen vaihtoehto nostaisi viranomaiskustannuksia ehkä 10-30%. Tämä käsitys perustuu siihen, kuinka paljon kilpailuttamisella on saavutettu kaupunkiseuduilla kustannus-säästöjä. Ensimmäinen vaihtoehto (enimmäishintoja koskeva hintavelvoite) lisäisi kustannuksia vielä enemmän, koska PSA:ssa säädetty korvausmekanismi johtaa käytännössä ylitarjontaan myös kannattamattomilla reiteillä ja vähäisen kysynnän aikoina.
- Kustannustason nousun lisäksi palvelusetelin käyttöönotto merkitsisi joukkoliikenneviranomaisten suunnitteleminen integroitujen järjestelmien korvautumista liikenteenharjoittajien taloudelliseen optimointiin perustuvalla palvelutuotannolla, josta puuttuisi linjojen, aikataulujen ja lippujärjestelmien integraatio. Suurilla ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla tämä olisi pieni vallankumous.
- Edellä mainituista syistä suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen ei kannata ottaa palveluseteliä käyttöön edes haja-asutusalueillaan.

## 9.8. Pienet kaupunkiseudut

- Pienillä kaupunkiseuduille vaikutukset jäisivät edellä todettua vähäisemmiksi. Tosin kustannusvaikutukset nykytilaan verrattuna voisivat olla suhteellisen suuriakin, jos uusi tukimuoto houkuttelisi lisää tarjontaa.
- Pienillä kaupunkiseuduilla henkilökuljetukset hoidetaan nykyisinkin pääasiassa yksityisautoilla ja erilaisilla palveluliikenteen vaihtoehdoilla. Koska palveluiden kysyntä on matalaa, myöskään integroitujen verkkojen tarve ei ole yhtä merkityksellinen, kuin suurilla ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla. Palveluseteli voisi lisätä varsinkin taksien käyttöä ja kasvattaa sitä kautta palvelusetelien mukaisten sitoumusten aiheuttamia kuluja.
- Välttämättömien liikennepalveluiden järjestäminen PSA-liikenteenä on todennäköisesti toimivampi ja viranomaisille edullisempi vaihtoehto.

## 9.9 Haja-asutusalueet

- Haja-asutusalueilla, joilla henkilöliikenteen palveluiden kysyntä on vähäistä ja henkilöauton edut ylivoimaisia, voitaisiin periaatteessa ajatella palvelusetelin käyttöä silloin, kun kyseessä olisivat taksi- ja kutsuohjatut palvelut.
- Palvelusetelin käyttöä ei mm. kilpailuneutraalisuuteen liittyvistä syistä voida rajoittaa esim. vain linja-autoliikenteeseen, vaan esim. taksit ja junat olisivat sen piirissä. Kysyntä ja viranomaisten maksamat subventiot kasvaisivat vastaavasti.
- Näilläkin alueilla välttämättömien liikennepalveluiden järjestäminen PSA-liikenteenä on todennäköisesti toimivampi ja viranomaisille edullisempi vaihtoehto

## 9.10. Maaseutu

- Maaseutumaisilla harvaan asutuilla alueilla, jolla integraation tarve on kaikkein pienin, vaikutukset voisivat olla samansuuntaiset, kuin haja-asutusalueilla.
- Julkisten subventioiden kasvu ja ulottuminen etenkin kutsuohjattuihin pikkubussi- ja taksipalveluihin sekä perinteisiin taksipalveluihinkin, lisääsi henkilökuljetusten tarjontaa ja saatavuutta jopa merkittävästi, koska lähtötaso on matala.
- Kuntien kustannuksiin palvelusetelien käyttöönotolla ei olisi mitään vaikutusta, jos valtio sitoutuisi rahoittamaan palvelusetelien mukaiset maksuosuudet ja mahdollisista hintavelvoitteista liikenteenharjoittajille maksettavat korvaukset.
- Kustannustehokkaampi ja matkustajille parempi vaihtoehto on kilpailutettujen kutsuohjattujen pikkubussi- ja taksipalveluiden järjestäminen. Näihin palveluihin voidaan liittää myös esim. ateria- ja postipalveluita.



## **10. Palveluseteli liikenteenharjoittajien kannalta**

- Liikenteenharjoittajien kannalta palveluseteli on pääasiassa myönteinen asia, koska se lisää liikevaihtoa kahdella tapaa:
  1. Palvelusetelin käyttöönotto lisää jonkin verran palveluiden kysyntää myös huononkin kysynnän alueilla.
  2. Palveluseteli mahdollistaa myös matkalippujen hintojen nostamisen kysynnän laskematta.
- Myös liiketoiminnan kannattavuus paranee uuden tukijärjestelmän myötä ja liiketoimintariski pienenee.
- Liikevaihtoon suhteutettuna suurin hyötyjä on todennäköisesti taksiliikenne.

