

Henriika Weiste  
Heikki Metsäranta

## Joukkoliikenteen valtionrahoituksen jatkoselvitys





Henriika Weiste, Heikki Metsäranta

# Joukkoliikenteen valtionrahoituksen jatkoselvitys

Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 16/2017

Liikennevirasto  
Helsinki 2017

*Kannen kuva: Ija Ahonen/vastavalo.fi*

Verkojulkaisu pdf ([www.liikennevirasto.fi](http://www.liikennevirasto.fi))

ISSN-L 1798-6656

ISSN 1798-6664

ISBN 978-952-317-379-8

Liikennevirasto

PL 33

00521 HELSINKI

Puhelin 0295 34 3000

**Henriika Weiste ja Heikki Metsäranta: Joukkoliikenteen valtionrahoituksen jatkoselvitys.** Liikennevirasto, liikenteen palvelut -osasto. Helsinki 2017. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 16/2017. 49 sivua. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-317-379-8.

**Avainsanat:** joukkoliikenne, valtio, rahoitus, avustus

## Tiivistelmä

Liikennevirasto teetti selvityksen joukkoliikenteen valtionrahoituksesta (Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 43/2015) vuonna 2015. Selvityksessä käytiin läpi joukkoliikenteen valtionrahoituksen nykytilaa sekä määritettiin valtionrahoituksen jakokriteerit suurille ja keskisuurille kaupunkiseuduille sekä ELY-keskuksille. Aiemmassa selvityksessä käsiteltiin myös ELY-keskusten pienille toimivaltaisille viranomaisille jakamaa valtionrahoitusta ja havaittiin, että pienten toimivaltaisten viranomaisten välillä on vaihtelua kunnan ja valtion rahoitusosuuksissa.

ELY-keskusten hankkiman liikenteen kilpailutuksissa jaetaan kustannuksia valtion ja kuntien välillä (ns. yhteishankinnat tai yhteisrahoitus), mikä on uudehko toimintamalli, jolla ei ole vielä yhteisiä periaatteita ja käytäntöjä. Tässä selvityksessä on käyty läpi erilaisia kustannustenjakomalleja ja toimintatapoja yhteishankintoihin liittyen. Kustannustenjakomalleja on selvitetty kyselytutkimuksella ja haastatteluin sekä analysoimalla rahoitusta koskevien tilastoaineistoja.

Tässä selvityksessä on käyty läpi myös nykyisiä valtion ja kunnan kustannusten jakomalleja ja laskentaperusteita erityisesti pienillä kaupunkiseuduilla. Selvityksessä on myös tarkasteltu MAL-aiesopimusten ja joukkoliikenteen aiesopimusten roolia ja merkitystä rahoituksen kannalta. Lisäksi on selvitetty, millaisia sopimuksia on käytössä pienten joukkoliikennekaupunkien ja ELY-keskusten välillä sekä yhteishankinnoissa ELY-keskuksen ja peruskuntien välillä.

Työn johtopäätöksinä on esitetty, että ELY-keskusten ja kuntien tulee jatkaa yhteishankintojen toimintamallien kehittämistä. Yhteishankintojen kustannusten raportointia on tarpeen kehittää. Jatkossa yhteishankintoihin kohdennetun kuntarahoituksen tulisi sisältyä Jovara-kriteerien kuntien laskennalliseen omarahoitusosuuteen. Rahoitustietojen keräämisen prosessia tulee nopeuttaa. Pienten kaupunkien joukkoliikenteen valtionrahoituksen jakomekanismi selkeytyisi, jos kaikki toimivaltaiset viranomaiset saisivat valtionavun suoraan Liikennevirastolta.

**Henriika Weiste och Heikki Metsäranta: Fortsatt utredning om statsfinansiering av kollektivtrafik.** Trafikverket, trafiktjänster. Helsingfors 2017. Trafikverkets undersökningar och utredningar 16/2017. 49 sidor. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-317-379-8.

## Sammanfattning

Trafikverket lät 2015 göra en utredning om statsfinansiering av kollektivtrafiken (Trafikverkets undersökningar och utredningar 43/2015). I utredningen gick man igenom nuläget för statsfinansieringen samt bestämde kriterierna för hur statsfinansieringen ska fördelas till stora och medelstora stadsregioner samt NTM-centraler. I den tidigare utredningen behandlade man också hur NTM-centralerna fördelar statsfinansieringen till små behöriga myndigheter, och noterade att det finns variationer mellan de små behöriga myndigheterna i fråga om kommunala och statliga finansieringsandelar.

I NTM-centralernas konkurrensutsättningar av trafiken fördelas finansieringen mellan staten och kommunerna (s.k. gemensam upphandling eller samfinansiering), vilket är en ganska ny verksamhetsmodell utan gemensamma principer och gemensam praxis tillsvi vidare. I den här utredningen gick man igenom olika kostnadsfördelningsmodeller och tillvägagångssätt i anknytning till gemensamma upphandlingar. Kostnadsfördelningsmodellerna utreddes med hjälp av enkäter och intervjuer samt med analyser av statistik över finansiering.

I utredningen undersökte man också nuvarande statliga och kommunala kostnadsfördelningsmodeller och beräkningsgrunder, särskilt inom små stadsregioner. Man undersökte också vilken roll och betydelse intentionsavtalen för markanvändning, boende och trafik samt kollektivtrafiken har för finansieringen. Dessutom undersökte man hurdana avtal som finns mellan små kollektivtrafikstäder och NTM-centralerna samt hurdana avtal som finns mellan NTM-centralerna och primärkommunerna.

Slutsatsen av undersökningen är att NTM-centralerna och kommunerna ska fortsätta utveckla verksamhetsmodeller för gemensamma upphandlingar. Det är nödvändigt att utveckla rapporteringen om kostnaderna för gemensamma upphandlingar. I fortsättningen borde den kommunala finansiering som riktas till gemensamma upphandlingar ingå i kommunernas kalkylmässiga självfinansieringsandel enligt kriterierna för statlig finansiering av kollektivtrafik. Processen för att samla in finansieringsuppgifter ska påskyndas. Mekanismen för hur statsfinansieringen av kollektivtrafiken fördelas till små städer skulle bli tydligare om alla behöriga myndigheter skulle få statsbidraget direkt av Trafikverket.

**Henriika Weiste and Heikki Metsäranta: Supplementary report on central government transfers for public transport.** Finnish Transport Agency, Traffic Services. Helsinki 2017. Research reports of the Finnish Transport Agency 16/2017. 49 pages. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-317-379-8.

## Summary

In 2015, the Finnish Transport Agency commissioned a report on central government transfers for public transport (Research reports of the Finnish Transport Agency 43/2015). The report described the current central government transfers for public transport and defined the criteria for allocating central government transfers to large and medium-sized urban regions and to the Centres for Economic Development, Transport and the Environment (ELY Centres). The 2015 report studied the central government transfers allocated by the ELY Centres to small competent authorities, and there it was noted that the portions to be financed by the municipalities and central government varied between the small competent authorities.

The costs for transport put out to tender by the ELY Centres are divided between the central government and the municipalities (so called joint procurements or joint financing). This is a relatively new operating model for which no common principles or practices have yet been established. This report examines the different cost division models and procedures used in joint procurements. The cost division models have been studied by means of surveys and interviews, as well as with statistical analyses of financial data.

This report also studies the current cost division models used by the central government and municipalities and the bases of calculation used especially in small urban regions. It also examines the MAL letters of intents concerning land use, housing and transport; and the role and significance of letters of intent concerning public transport from a financial standpoint. Moreover, this report studies the type of agreements used between the ELY Centres and small cities with public transport, and, in joint procurements, between ELY Centres and civic primary municipalities.

The conclusion of this study is that the ELY Centres and municipalities should continue to develop the procedures for joint procurement. The cost reporting in joint procurements has to be developed. In the future, municipalities' transfers allocated for joint procurements should, according to the criteria for central government transfers to public transport, be included in the municipalities' calculated self-financing ratio. The process of collecting financial data should be expedited. The mechanism for dividing central government transfers for public transport to small cities would be clearer if all competent authorities were granted government transfers directly from the Finnish Transport Agency.

## Esipuhe

Tässä selvityksessä on tarkasteltu valtion ja kunnan joukkoliikennerahoituksen jakomalleja ja laskentaperusteita pienten toimivaltaisten kaupunkien ja ELY-keskusten välillä sekä peruskuntien ja ELY-keskusten välillä. Työssä on selvitetty toimintamalleja ELY-keskusten ja kuntien yhteishankinnoissa. Tavoitteena on jakaa tietoa ja esimerkkejä hyvistä käytännöistä, joita ELY-keskukset voivat halutessaan soveltaa. Lisäksi on päivitetty valtionrahoituksen nykytilanteen kuvaus, verrattu toteutunutta kehityssuuntaa käyttöönotettuihin rahoituskriteereihin sekä kirjattu suosituksia yhteishankintojen, tiedonkeruun ja valtionrahoituksen seurannan kehittämiseksi. Työ on jatkoa Liikenneviraston vuonna 2015 toteuttamalle selvitykselle joukkoliikenteen valtionrahoituksesta (Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 43/2015).

Työtä on ohjannut Liikenneviraston edustajista koostunut ohjausryhmä, jossa ovat olleet edustettuna Toni Bärman (pj.), Jenni Eskola ja Noora Lähde. Ohjausryhmä on kokoontunut työn aikana neljä kertaa. Konsultteina ovat toimineet Henriika Weiste, WayStep Consulting Oy (projektipäällikkö) ja Heikki Metsäranta, Strafica Oy.

Helsingissä maaliskuussa 2017

Liikennevirasto  
Liikenteen palvelut -osasto



# Sisällysluettelo

1	JOHDANTO .....	8
2	TYÖN TAVOITTEET, RAJAUKSET JA TERMINOLOGIA.....	9
2.1	Tavoitteet ja rajaukset.....	9
2.2	Terminologia .....	9
3	VALTIONRAHOITUKSEN PERUSTEET .....	11
4	VALTIONRAHOITUKSEN NYKYTILA SUURISSA JA KESKISUURISSA KAUPUNGEISSA SEKÄ ELY-KESKUKSISSA .....	13
4.1	Jovara-kriteerit.....	13
4.2	Suuret kaupungit.....	14
4.3	Keskisuuret kaupungit.....	16
4.4	ELY-keskukset.....	19
4.5	Toimivalta-alueiden muutosten vaikutukset valtionrahoitukseen.....	21
4.6	Pohdintaa maakuntauudistuksen vaikutuksista nykyiseen joukkoliikenteen valtionapuprosessiin.....	23
4.7	Yhteenveto ja päätelmiä.....	26
5	PIENTEN KAUPUNKIEN JOUKKOLIIKENTEEEN RAHOITUS .....	27
5.1	Pienet toimivaltakaupungit ELY-keskusten toimivalta-alueilla .....	27
5.2	Pienet ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluvat kaupungit.....	29
5.3	Yhteenveto ja päätelmiä.....	31
6	ELY-KESKUSTEN JA KUNTIEN YHTEISHANKINNAT .....	34
6.1	Selvittämistapa.....	34
6.2	Toteutuneet yhteishankinnat ja kustannustenjako.....	34
6.2.1	Yhteenveto.....	34
6.2.2	Toteutuneet yhteishankinnat.....	36
6.2.3	Yhteishankintojen rahoitusosuudet kuntien välisessä liikenteessä.....	36
6.2.4	Kuntien välisen liikenteen kustannusten jakaminen yhteishankinnassa mukana olevien kuntien kesken .....	37
6.2.5	Yhteishankintojen rahoitusosuudet kuntien sisäisessä liikenteessä... ..	38
6.3	Näkemyksiä, hyviä kokemuksia ja kehittämistarpeita .....	39
6.3.1	Näkemyksiä yhteishankintojen tulevaisuudesta.....	39
6.3.2	Hyviä käytäntöjä.....	39
6.3.3	Kehittämistarpeita .....	41
7	SOPIMUKSET JA KÄYTÄNNÖT.....	42
7.1	MAL-sopimusten ja keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen aiesopimusten vaikutus joukkoliikenteen rahoitukseen.....	42
7.1.1	Tarkasteltavat sopimukset .....	42
7.1.2	Suurten kaupunkiseutujen MAL-aiesopimukset .....	42
7.1.3	Keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen aiesopimukset.....	43
7.1.4	Yhteenveto ja pohdintaa .....	44
7.2	ELY-keskuksen ja kuntien yhteishankintojen sopimukset.....	44
7.2.1	Yhteishankinnat ELY-liikenteessä .....	44
7.2.2	Paikallisiikenteeseen liittyvät yhteistyö- tai rahoitussopimukset.....	45
8	JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET .....	46
	LÄHTEET .....	49

# 1 Johdanto

Liikennevirasto teetti selvityksen joukkoliikenteen valtionrahoituksesta (Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 43/2015) vuonna 2015. Selvityksessä käytiin läpi joukkoliikenteen valtionrahoituksen nykytilaa sekä luotiin mittarit ja kriteerit Liikenneviraston suurille ja keskisuurille kaupunkiseuduille sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskuksille) jakamalle valtionrahoitukselle. Selvityksissä käsiteltiin myös ELY-keskusten pienille toimivaltaisille viranomaisille jakamaa valtionrahoitusta. Liikennevirasto on ottanut käyttöön selvityksessä esitetyt mittarit ja edennyit vuoteen 2019 asti hahmotellun skenaarion mukaan.

Vuonna 2015 tehdyn selvityksen perusteella havaittiin, että pienten toimivaltaisten viranomaisten välillä on vaihtelua kunnan ja valtion rahoitusosuuksissa. Rahoitusosuuksissa on oletettavasti vielä suurempia eroja ns. peruskunnissa, jotka eivät ole joukkoliikenteen toimivaltaisia viranomaisia ja joita ELY-keskus rahoittaa.

ELY-keskusten liikenteen kilpailutuksissa jaetaan kustannuksia valtion ja kuntien välillä (ns. yhteishankinnat), mikä on uudehko toimintamalli eri viranomaisten välillä. Yhteishankinnoilla ei ole vielä yhteisiä periaatteita ja käytäntöjä, ja eri ELY-keskuksissa asiaa on lähestytty toisistaan poikkeavin käytännöin. Tässä selvityksessä on käyty läpi nykyisiä valtion ja kunnan kustannusten jakomalleja ja laskentaperusteita. Kustannustenjakomalleja on selvitetty kyselytutkimuksella ja haastatteluin sekä analysoimalla rahoitusta koskevien tilastoaineistojen analysoiden.

Suurten kaupunkiseutujen toimintaa ohjaa MAL-aiesopimus, jossa on laajasti maankäyttöön, liikenteeseen ja asumiseen liittyviä keskeisiä tavoitteita sopimuskausille. Liikennevirastolla, keskisuurilla kaupunkiseuduilla ja ELY-keskuksilla on joukkoliikenteen aiesopimus, jossa sovitaan osapuolien keskeiset joukkoliikenteeseen liittyvät kehittämishankkeet ja rahoituksen suuntaviivat. Selvityksessä on tarkasteltu sopimusten roolia ja merkitystä rahoituksen kannalta. Lisäksi on selvitetty, millaisia sopimuksia on käytössä pienten joukkoliikennekaupunkien ja ELY-keskusten välillä sekä yhteishankinnoissa ELY-keskuksen ja peruskuntien välillä.

## 2 Työn tavoitteet, rajaukset ja terminologia

### 2.1 Tavoitteet ja rajaukset

Työn tavoitteena on ollut

- selvittää nykyisiä valtion ja kunnan joukkoliikenteen kustannusten jakomalleja ja laskentaperusteita pienten toimivaltaisten kaupunkien ja ELY-keskusten välillä sekä peruskuntien ja ELY-keskusten välillä
- selvittää toimintamalleja ELY-keskusten ja kuntien yhteishankintojen liikennöinti- ja muissa sopimuksissa
- arvioida nykyisten käytäntöjen hyviä ja huonoja puolia;
- selvittää miten MAL-aiesopimukset suurilla kaupunkiseuduilla ja joukkoliikenteen aiesopimukset keskisuurilla kaupunkiseuduilla ohjaavat käytännössä joukkoliikenteen rahoitusta
- päivittää valtionrahoituksen nykytilanne käyttöönotettujen kriteerien perusteella sekä tarkastella toimivalta-alueiden muutoksien vaikutuksia rahoitukseen
- tarkastella lyhyesti millaisia muutoksia maakuntauudistus aiheuttaa nykyiseen joukkoliikenteen valtionrahoitusprosessiin.

Työssä ei esitetä rahanjakomalleista varsinaista ohjeistusta ELY-keskuksille, mutta selvityksessä käydään läpi nykytilaa, eri toimintamalleja sekä toimintamallien hyviä ja huonoja puolia. Tavoitteena on jakaa tietoa ja esimerkkejä hyvistä käytännöistä, joita ELY-keskukset voivat halutessaan soveltaa. Edellisessä JOVARA-selvityksessä laadittuja valtionrahoituksen jakokriteerejä ei uudisteta tässä selvityksessä.

Maakuntauudistuksen vaikutuksia arvioidaan tässä raportissa vain yleispiirteisesti, koska yksityiskohtaisempia selvityksiä maakuntauudistuksesta laaditaan muissa yhteyksissä.

### 2.2 Terminologia

Työssä ja sen aikana toteutetussa kyselytutkimuksessa on käytetty seuraavia termejä, joita ei kaikilta osin ole selitetty esimerkiksi julkisen liikenteen sanastossa (Liikenneviraston oppaita 4/2013).

**ELY-liikenne** = yleisnimitys ELY-keskuksen kilpailuttamalle ja hankkimalle ostoliikenne.

**Yhteishankinta (yhteisrahoitus)** = ELY-keskus ja kunnat rahoittavat yhdessä ELY-keskuksen tarjouskilpailussa mukana olevia liikennehankintoja. Kustannustenjaosta sovitaan etukäteen.

**ELY-keskuksen toimivalta-alueeseen kuuluva kaupunki** = kaupunki, jossa on kaupunkimaista paikallisliikennettä ja kaupunkilippu, mutta ELY-keskus toimii joukkoliikenteen toimivaltaisena viranomaisena (esimerkiksi Porvoo, Iisalmi). ELY-keskuksen toimivalta-alueeseen kuuluva kaupunki on samalla myös peruskunta.

**Peruskunta** = Kunta, joka ei itse ole kunnallinen toimivaltainen viranomaisena eikä kuulu minkään seudullisen toimivaltaisen viranomaisen toimialueeseen. Peruskunnan alueella joukkoliikenteen toimivaltaisena viranomaisena toimii ELY-keskus. (Julkisen liikenteen sanasto, Liikenneviraston oppaita 4/2013)

**Kaupunkimainen paikallisliikenne** = Linja- tai ostoliikennettä, joka palvelee ensisijaisesti taajama-alueen sisäisiä matkustustarpeita, jota ajetaan vähintään kuusi vuorokautta päivässä ja jonka vuorovälit ovat korkeintaan kaksi tuntia tai joka on muuhun kaupunkimaiseen paikallisliikenteeseen integroitu palvelulinja. Määrittely on kirjattu edellisen valtioneuvoston asetuksen (Valtioneuvoston asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista 1153/2008, 2 §) mukaisesti. Uudessa asetuksessa (Valtioneuvoston asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista 1273/2013) määritelmää ei ole käytetty.

### **Joukkoliikenteen valtionavustus**

Valtion talousarvion mukaisen joukkoliikenteen valtionavustusmäärärahan myöntämisen perusteista säädetään Valtioneuvoston asetuksessa joukkoliikenteen valtionavustuksista 1273/2013. Joukkoliikenteen valtionavustusta voidaan myöntää alueelliseen ja paikalliseen liikenteeseen, suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen tukemiseen, joukkoliikenteen kehittämiseen sekä liikkumisen ohjaukseen.

Suurissa kaupungeissa valtionavustuksen edellytyksenä on, että avustus kytketään maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevassa aiesopimuksessa sovittuihin joukkoliikenteen kehittämistoimiin. Keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen tukemisessa edellytetään, että asianomainen kaupunki, Liikennevirasto ja toimivaltainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ovat tehneet aiesopimuksen joukkoliikenteen kehittämistä.

Valtionavustusta voidaan myöntää enintään 50 prosenttia palvelusopimusasetuksen mukaisen liikenteen ostoista, palvelusopimusasetuksen mukaisesta julkisen palvelun velvoitteesta maksettavasta korvauksesta ja joukkoliikenteen kehittämistä aiheutu-neista hyväksyttävistä kustannuksista. Valtionavustusta voidaan myöntää enintään 75 prosenttia liikkumisen ohjaamisen, suunnittelun, projektinhallinnan ja siihen liittyvän muun toiminnan kustannuksista. (Valtioneuvoston asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista 1273/2013, 5 §)

Valtionavustuksen käyttökohteet on kuvattu tämän raportin luvussa 3.

### 3 Valtionrahoituksen perusteet

Valtionrahoituksen yleiset reunaehdot määritetään valtionavustuslaissa (688/2001). Tarkempia säädöksiä annetaan joukkoliikennelaisissa (869/2009) sekä joukkoliikenteen valtionavustuksesta annetussa asetuksessa (267/2013). Lain mukaan valtion talousarviossa osoitetuin määrärahoihin voidaan maksaa palvelusopimusasetuksen (EY) N:o 1370/2007 säädösten mukaisia korvauksia liikenteenharjoittajille sekä korvausta muille kuin liikenteenharjoittajille kehittämis-, suunnittelu- ja tutkimustyöstä. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat määrittelyt käyttökohteista, joihin valtion joukkoliikenteen valtionavustuksia voidaan myöntää

- palvelusopimusasetuksen mukaisen liikenteen ostoihin
- palvelusopimusasetuksen mukaisesta julkisen palvelun velvoitteesta maksettavaan korvaukseen
- joukkoliikenteen kehittämiseen ja tutkimukseen
- matkapalvelukeskuksen ja matkakakeskuksen suunnitteluun ja kehittämiseen
- informaatio- ja maksujärjestelmien kehittämiseen
- joukkoliikenteen suunnitteluun ja kokeiluhankkeisiin
- liikkumisen ohjaukseen (tiedolliseen ohjaukseen, markkinointiin sekä palvelujen kokeiluun ja kehittämiseen) siten, että toimenpiteet vaikuttavat ihmisten kulkutapavalintoihin.

Lisäksi Liikennevirasto voi myöntää valtionavusta Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymälle (HSL) sekä Tampereen ja Turun kaupungeille raitiotien suunnitteluun enintään 30 prosenttia suunnittelusta aiheutuvista kustannuksista

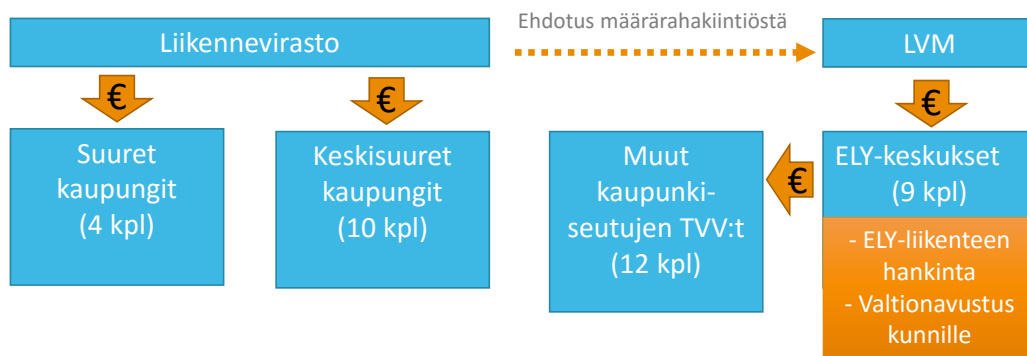
Määrärahaa voidaan käyttää kahdella tavalla: liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) ja ELY-keskukset voivat joko maksaa korvausta suoraan liikennöitsijälle tai myöntää valtionavustusta kunnille ja muille yhteisölle em. sallittujen käyttökohteiden mukaisiin tarkoituksiin. Liikennevirasto voi myöntää avustusta joukkoliikenteen toimivaltaisille viranomaisille (suuret ja keskisuuret kaupungit sekä ELY-keskukset). Joukkoliikenteen määrärahojen myöntäminen tapahtuu valtioneuvoston antaman asetuksen (267/2013) mukaisesti.