## 10. Palveluseteli liikenteenharjoittajien kannalta

- Liikenteenharjoittajille ylivoimaisesti paras vaihtoehto olisi PSA:n "Yleinen säännön" mukainen hintavelvoite ja siitä maksettava korvaus.
- "Yleinen sääntö" turvaisi omalta osaltaan liiketoiminnan kannattavuutta ja vähentäisi olennaisesti liiketoimintariskejä. Siitä tulisi eräänlainen kannattavan liiketoiminnan takuumentti.
- Se olisi parhaimmillaan myös "oikeudenmukainen", koska kaikki erilliskirjanpitoon perustuvat kustannukset kohtuulliset voitto-osuudet mukaan lukien korvattaisiin.
- Haittapuolena sekä viranomaisille, että liikenteenharjoittajille olisi, että se toisi samalla lisää "byrokratiaa", koska korvaukset perustuisivat kustannusten ja tulojen tarkkaan erotteluun.
- Palvelusetelijärjestelmä voi sen laajuudesta ja markkinatilanteesta riippuen tuoda sen piirissä oleville liikenteenharjoittajille merkittävääkin kilpailuetua ulkopuolelle jääviin nähden.

## 10. Palveluseteli liikenteenharjoittajien kannalta

- Haitalliset seuraukset palvelusetelijärjestelmän mahdollisesta käyttöönotosta koituisivat PSA-liikenteen markkinoille ja perinteistä kilpailutettua PSA-liikennettä kaupunkiseuduilla harjoittaville liikenteenharjoittajille.
- Kilpailutetun liikenteen liikennöintisopimusten arvo ja liikevaihto voisi laskea myös siitä syystä, että toimivaltainen viranomaisen joutuu sopeuttamaan (so. vähentämään) järjestämänsä liikenteen tarjontaa palvelusetelien lisäämän uuden markkinaehtoisen liikenteen tarjontaan.
- Sopimuksissa olevia liikenteen muutosrajoja joudutaan lisäämään, jolloin liiketoiminnan ennustettavuus heikkenee. Samalla alueella voisi olla kaksi toimintaperiaatteiltaan erilaista keskenään kilpailevaa järjestelmää.
- Liikenteenharjoittajien näkökulmasta tarkasteltuna myös kilpailuoikeudelliset ongelmat ovat merkittävät. Palveluseteleihin perustuvan järjestämistavan laajeneminen merkitsisi käytännössä myös häiriöitä ja ennakoimattomuutta henkilöliikenteen markkinoiden toiminnalle ja sitä kautta koko liiketoiminnalle.
- Palveluseteli erkaannuttaisi markkinaehtoisen henkilöliikenteen markkinataloudesta takaisin menneisyyteensä, jolloin seutu- ja kaupunkilipputuet olivat keskeinen kannustin sen liiketoiminnalle.

# 11. Matkustajan näkökulma

- Matkustajille palvelusetelistä olisi taloudellista etua ja hyötyä silloin, kun heidän asuinalueensa henkilöliikennepalvelut perustuvat pääosin subventoimattomaan markkinaehtoiseen liikenteeseen.
- Joukkoliikenteen matkustaja ei hyödy palvelusetelistä käytännössä mitään, jos hänen kotipaikkansa toimivaltainen viranomaisen muutenkin tuottaa joukkoliikennepalvelut integroituna PSA-liikenteenä subventoituine lippuineen.
- Koska palvelusetelin käyttö mm. yhdenvertaisuus- ja kilpailuneutraalisuussyistä koskisi myös taksipalveluita, monipuolistaisi ja parantaisi se palvelutarjontaa ja toisi kustannussäästöjä etenkin niille matkustajille, jotka eivät juurikaan käytä perinteisen joukkoliikenteen palveluita, vaan suosivat mieluummin taksipalveluita. Tätä ilmeisesti liikenne- ja viestintäministeriökin tarkoittaa, kun se on todennut, että "palvelusetelin tavoitteena on mahdollistaa alueille entistä joustavampi ja paremmin tarpeisiin vastaavan liikenteen järjestäminen ja helpottaa erityyppisten palveluiden yhteensovittamista".
- Jos palveluseteliin ei sisällytettäisi hintavelvoitetta ja kyse ei olisi PSA:n 3 artiklan 2. kohdan tarkoittaman "yleisen säännön" asettamisesta, olisi matkalippujen hinnoittelu vapaata. On talousteoriankin perusteella oletettavissa, että palvelusetelin mukainen tuki tulisi nostamaan matkalippujen hintoja ja matkustajan saama hyöty jäisi tosiasiasa palvelusetelin arvoa selvästi pienemmäksi.