Liikennevirasto myöntää suurille ja keskisuurille kaupunkiseuduille joukkoliikenteen valtionavustuksen. Valtionavustus maksetaan toteutuneiden kustannusten perusteella. Suurten kaupunkien valtionapu on kytketty MAL-aiesopimusten kehittämistoimiin. Keskisuurilla kaupunkiseuduilla valtionavustuksen edellytyksenä kaupungin, Liikenneviraston ja ELY-keskuksen tekemä aiesopimus joukkoliikenteen kehittämisestä.

Liikennevirasto maksaa kunnille ja kuntayhtymille tai muulle yleishyödylliselle yhteisölle joukkoliikenteen kehittämiseen sekä liikkumisen ohjaukseen myönnettävää valtionavustusta. Liikkumisen ohjauksen valtionapua voidaan maksaa, kun apu kohdentuu tiedolliseen ohjaukseen, markkinointiin ja palvelujen kehittämiseen niin, että toimenpiteet vaikuttavat ihmisten kulkutapavalintoihin. Lisäksi LVM myöntää valtionapua joukkoliikenteen strategisesti merkittäviin kehittämishankkeisiin. (Valtioneuvoston asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista 267/2013.)

ELY-keskus maksaa alueelliseen ja paikalliseen liikenteeseen myönnettävää valtionavustusta kunnille ja kuntayhtymille.

Valtion joukkoliikenteen määräraha jaetaan joukkoliikenteen toimivaltaisille viranomaisille kolmessa pääryhmässä: suuret kaupunkiseudut, keskisuuret kaupunkiseudut sekä ELY-keskukset. Rahanjaon taustalla on tavoite peruspalvelutason turvaamisesta (ELY-keskukset), kysynnän ylläpitämisestä (keskisuuret) ja kysynnän lisäämisestä (suuret kaupunkiseudut). Liikennevirasto myöntää rahoituksen suurille ja keskisuurille kaupunkiseuduille sekä tekee ehdotuksen LVM:lle ELY-keskusten määrärahakiintiöistä. LVM myöntää ELY-keskusten määrärahakiintiöt. ELY-keskukset käyttävät osan määrärahastaan oman alueensa pienten joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten valtionapuihin ja osan omiin liikennehankintoihin (kuva 1). Yhä suurempi osa liikennehankinnoista on viime vuosina ollut kuntien kanssa yhteisiä (yhteishankinnat).



Kuva 1. Joukkoliikenteen valtionrahoitus.

## 4 Valtionrahoituksen nykytila suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa sekä ELY-keskuksissa

### 4.1 Jovara-kriteerit

Vuonna 2015 tehdyssä selvityksessä joukkoliikenteen valtionrahoituksesta (43/2015) käytiin läpi joukkoliikenteen valtionrahoituksen nykytilaa sekä luotiin mittarit ja kriteerit Liikenneviraston suurille ja keskisuurille kaupunkiseuduille sekä ELY-keskuksille ja kamalle valtionrahoitukselle.

Selvityksessä esitettyjen rahoituskriteerien (Jovara-kriteerien) mukaiseen uuteen rahanjakomalliin on tarkoitus edetä vaiheittain vuosina 2016–2019. Liikennevirasto on ottanut käyttöön selvityksessä esitetyt mittarit ja edennyit vuoteen 2019 asti hahmotellun skenaarion mukaan.

Viimeisten siirtymäajan liikennöintisopimusten päättyessä vuonna 2019 uusi rahoitusmalli olisi kokonaisuudessaan käytössä.

Joukkoliikenteen valtionrahoituksen kohdentamiskriteereissä käytetään seuraavia kriteerejä eri tavoin yhdistellen ja painottaen:

1. Asukasmäärä  
Toimivalta-alueen väestön määrä Tilastokeskuksen tiedon mukaisena.
2. Kunnan oma rahoitus  
Toimivalta-alueen kuntien valtionapukelpoiseen joukkoliikenteeseen käytämä rahoitus viimeisimmän toteumatiedon mukaisena.
3. Maantiepituus  
Toimivalta-alueen maantiepituus (ELY-keskusten alueilla toimivaltakaupunkien ja -kaupunkiseutujen tiepituus mukaan lukien) Liikenneviraston tierekisterin (Tietilaston) mukaisena.

Jovara-rahoituskriteerien mukaisesti suurten kaupunkien määräraha jaetaan suurilla kaupunkiseuduilla kaupunkiseutujen kesken seuraavasti

- 85 % suurten kaupunkien osuudesta jaetaan asukasluvun suhteessa
- 15 % määrärahasta jaetaan kuntien valtionapukelpoisten kustannusten suhteessa Turun, Tampereen ja Oulun kaupunkiseuduille. Laskelmassa otetaan huomioon vain ko. kaupunkiseutujen omarahoitusosuus.

Keskisuurten kaupunkiseutujen valtionavustus jaetaan kaupunkiseutujen kesken asukasluvun ja kuntien oman rahoitusosuuden perusteella. Asukasluvun painoarvo on 70 % ja kunnan oman rahoituksen painoarvo 30 %.

ELY-keskusten määräraha jaetaan seuraavasti

- 50 % ELY-keskusten määrärahasta jaetaan ELY-keskuksille asukasluvun suhteessa
- 50 % määrärahasta jaetaan tiekilometrien mukaisesti. Tiekilometreissä otetaan huomioon koko ELY-keskuksen alue, myös alueella sijaitsevat pienet toimivaltaiset kaupungit.

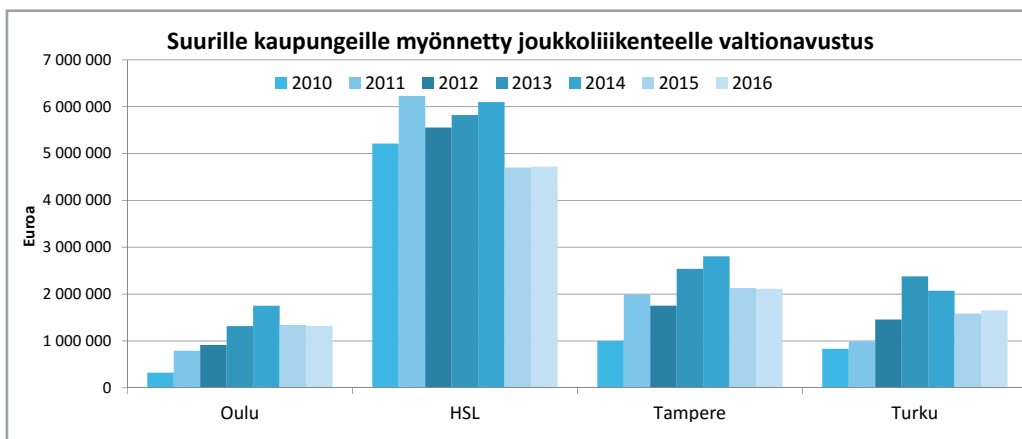
## 4.2 Suuret kaupungit

Suuriksi kaupunkiseuduiksi määritellyjä seudullisia kunnallisia joukkoliikenteen toimivaltaisia viranomaisia ovat

- HSL Espoon, Helsingin, Kauniaisten, Keravan, Kirkkonummen, Sipoon ja Vantaan kuntien muodostamalla alueella
- Oulun kaupunki Iin, Kempeleen, Limingan, Lumijoen, Muhoksen, Oulun ja Tyrnävän muodostamalla alueella
- Tampereen kaupunki Kangasalan, Lempäälän, Nokian, Oriveden, Pirkkalan, Tampereen, Vesilahden ja Ylöjärven kuntien muodostamalla alueella
- Turun kaupunki Kaarinan, Liedon, Naantalin, Raision, Ruskon ja Turun kuntien muodostamalla alueella.

Suurten kaupunkien vuosina 2010–2016 hakemaa ja niille myönnettyä joukkoliikenteen valtionrahoitusta on tarkasteltu valtionavustusten hakemus- ja päätösaineiston pohjalta.

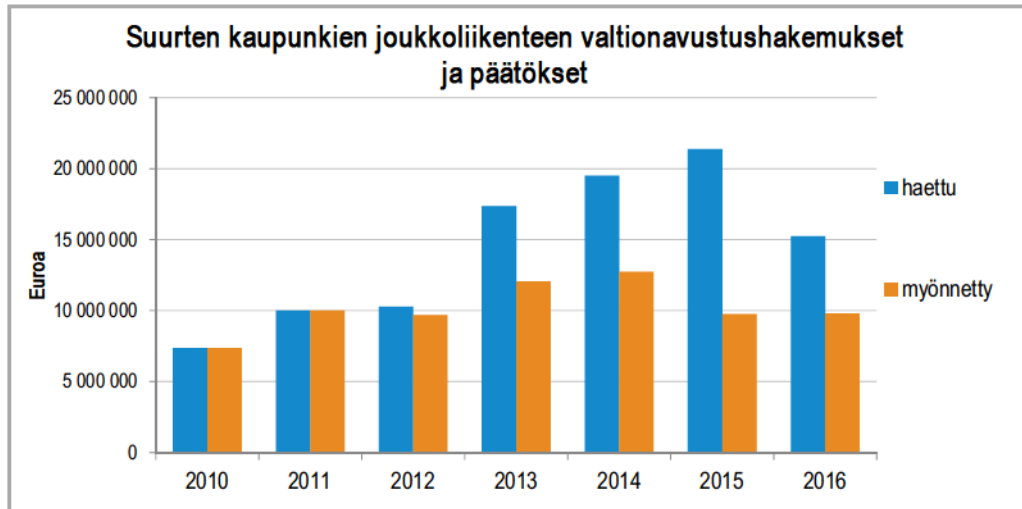
Suuret kaupungit saivat vuonna 2016 joukkoliikenteen valtionapua yhteensä 9,75 miljoonaa euroa (Kuva 2). Vuodelle 2017 on myös budjetoitu sama 9,75 miljoonaa euroa.



Kuva 2. Suurille kaupungeille myönnetty joukkoliikenteen valtionavustus 2010–2016 (Valtionavustushakemukset, Liikenneviraston JUKU-järjestelmä).

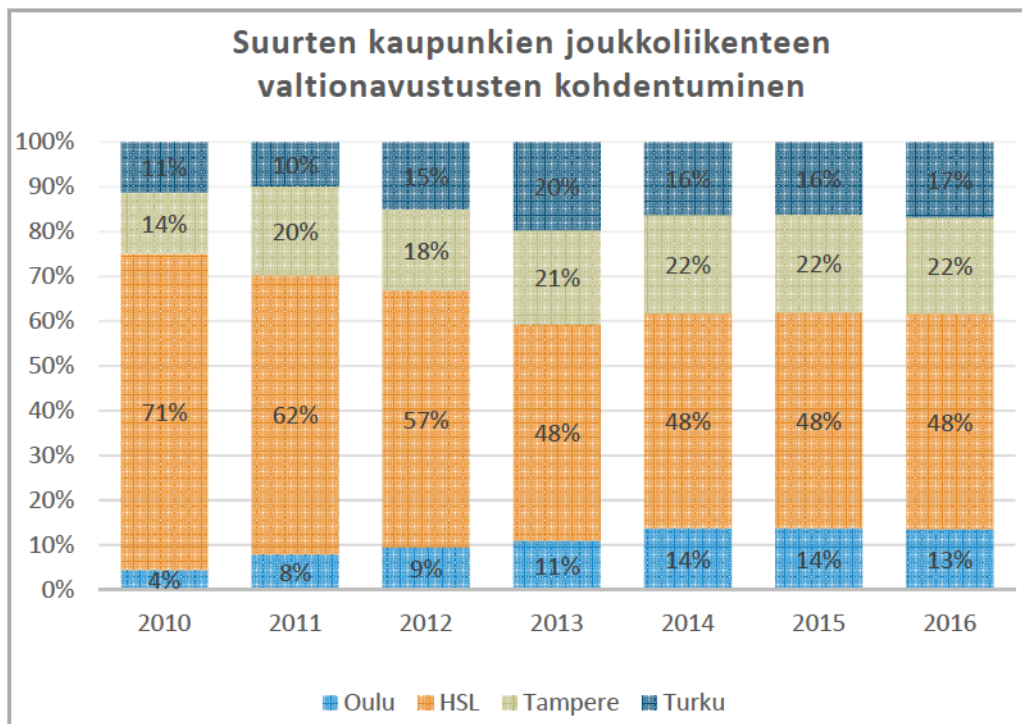
Haetun avustuksen määrä laski vuonna 2016 selvästi kaikissa suurissa kaupungeissa (Kuva 3). Todennäköisesti tämä johtuu siitä, että määrärahaa haettaessa kaupunkiseutukohtaiset arviot ovat olleet hakijoilla tiedossa.





Kuva 3. Suuren kaupunkien hakema ja niille myönnetty joukkoliikenteen valtionavustus 2010–2016 (Liikenneviraston JUKU-järjestelmä, valtionavustushakemukset ja Liikenneviraston valtionavustuspäätökset).

Suurten kaupunkien välisenä valtionavun jakoperusteena on toiminut pääasiassa asukasmäärä. Lisäksi osa rahoituksesta on jaettu Tampereen, Turun ja Oulun seuduille aiemman seutulipputuen mukaisesti ja vuodesta 2016 alkaen kuntien oma rahoitusosuus huomion ottaen. Valtionavustusten jakautuminen vuosien 2010–2016 aikana suurten kaupunkien kesken on esitetty Kuva 4. Siitä nähdään, että HSL:n alueelle kohdistunut valtionapu on suhteessa pienentynyt vuoteen 2014 saakka, kun taas muiden kaupunkien osuudet ovat vastaavasti kasvaneet. Syynä tähän on ollut Turun, Tampereen ja Oulun kaupunkien toimivalta-alueiden väestömäärän kasvu.

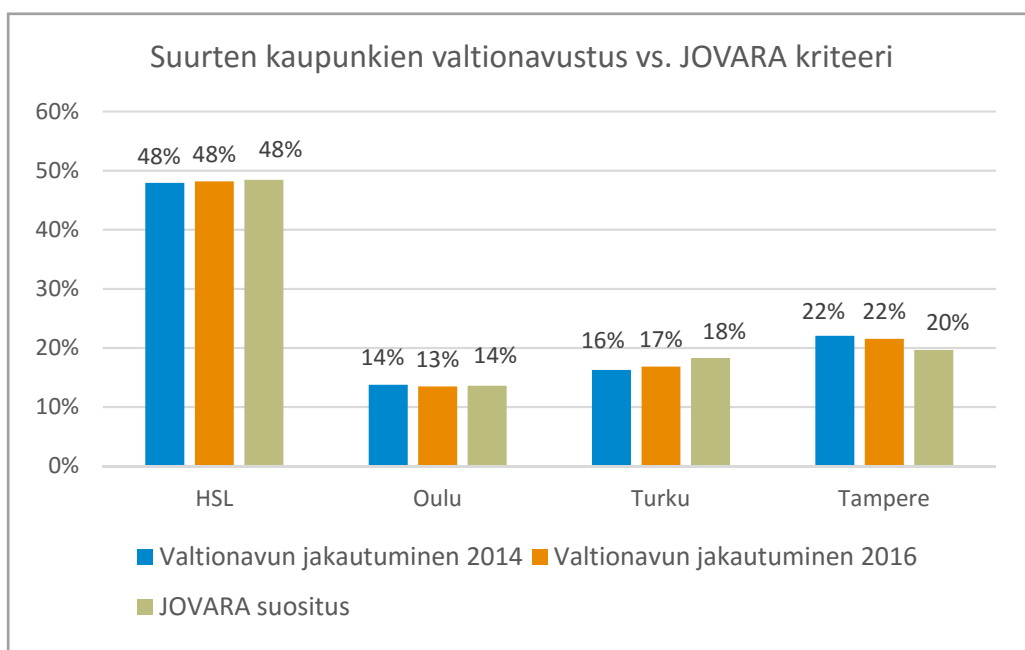


Kuva 4. Valtionavun kohdentuminen suurille kaupungeille vuosina 2010–2016 (Liikenneviraston valtionavustuspäätökset 2010–2016).

Jovara-rahoituskriteerien mukaisesti suurten kaupunkien määräraha jaetaan kaupunkiseutujen kesken asukasluvun suhteessa (85 %) sekä Turun, Tampereen ja Oulun kaupunkiseutujen osalta lisäksi kuntien valtionapukelpoisten kustannusten suhteessa (15 %).

Kunnan oma rahoitusosuus määritetään viimeisimmän toteuman mukaan ottaen huomioon kunnan valtionapukelpoiset kustannukset.

Kuva 5 on esitetty valtionrahoitus vuosina 2014 ja 2016 ja laskennallinen rahoitusosuus Jovara-kriteerien mukaan vuoden 2015 väestö- ja omarahoitustietoja hyödyntäen. Vuosina 2014–2016 väestön määrä kasvoi kaikilla suurilla kaupunkiseuduilla. Kasvu oli keskimäärin 3 %.



Kuva 5. Suurten kaupunkien valtionrahoitus vuonna 2016 suhteessa Jovara-kriteereihin. (Huom. Oulun rahoitustiedot vuodelta 2014)

### 4.3 Keskisuuret kaupungit

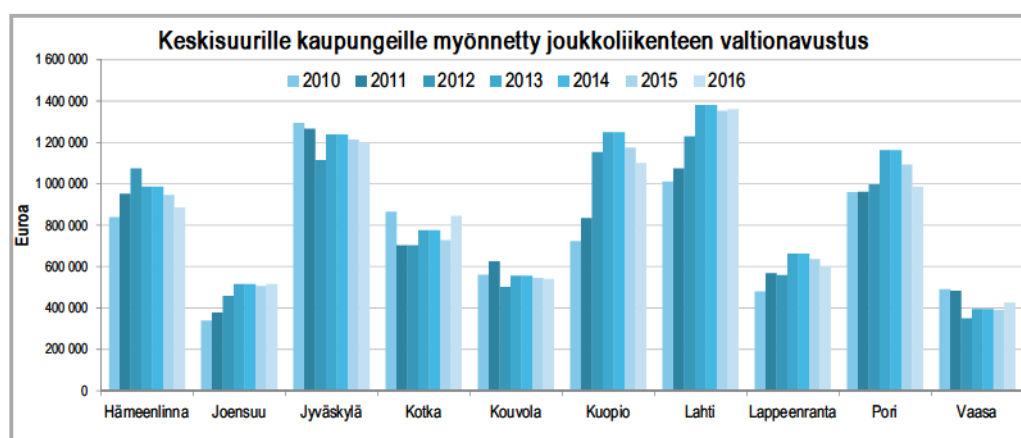
Keskisuuriksi kaupunkiseuduiksi määritellyjä seudullisia kunnallisia joukkoliikenteen toimivaltaisia viranomaisia ovat

- Hämeenlinnan kaupunki Hattulan, Hämeenlinnan ja Janakkalan kuntien muodostamalla alueella
- Joensuun kaupunki Joensuun, Kontiolahden ja Liperin kuntien muodostamalla alueella
- Jyväskylän kaupunki Jyväskylän, Laukaan ja Muuramen kuntien muodostamalla alueella
- Kotkan kaupunki Haminan, Kotkan ja Pyhtään kuntien muodostamalla alueella
- Kuopion kaupunki Kuopion ja Siilinjärven kuntien muodostamalla alueella
- Lahden kaupunki Asikkalan, Hartolan, Heinolan, Hollolan, Kärkölan, Lahden, Orimattilan, Padasjoen ja Sysmän kuntien muodostamalla alueella
- Porin kaupunki Harjavallan, Kokemäen, Nakkilan, Porin ja Ulvilan kuntien muodostamalla alueella

Lisäksi Liikennevirastolta valtionavun saavia keskisuuria kaupunkeja ovat Lappeenranta ja Kouvola kaupungit.

Keskisuurten kaupunkien valtionapu on jaettu harkinnanvaraisesti hakemusperustelut ja voimassa olevat aiesopimukset huomioon ottaen sekä JOVARA-kriteerien mukaisia vaihteittaisia tavoitteita soveltaen. Vuonna 2016 valtion rahoitus oli yhteensä 8 455 000 euroa. Vuonna 2016 rahoitusta myönnettiin siirtomäärärahojen avulla enemmän kuin talousarviossa oli budjetoitu. Aiemmillä vuosilla säästetyn siirtomäärärahan avulla haluttiin pehmentää vuoden 2015 keskisuurten kaupunkiseutujen kokonaisrahoituksen leikkausta.

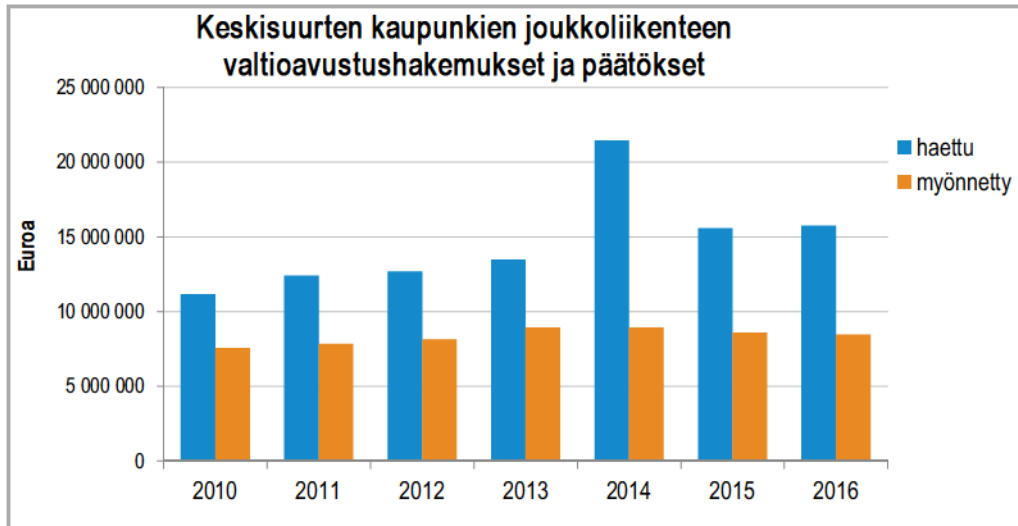
Seuraava tarkastelu perustuu valtionavustusten hakemus- ja päätösaineistoon vuosilta 2010–2016. Otoksessa ovat mukana kaikki keskisuurten kaupunkien joukkoliikennetukea vuonna 2016 saaneet kaupunkiseudut ja kaupungit: Hämeenlinnan, Joensuun, Jyväskylän, Kuopion, Lahden ja Porin kaupunkiseudut sekä Kotkan, Kouvolan, Lappeenrannan ja Vaasan kaupungit. Kuva 6 on esitetty myönnetty joukkoliikenteen valtionavustukset vuosina 2010–2016.