# 11. Matkustajan näkökulma

- Jos palveluseteli toteutetaan PSA:n yleiseen sääntöön perustuvana hintavelvoitteena, vältetään juridiset ongelmat ja matkustaja hyötyy palvelusetelistä sen arvon mukaisesti. Omavastuuosuuskaan ei kasva, koska toimivaltainen viranomainen määrittelee matkalippujen hinnat.
- Merkittäviä haittoja matkustajille tulee tilanteessa, jossa palveluseteleitä voisi käyttää samalla alueella, jossa liikenne on järjestetty perinteisenä integroituna PSA-liikenteenä omine subventoituine lippujärjestelmineen. Sekaannus tulee olemaan ilmeinen, kun kilpailutettujen palveluiden reiteille muodostuu uutta palveluseteliliikennettä. Matkustajalle voisi olla vaikea käsittää, että palvelusetelit eivät kelpaa PSA-liikenteessä tai PSA-liikenteen liput eivät kelpaa markkinaehtoisessa liikenteessä.
- Matkustajan kannalta tulee huomioida myös se, että palvelusetelin muodossa myönnettävä tuki on saajalleen henkilökohtainen veronalainen etuus. Tämä pienentää palvelusetelin tuomaa taloudellista hyötyä ja laskee todennäköisesti jonkin verran sen suosiota.
- Pahiten palvelusetelin käyttöön ottamisesta kärsisivät säännölliset joukkoliikenteen käyttäjät niillä suurilla ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla, joilla on toimiva ja palvelukykyinen joukkoliikennejärjestelmä.

## 12. Johtopäätökset

- Palvelusetelin käytettävyyttä arvioitaessa ovat keskeisiä sen vaikutukset henkilöliikenteen järjestämiselle ja viranomaisten integroimille henkilöliikenteen järjestelmille, joissa liikenteen reitit ja aikataulut sekä lippu- ja informaatiojärjestelmät ovat yhtenäiset ja koordinoit.
- Viranomaisten vastuulla oleva PSA-liikenne integroituihin palveluverkkoineen ja palvelusetelien pohjalle rakentuvat järjestämistavat poikkeavat niin merkittävästi toimintatavoiltaan toisistaan, että samoilla alueilla niiden toiminta rinnakkain ja päällekkäin ei ole käytännössä hyvä ratkaisu.

## 12. Johtopäätökset

- Palveluseteleihin perustuva näennäisesti markkinaehtoinen palvelumuoto söisi toimintaedellytyksiä ja kustannustehokkuutta PSA-liikenteeltä ja johtaisi näiden tuotantotapojen välisiin konfliktitilanteisiin.
- Jos henkilöliikenteen järjestämisestä samalla talousalueella vastaa kaksi eri viranomasta eli sekä kunnallinen toimivaltainen viranomainen, että uusi perustettava maakuntahallinto, on päätöksenteko sovitettava yhteen. Ongelmilta ei voida välttyä, jos esimerkiksi maakuntahallinto päättäisi ottaa käyttöön palvelusetelit ja kaupunkiseudun joukkoliikenneviranomainen järjestää palvelut kilpailutettuna PSA-liikenteenä..

# 13. Yhteenveto

- Palvelusetelistä on vaikea rakentaa sellaista henkilöliikenteen tuki-instrumenttia, jonka "tavoitteena on mahdollistaa alueille entistä joustavampi ja paremmin tarpeisiin vastaava liikenteen järjestäminen ja helpottaa erityyppisten palveluiden yhteensovittamista", mutta joka jäisi PSA:n soveltamisalan ulkopuolelle.
- Palveluseteli ei ole muuta, kuin yksi niistä tavoista, joilla "toimivaltaiset viranomaiset yhteisön oikeuden sääntöjä noudattaen toimivat julkisen henkilöliikenteen alalla varmistakseen sellaisten yleishyödyllisten palveluiden tarjoamisen, jotka ovat muun muassa monilukuisempia, luotettavampia, korkealaatuisempia tai edullisempia, kuin palvelut, joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinoiden ehdoilla (PSA 1 artikla 1. kohta). Siksi palvelusetelin sulkeminen PSA:n soveltamisalan ulkopuolelle on keinotekoista ja perusteetonta.



# 13. Yhteenveto

- Parempi ja kustannustehokkaampi vaihtoehto viranomaisille olisikin liikenteen kilpailuttaminen ja siihen liittyen matkalippujen hintojen vahvistaminen. Tällöin subventioiden määrä pysyy viranomaisen päättämässä rajoissa ja samalla voidaan säätää matkalippujen hinnat halutulle tasolle.
- Markkinaehtoisen liikenteen palveluita voidaan PSA-alueilla hyödyntää kehittämällä ja ottamalla käyttöön jo joitakin vuosia sitten esitetyt matkustajanousuihin perustuvat korvausmallit.
- MAAS-palveluidenkaan edistämiseen, tukemiseen ja kannattavuuden parantamiseen elektronisesta palvelusetelistä ei saada toimivaa järjestelmää. Palveluseteliä ei voida laillisesti rajata vain MAAS-operaattoreiden palveluihin.