Kuva 6. Keskisuurille kaupunkiseuduille myönnetty valtionapu vuosina 2010–2016. (Liikenneviraston valtionavustuspäätökset)

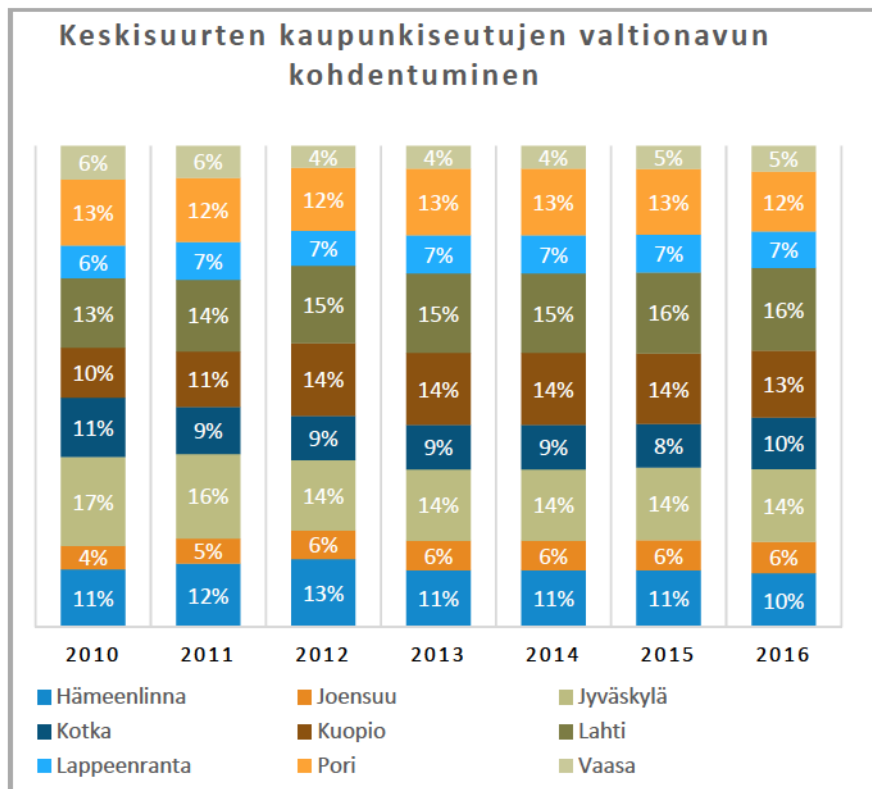
Vuoteen 2013 asti valtionavustusten haetun määrän vuosikasvu oli keskimäärin 7 prosenttia. Vuonna 2014 haettu määrä kasvoi 60 prosenttia pääosin joukkoliikenteen järjestämistavan muuttumisen myötä, jolloin kaupungit ottivat suuremman vastuun liikenteiden järjestämisestä. Vuonna 2015 haettujen avustusten määrä palautui aiemman kehitystrendin mukaiseksi. Valtionavustus oli vuosina 2010–2013 keskimäärin 65 prosenttia haetusta, vuonna 2014 noin 42 prosenttia, vuonna 2015 noin 55 prosenttia ja vuonna 2016 noin 54 prosenttia haetusta valtionavusta (Kuva 7). Vuonna 2016 Kotkan toimivalta-alue laajeni Pyhtään ja Haminan kunnilla, mutta laajeneminen ei näy erityisesti valtionavun hakemisen trendissä.

Keskisuurten kaupunkiseutujen valtionavustuksen tavoitteellisena jakoperusteena Jovara-kriteerien mukaan on, että valtionrahoitus jaetaan kaupunkiseutujen kesken asukasluvun ja kuntien oman rahoitusosuuden perusteella. Asukasluvun painoarvo on 70 % ja kunnan oman rahoituksen painoarvo 30 %. Kunnan oma rahoitusosuus määritetään viimeisimmän toteuman mukaan huomioiden kunnan valtionapukelpoiset kustannukset.



Kuva 7. Keskisuurten kaupunkien hakemat ja niille myönnetyt valtionavut vuosina 2010–2015 (Liikenneviraston toimittamat valtionavustushakemukset ja -päätökset).

Kuva 8 on esitetty keskisuurten kaupunkiseutujen valtionavun jakautuminen kaupunkiseuduille.

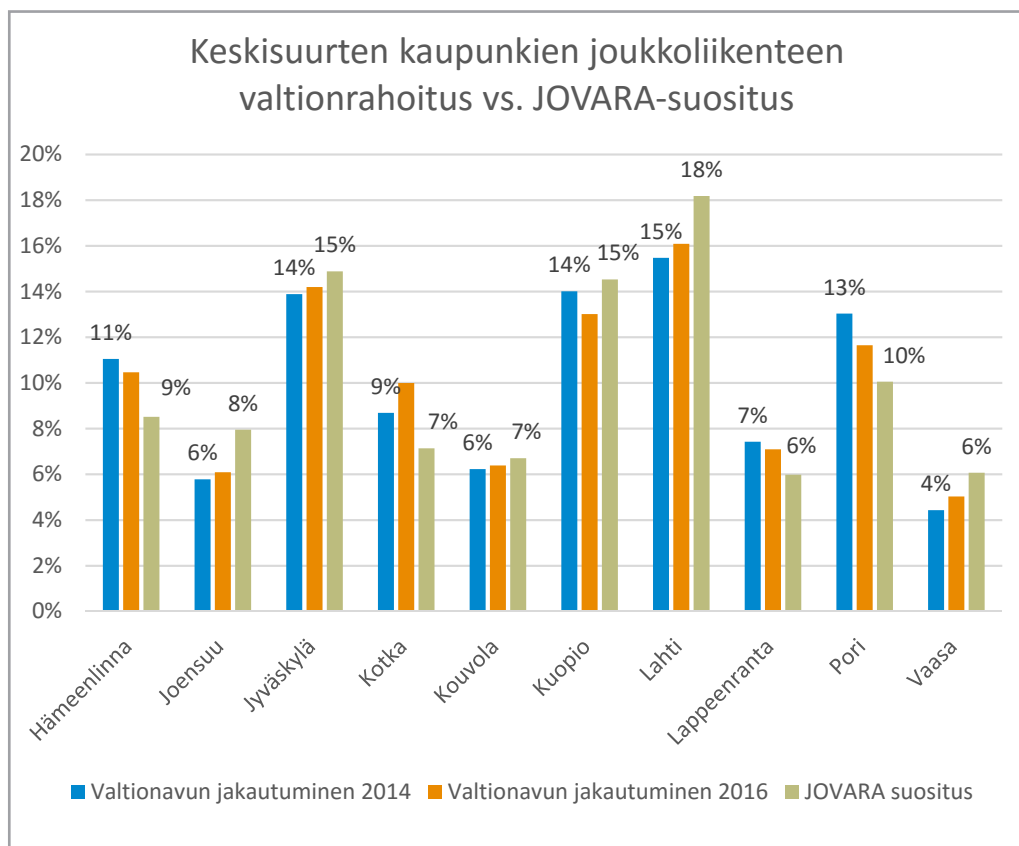


Kuva 8. Valtionavun kohdentuminen keskisuurille kaupunkiseuduille. (Liikenneviraston toimittamat valtionavustushakemukset ja -päätökset)

Kuva 9 on verrattu vuonna 2016 toteutunutta valtionrahoitusta Jovara-kriteerien mukaiseen rahoitukseen. Rahoitus on kehittynyt Jovara-kriteerien suuntaan kaikilla seuduilla Kotkan seutua lukuun ottamatta. Kotkan seutu sai 125 000 euroa kompensatoriaa vuonna 2016, koska toimivalta-alue laajeni Haminan ja Pyhtään kunnilla.

Vuosina 2014–2016 väestön määrä kasvoi kaikilla keskisuurilla kaupunkiseuduilla Kouvolan ja Lahden seutuja lukuun ottamatta. Kasvu oli keskimäärin 3 prosenttia.

Uuteen rahanjakomalliin edetään vuosina 2016–2019 vaiheittain. Viimeisten siirtymäajan liikennöintisopimusten päättyessä vuonna 2019 uusi rahoitusmalli on tavoitetas- sa kokonaisuudessaan käytössä.



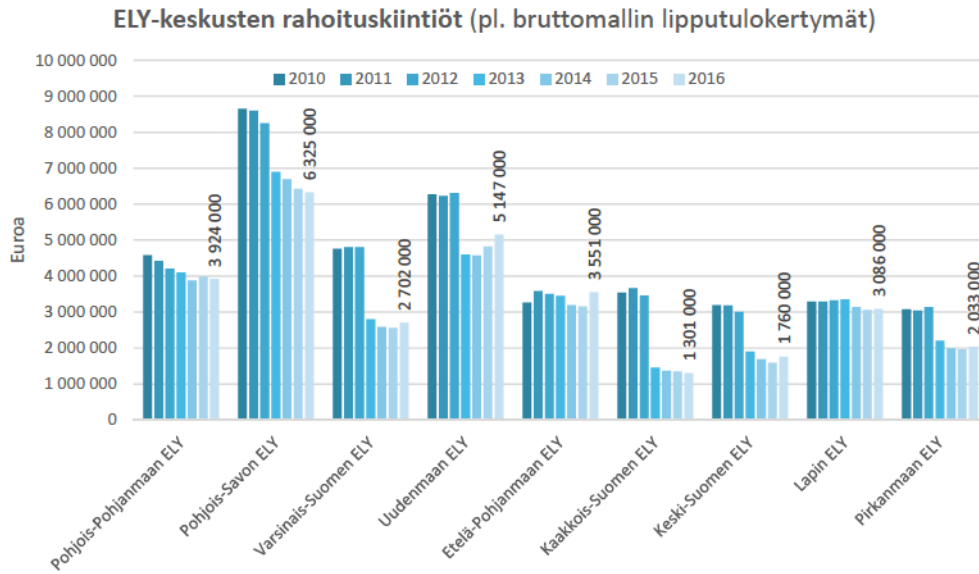
Kuva 9. Valtionavun kohdentuminen keskisuurille kaupunkiseuduille vuosina 2014 ja 2016 sekä tavoitteellinen jakoperuste vuoden 2015 omarahoitustasos-sa.

## 4.4 ELY-keskukset

Joukkoliikenteen toimivaltaisista ELY-keskuksista ovat Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, Kaakkois-Suomen ELY-keskus, Keski-Suomen ELY-keskus, Lapin ELY-keskus, Pirkanmaan ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Savon ELY-keskus, Varsinais-Suomen ELY-keskus sekä Uudenmaan ELY-keskus.

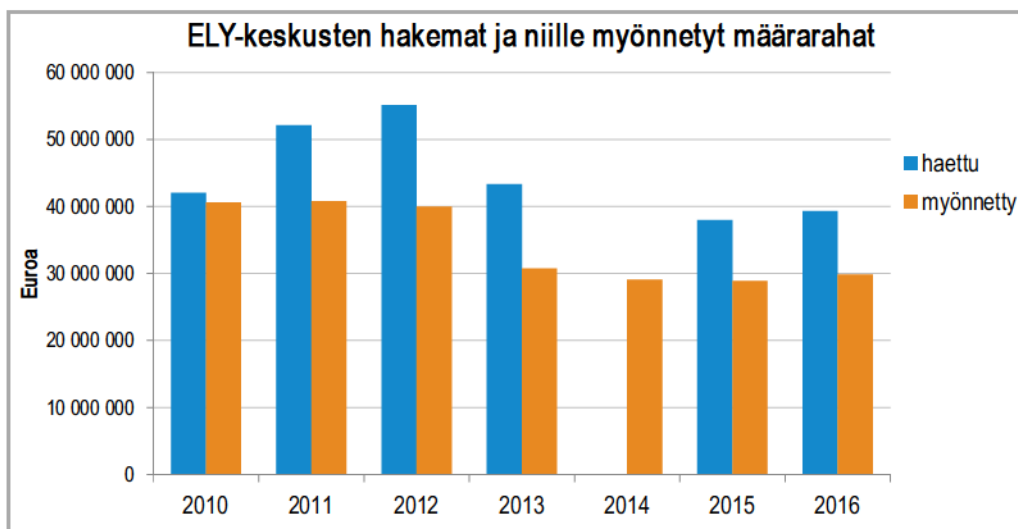
ELY-keskusten tarkastelu perustuu Liikenneviraston valmistelemiin ja LVM:n vuosille 2010–2016 vahvistamiin ELY-keskusten joukkoliikenteen määräraha-kiintiöihin sekä ELY-keskusten arvioihin vuosien 2010–2016 määrärahatarpeista.

Uudenmaan ja Kaakkois-Suomen ELY-keskukset ovat vuodesta 2014 alkaen järjestäneet liikennettä bruttomallilla. Vuonna 2016 bruttomallilla järjesti liikennettä myös Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus. Vuonna 2016 bruttomallilla järjestetyn liikenteen tulot olivat Uudenmaan ELY-keskuksen alueella 470 000 euroa, Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen alueella 1 480 000 euroa ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella 50 000 euroa. Bruttomallin tulokertymä on vähennetty seuraavissa tarkasteluissa edellä mainituille ELY-keskuksille myönnettyistä määräraha-kiintiöistä (Kuva 10).



*Kuva 10. ELY-keskuksille myönnetyt määrärahaikiintiöt 2010–2014. Uudenmaan ja Kaakkois-Suomen ELY-keskusten kiintiöstä vuosilta 2014–2016 ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen kiintiöstä vuodelta 2016 on vähennetty bruttomallin tulokertymäarviot. (Liikenneviraston toimittamat määrärahaikiintiöpäätökset.)*

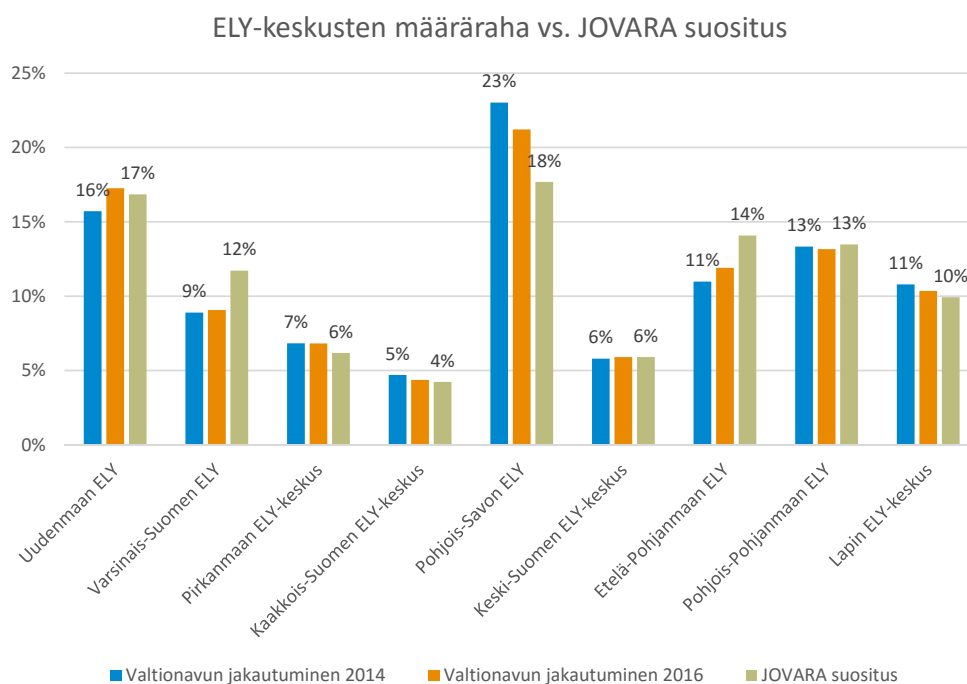
ELY-keskusten arvioima vuosittainen rahoitustarve on pääsääntöisesti vähentynyt vuosien 2010–2016 aikana (Kuva 11). Tätä selittää ELY-keskusten hankkiman liikenteen määrän vähentyminen ja kuntien rahoitusvastuun kasvu yhteistyössä järjestetyssä liikenteessä. Tarkastellulla aikavälillä on myös tapahtunut ELY-keskusten vastuuta vähentäviä muutoksia toimivaltaisissa viranomaisalueissa, kun joitakin kuntia on siirretty kaupunkiseutuviranomaisalueeseen. Lisäksi seutulipputukia on siirretty suurille kaupungeille. Kuitenkin ELY-keskuksille myönnetyt määrärahaikiintiöt ovat jääneet ELY-keskusten arvioimasta määrärahatarpeesta jokaisena tarkasteluvuonna. Vuonna 2014 ei ollut erillistä hakumenettelyä.



*Kuva 11. ELY-keskusten hakema ja niille myönnetty määräraha 2010–2016. (Liikenneviraston ELY-keskusten määrärahakyselyt ja määrärahaikiintiöpäätökset).*

Jovara-rahoituskriteerien mukaisesti ELY-keskusten määräraha jaetaan asukasluvun (50 %) ja tiekilometrien (50 %) suhteessa. Asukasluvussa otetaan huomioon ELY-keskuksen toimivalta-alue mukaan lukien ELY-keskuksen avustamat pienet toimivalta-kaupungit. Tiekilometreissä otetaan huomioon koko ELY-keskuksen alue, myös alueella sijaitsevat pienet toimivaltaiset kaupungit ja keskuskaupungit, joihin ELY-liikenne pääosin suuntautuu.

Kuva 12 on verrattu vuosien 2014 ja 2016 määrärahaa Jovara-kriteerien mukaiseen rahoitukseen. Määräraha on kehittynyt Jovara-kriteerien suuntaan kaikissa ELY-keskuksissa.



Kuva 12. ELY-keskusten joukkoliikenteen määrärahat vuosina 2014 ja 2016 sekä tavoitteellinen jakoperuste vuoden 2015 asukas- ja tiekilometri kriteereillä.

## 4.5 Toimivalta-alueiden muutosten vaikutukset valtionrahoitukseen

Periaatteessa toimivalta-alueiden muutosten ei tulisi vaikuttaa kunnan saaman valtionavustuksen suuruuteen eikä mahdollinen muutos valtionrahoituksen määrässä saisi olla toimivalta-alueiden muutoksen käynnistäjä. On tärkeää, että toimivalta-alueet perustuvat järkeviin liikenteellisiin kokonaisuuksiin. Koska rahoituskriteerit eri kuntaryhmissä poikkeavat toisistaan, on toimivalta-alueiden muutoksilla kuitenkin jonkin verran laskennallisia vaikutuksia valtionrahoitukseen.

Jos ELY-keskuksen toimivalta-alueeseen kuuluva kunta liittyy keskisuureen kaupunkiseutuun, voidaan laskennallista valtionrahoituksen muutosta tarkastella seuraavasti

Kaupunkiseudun valtionrahoitus K kasvaa

$$K = \left( \frac{a+b}{c+b} * 0,7 * g - \frac{a}{c} * 0,7 * g \right) + \left( \frac{d+e}{f+e} * 0,3 * g - \frac{d}{f} * 0,3 * g \right), \text{ missä}$$

a = kaupunkiseudun väestö ennen

b = liittyvän kunnan väestö

c = väestö keskisuurissa kaupungeissa yhteensä ennen muutosta

d = kaupunkiseudun valtionapukelpoinen rahoitus ennen muutosta

e = liittyvän kunnan valtionapukelpoinen rahoitus

f = keskisuurten kaupunkien valtionapukelpoinen omarahoitus yhteensä ennen muutosta

g = keskisuurten kaupunkien kokonaisrahoitus yhtensä

ELY-keskuksen määräraha E vastaavasti pienenee

$$E = \frac{h}{j} * 0,5 * k - \frac{(h-b)}{(j-b)} * 0,5 * k, \text{ missä}$$

h = ELY-keskuksen väestö ennen muutosta

b = poissiirtyvän kunnan väestö

j = Väestö ELY-keskusten alueella yhteensä ennen muutosta

k = ELY-keskusten kokonaisrahoitus yhteensä

Tienpituutta ei oteta laskelmassa huomioon, koska myös keskuskaupunkien tienpituus lasketaan mukaan ELY-keskusten Jovara-kriteeriin.

#### Esimerkkilaskelma:

Haminan kaupunki siirtyy Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen toimivallasta Kotkan kaupunkiseudun toimivalta-alueelle.

a = 54 771 (Kotkan seutu)

b = 20 650 (Hamina)

c = 1 098 954 (väestö keskisuurissa kaupungeissa yhteensä ennen muutosta)

d = 1 278 000 (kaupunkiseudun valtionapukelpoinen rahoitus ennen muutosta)

e = 250 000 (liittyvän kunnan valtionapukelpoinen rahoitus)

f = 27 044 893 (keskisuurten kaupunkien valtionapukelpoinen omarahoitus yhteensä ennen muutosta)

g = 8 455 000 (keskisuurten kaupunkien kokonaisrahoitus yhtensä)

Kaupunkiseudun valtionrahoitus kasvaisi laskennallisesti 125 885 euroa.

h = 96 601 (ELY-keskuksen väestö ennen muutosta)

b = 20 650 (poissiirtyvän kunnan väestö)

j = 2 200 734 (Väestö ELY-keskusten alueella yhteensä ennen muutosta)

k = 29 829 000 (ELY-keskusten kokonaisrahoitus yhteensä)

ELY-keskuksen määrärahan pieninisi laskennallisesti 135 070 euroa.



Käytännössä toimivalta-alueen muutokset eivät välttämättä suoraan vaikuta rahoituksen kolmijakoon: suuret kaupungit, keskisuuret kaupungit ja ELY-keskukset. Siirtymävaiheessa laskelman avulla voidaan kuitenkin arvioida mahdollisen kompensointiorahan suuruutta ja seuraavassa valtionrahoituksen budjetoinnissa uusien alueiden väestö- ja omarahoitustiedot muodostavat rahanjakoperiaatteet kuntaryhmän sisällä.

Suurten kaupunkien osalta laskelma voidaan laatia samoin kuin keskisuurissa kaupungeissa, ainoastaan kriteerien painokertoimet muuttuvat.

Toimivalta-alueuudistukset ELY-keskusten ja pienten kaupunkiseutujen välillä eivät vaikuta ELY-keskuksen laskennalliseen määrärahaan, koska ELY-keskus itse ohjailee rahan käyttöä ja myöntää valtionavustukset pienelle kaupunkiseudulle. Toimivaltaisten pienten kaupunkiseutujen tunnusluvut (väestön määrä ja tienpituus) on sisällytetty lähtökohtaisesti ELY-keskuksen Jovara-kriteereihin.

## 4.6 Pohdintaa maakuntauudistuksen vaikutuksista nykyiseen joukkoliikenteen valtionapuprosessiin

Valtion aluehallintoa uudistetaan samanaikaisesti sote-uudistuksen kanssa. Maakuntauudistuksen myötä ELY-keskusten, TE-toimistojen ja maakuntien liittojen toiminta nyky muodossaan päättyy ja toiminnot siirtyvät itsehallinnollisiin maakuntiin 1.1.2019 alkaen. Myös joukkoliikenteen järjestämisen osalta organisoinnin valmistelu on maakunnissa käynnissä tai käynnistymässä keväällä 2017.

Maakuntalaissa säännellään maakunnan tehtävistä. Osa tehtävistä tulee olemaan velvoittavia ("hoitaa") ja osa maakunnan omassa harkinnassa olevia tehtäviä ("voi hoitaa"). Maakunta tulee hoitamaan sille lailla säädettyjä tehtäviä seuraavilla tehtäväaloilla:

- maakunnan liikennejärjestelmäsuunnittelun johtaminen yhteensovittamalla se maakunnan muuhun suunnitteluun sekä toimintaympäristöä koskevien tietojen tuottaminen valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun
- yksityisteitä koskevat valtionavustustehtävät
- liikkumisen ohjausta koskevat valtionavustustehtävät.

Maakunta voi lisäksi hoitaa:

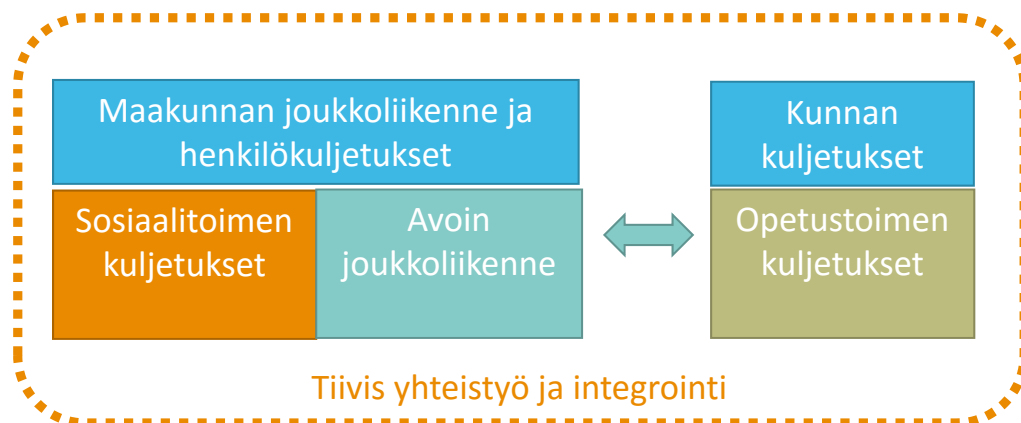
- julkisen henkilöliikenteen suunnittelua ja järjestämistä sekä sitä koskevia valtionavustustehtäviä, lukuun ottamatta toimintaa Liikennekaaren IV osan 1 luvun 3 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen kunnallisten ja seudullisten viranomaisten toimialueella, näiden alueiden liikenteen suunnittelua ja järjestämistä, sekä raideliikennettä
- saariston yhteysalusliikenteen suunnittelua ja järjestämistä sekä sitä koskevia valtionavustustehtäviä.

Liikennejärjestelmäyhteistyö ja siihen liittyvät tehtävät siirtyvät ELY-keskuksista maakunnille. Uutena asiana on velvoite toimittaa tietoja mm. asiakastarpeista ja liikennemääristä valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun.

ELY-keskuksissa käsiteltävät luvat (henkilöliikennelupa, tavaraliikennelupa ja taksiliikennelupa) on tarkoitus siirtää Liikenteen turvallisuusviraston Trafín hoidettavaksi. Maakuntiin siirrettäisiin tieliikenteen avoimen joukkoliikenteen tehtävät ELY-keskuksista, lentoliikenteen ostot Liikennevirastosta ja lentokenttäavustukset LVM:stä. Maakuntien tehtävien ulkopuolelle jäisivät metro- ja raitiotieliikenne sekä ainakin tässä vaiheessa rautatieliikenne. Jatkossa rautatieliikennettä tarkasteltaneen uudelleen siten, että myös maakunnille mahdollisesti tulisi toimivaltaa oman alueensa rautatieliikenteeseen. Kunnalliset ja seudulliset toimivaltaiset viranomaiset säilyttäisivät toistaiseksi Liikennekaaressa vahvistetut tehtävänsä eikä niihin ei esitetä muutoksia (hallituksen linjaus 5.4.2016).

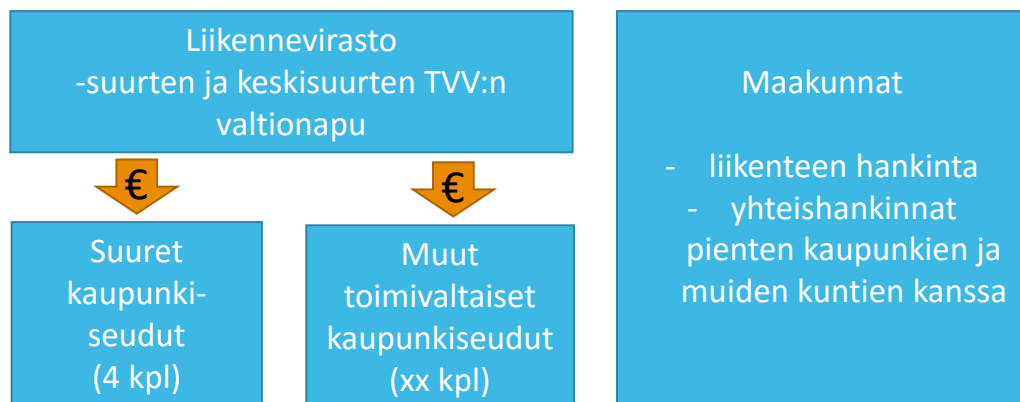
Maakuntalakiuudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuolto sekä joukkoliikennetehtäviä siirtyy maakuntien vastuulle, mutta perusopetus säilyy kuntien vastuulla. Joukkoliikenteen ja henkilöliikenteen suunnittelu- ja hankintayhteistyö voivat muodostua erityiseksi haasteeksi, mikäli maakunnan vastuulle siirtyvät sosiaalitoimen järjestämät henkilökuljetukset ja avoin joukkoliikenne, mutta koulukuljetukset jäävät kuntien vastuulle. Pääosa avoimen joukkoliikenteen hankinnoista maaseudulla kohdistuu kuntien koulukuljetuksia palvelemaan liikenteeseen. Nämä ovat tyypillisesti yhteishankintoja kuntien ja nykyisin ELY-keskuksen välillä. Tiiviin yhteistyön tarve kunta- ja valtio-osapuolten välillä on ilmeinen jatkossakin. (Kuva 13)

Uudistuksen jälkeen on tärkeää, että eri osapuolten tehtävät ovat mahdollisimman selkeitä, ja yhteistyötavoista on sovittu. Henkilökuljetusten koordinoitavuudesta tulee sopia alueittain. Yhteistyö avoimen joukkoliikenteen sekä sosiaalitoimen kuljetusten kanssa ratkaisee kuntien koulutoimen kuljetusten tehokkuuden. Voidaankin ajatella, että tulevaisuudessa henkilökuljetusten ja joukkoliikenteen järjestämisessä korostuvat rajapintojen hallinta ja verkosto-osaaminen. Alueittain on myös oltava mahdollisuuksia joustaviin ja yksilöllisiin yhteistyöratkaisuihin.



Kuva 13. Joukkoliikenteen ja henkilökuljetusten yhteistyö on tärkeää riippumatta siitä, mikä taho kuljetuksia hoitaa.

Maakuntauudistus vaikuttaa joukkoliikenteen valtionapuprosesseihin. Kuva 14 on esitetty yksi pelkistetty hahmotelma rahavirroista vuonna 2019, kun siirtymäajan sopimusliikenne on päättynyt eikä hintavelvoitteiden korvauksia enää makseta, ja jos maakunnat eivät myöntäisi valtionapua toisille toimivaltaisille viranomaisille (pienet kaupungit).



Kuva 14. Yksi hahmotelma joukkoliikenteen valtiorahoituksesta vuoden 2019 jälkeen.

Maakuntaudistuksen myötä joukkoliikenteeseen osoitettu valtionmääräraha mahdollisesti poistuu ja maakunnat rahoittavat joukkoliikennettä samasta rahoituspotista muiden maakunnan menojen kanssa. Tällöin haasteeksi voi muodostua riittävän joukkoliikenteen rahoitustason turvaaminen. Joukkoliikenteen rahoitus mahdollisesti pystytäisiin paremmin turvaamaan korvamerkityllä joukkoliikenteen määrärahalta. Toisaalta esimerkiksi Kainuussa maakuntakokeilun aikaan joukkoliikenteen määrärahan taso nousi ELY-keskuksen rahoitukseen verrattuna.

Vuoden 2015 Jovara-selvityksen yhteydessä tehtiin laskennallinen suositus määrärahan jakamisesta ELY-keskusten välillä. Ehdotuksen mukaisesti ELY-keskusten määrärahaikiintiöt määritetään asukasluvun (50 %) ja tiekilometrien (50 %) mukaan, kuten kappaleissa 4.1. ja 4.4. on kerrottu. Rahanjakomalli soveltuu käytettäväksi myös maakuntahallinnossa, jos uudistuksessa päädytään kohdennettuun joukkoliikenteen valtiorahoitukseen.

Maakuntaudistus ei muuttaisi Liikenneviraston tehtävää suurten ja keskisuurten kaupunkien valtionavun myöntämisessä. Valtionavustus voitaisiin jakaa jatkossakin nykyisin menettelyin ja aiemmin selvitetyn rahanjakoperustein: nykyisin menettelyin ja aiemmin selvitetyn rahanjakoperustein (ks. kappaleet 4.1.–4.3.).

Jatkossa tulee pohtia yhteishankintojen kuntaosuuden sisällyttämistä laskennallisesti omarahoitusosuuteen. Kunnan oma rahoitusosuus määritetään viimeisimmän toteuman mukaan huomioiden kunnan valtionapukelpoiset kustannukset.

Rahoituksen näkökulmasta olisi selkeintä, jos joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset eivät enää myöntäisi valtionavustuksia toisille toimivaltaisille viranomaisille. Pienet kaupunkiseudut eivät siis enää hakisi valtionavustuksen maakuntahallinnolta. Osa pienistä toimivaltaisista kaupungeista voisi siirtyä keskisuurten kaupunkien ja aiesopimusmenettelyn piiriin, jolloin valtiorahoituksen myöntäisi Liikennevirasto. Muissa kunnissa toimivaltaisena viranomaisena toimisi maakuntahallinto tai muu alueella toimiva joukkoliikenneviranomaisena. Joukkoliikenteen valtiorahoitus tapahtuisi yhteishankinnoilla.

## 4.7 Yhteenveto ja päätelmiä

Uusien Jovara-kriteerien myötä valtionavun jakoperusteet ovat muuttuneet ja tämä on aiheuttanut muutoksia aiempaan verrattuna valtionrahoituksen määrässä alueilla vuonna 2016. Valtionrahoitusta on muutettu Jovara-kriteerien suuntaan suunnitellusti Kotkan ja Kuopion seutuja lukuun ottamatta. Kotkassa tapahtui vuonna 2016 toimivalta-alueessa muutoksia, kun Hamina ja Pyhää liittyivät Kotkan toimivalta-alueeseen. Kotkalle myönnettiin 125 000 euroa kompensatoraha, josta poikkeama suhteessa Jovara-kriteerien mukaiseen rahoitukseen johtuu. Kuopiossa omarahoitustiedot ovat myöhemmin tarkentuneet moninkertaisiksi, joka nostaa Kuopion laskennallisen rahoitusosuuden vuoden 2016 rahoitusta myönnettäessä tiedossa ollutta tavoitetta korkeammalle. Jatkossa onkin erittäin tärkeää, että alueet ilmoittavat valtionapuhakemuksissa kaikki valtionapukelpoiset joukkoliikennekustannukset, koska niillä on vaikutusta rahoitusosuuden laskentaan.

Suurten ja keskisuurten kaupunkien Jovara-kriteerit ovat käyttökelpoisia jatkossakin joukkoliikenteen maakuntaudistuksesta huolimatta. Maakuntaudistuksen ja siihen liittyvien toimivaltamuutosten yhteydessä tulisi kuitenkin pohtia pienten kaupunkien valtionrahoituksen myöntämistapaa.

Maakunta-uudistuksen jälkeen on tärkeää, että eri osapuolten tehtävät ovat mahdollisimman selkeitä ja yhteistyötavoista on sovittu. Henkilökuljetusten koordinoituvastuusta tulee sopia alueittain. Yhteistyö avoimen joukkoliikenteen kanssa sekä sosiaalitoimen kuljetusten kanssa ratkaisee kuntien koulutoimen kuljetusten tehokkuuden. Voidaankin ajatella, että tulevaisuudessa henkilökuljetusten ja joukkoliikenteen järjestämisessä korostuu rajapintojen hallinta ja verkosto-osaaminen. Alueittain on myös oltava mahdollisuuksia joustaviin ja yksilöllisiin yhteistyöratkaisuihin.

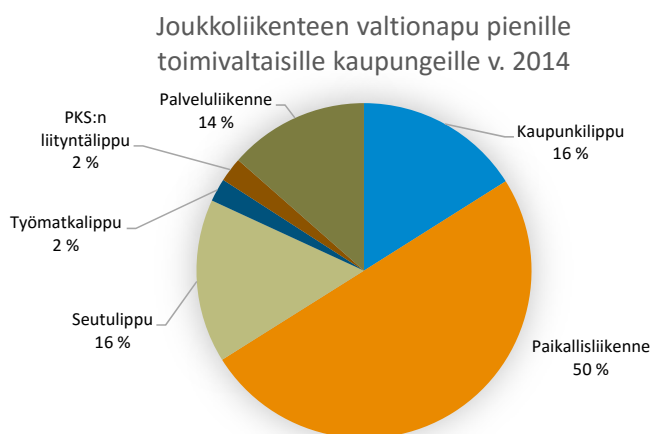
## 5 Pienten kaupunkien joukkoliikenteen rahoitus

### 5.1 Pienet toimivaltakaupungit ELY-keskusten toimivalta-alueilla

Pieniä toimivaltakaupunkeja ovat Hyvinkää, Imatra, Kajaani, Kokkolan, Mikkeli, Rauma, Riihimäki, Rovaniemi, Salo, Savonlinna, Seinäjoki sekä Meri-Lapin seudullinen kunnallinen joukkoliikenneviranomainen Kemin, Keminmaan, Simon, Tervolan ja Tornion kuntien muodostamalla alueella. Meri-Lapin seudullinen kunnallinen joukkoliikenneviranomainen on aloittanut toimintansa 1.1.2016. Viranomaisena toimii Meri-Lapin ympäristöpalvelujen ympäristöterveys- ja joukkoliikennejaosto, joka kuuluu Tornion kaupungin organisaatioon. Joukkoliikenneasioiden valmistelusta ja toimeenpanosta huolehtii seutulogistikon johtama joukkoliikenneyksikkö. Sen tukena on seudullinen joukkoliikennetyöryhmä, jossa kaikilla alueen kunnilla on edustus. Muut pienet kaupunkiseudut ovat joukkoliikenteen toimivaltaisista viranomaisista vain oman kuntansa alueella.

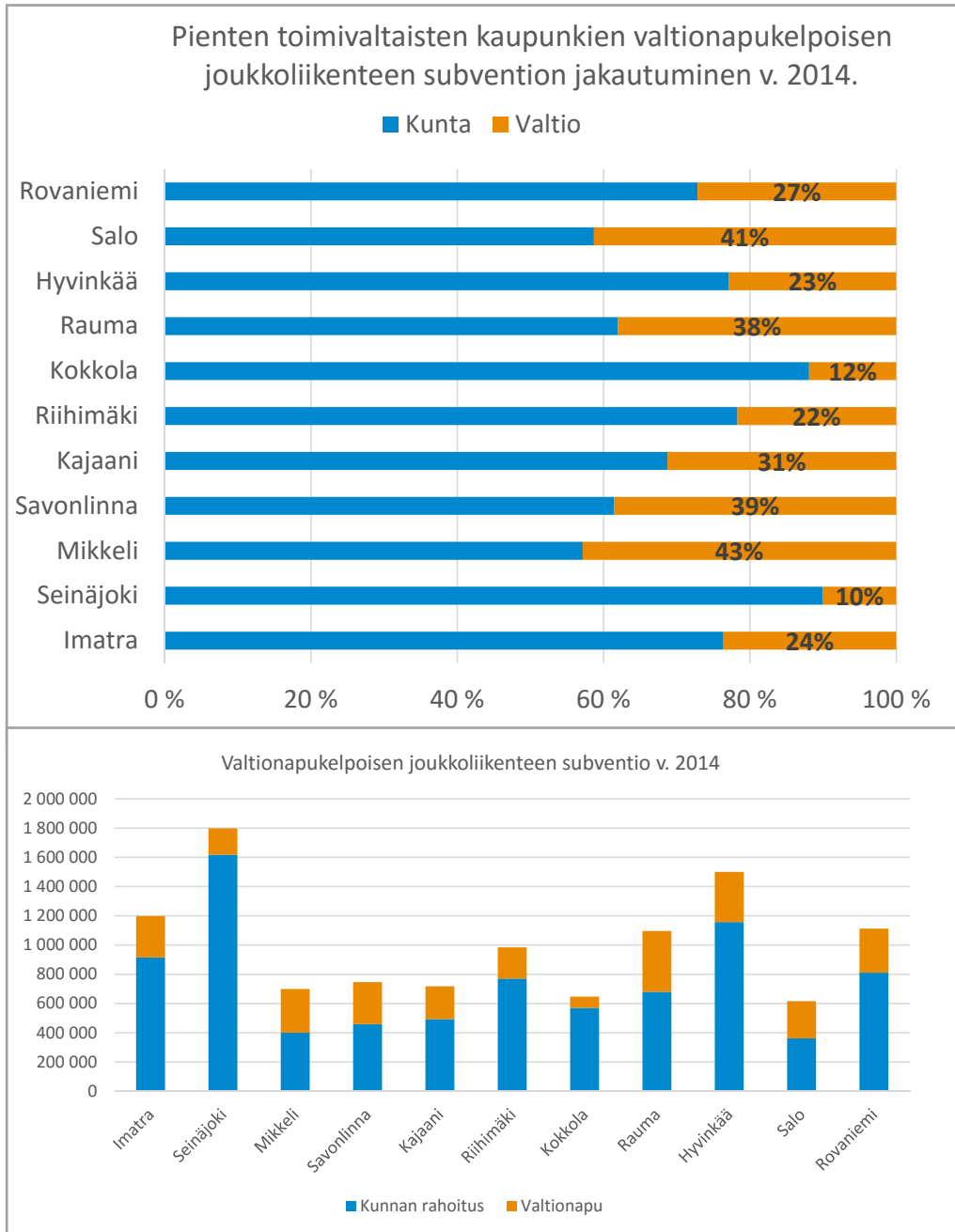
ELY-keskukset ovat myöntäneet harkinnanvaraisesti pienten joukkoliikenteen toimivaltaisten viranomaisten joukkoliikenteen valtionavun. Valtionavun kokonaismäärä vuonna 2014 oli Vallu-rekisterin (valtionavullisen liikenteen raportit) mukaan 2,88 miljoonaa euroa ja se jakautui varsin epätasaisesti kaupunkiseutujen välillä ELY-alueesta riippuen. Pienten kaupunkiseutujen oma rahoitus paikallisliikenteeseen, palveluliikenteeseen ja lipputukeen oli Vallu-rekisterin valtionavullisen liikenteen raporttien mukaan noin 8,23 miljoonaa euroa (Rovaniemen tiedot vuosilta 2013 ja 2015, osa Seinäjoen, Kokkolan ja Kajaanin tiedoista on vuodelta 2013, muiden kuntien tiedot vuodelta 2014). Tuki kohdentuu pääasiassa paikallisliikenteeseen (Kuva 15).

Kunnat rahoittavat myös muuta kuin valtionapukelpoista joukkoliikennettä esimerkiksi ostamalla bussivuoroja kaupunkiliikenteen ulkopuolelle tai osallistamalla yhteishankintoihin ELY-keskusten kanssa. Yhteensä avoimen joukkoliikenteen kustannukset olivat kuntien antamien seitti-tietojen mukaan vuonna 2014 noin 10,1 miljoonaa euroa (sis. alv 10 %, tiedot vuodelta 2014, paitsi Salo ja Rovaniemi 2015 ja Savonlinna ja Mikkeli 2013). Pienissä toimivaltakaupungeissa oli vuonna 2015 noin 500 000 asukasta.



Kuva 15. Pienten kaupunkien joukkoliikenteen valtionavun jakautuminen vuonna 2014. Lisäksi ELY-keskukset ostavat yksin tai yhdessä kuntien kanssa alueelle suuntautuvaa joukkoliikennettä. (lähde: Vallu-rekisteri).

Valtionavun osuus on keskimäärin 26 prosenttia. Asukasta kohden valtionapua paikallis- ja palveluliikenteeseen sekä lipputukiin maksettiin keskimäärin 5,81 euroa/asukas (kuva 16).



Kuva 16. Valtionapukelpoisen joukkoliikenteen subvention jakautuminen pienissä toimivaltakaupungeissa. Tiedot ovat vuodelta 2014, paitsi Seinäjoen, Rovaniemen, Kajaanin ja Kokkolan tiedot ovat osin vuodelta 2013, Rovaniemen tietoja myös vuodelta 2015 (Kuntien ELY-keskukselle ilmoittamat tiedot).

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskusken alueella valtionapu pienille kaupunkiseuduille näyttäisi olevan muita ELY-keskuksia pienempää sekä kuntien omarahoitusosuuteen, että asukaslukuun verrattuna. Asukasta kohden tarkasteltuna erityisesti Kokkola, mutta myös Seinäjoki jäävät selvästi alle keskiarvon. Korkeimmat valtionsuudet ovat suhteessa Raumalla, Imatralla ja Savonlinnassa. Kuntien omarahoitusosuudet eivät näytä juuri vaikuttaneen ELY-keskusten valtionavun suuruuteen.

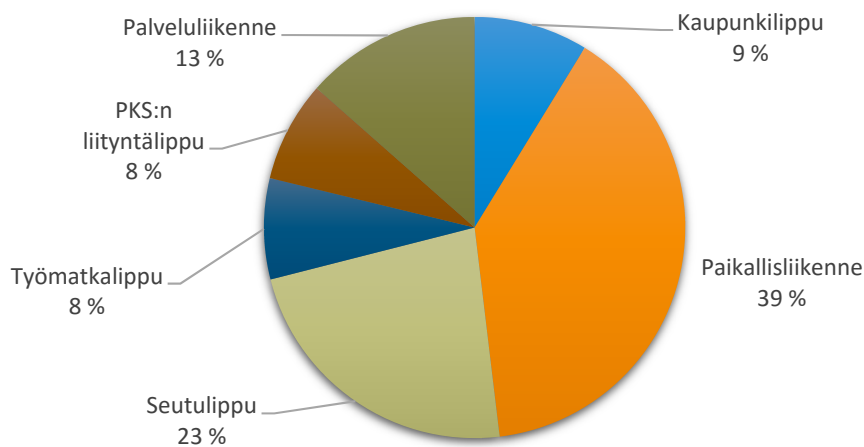
## 5.2 Pienet ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluvat kaupungit

Pieniä kaupunkeja, joissa on kaupunkimaista paikallisliikennettä ja kaupunkilippu, mutta joilla ei ole omaa joukkoliikenteen toimivaltaa ovat ainakin Pieksämäen, Forssan, Jämsän, Äänekosken, Haminan, Sastamalan, Valkeakosken, Raahen, Iisalmen, Varkauden, Järvenpään, Loviisan, Tuusulan ja Porvoon kaupungit. Näiden kaupunkien alueella joukkoliikenteen toimivaltaisena viranomaisena toimii ELY-keskus.

ELY-keskukset ovat myöntäneet harkinnanvaraisesti joukkoliikenteen valtionavun toimivalta-alueensa pienille kaupungeille. ELY-keskus on yleensä hoitanut myös paikallisliikenteen kilpailutuksen. Viime aikoina useilla kaupunkiseuduilla on siirrytty käytäntöön, jossa valtionavun sijaan ELY-keskus ja paikallisliikennekunta hankkivat yhdessä paikallisliikenteen (yhteishankinta). Kunnan ja ELY-keskuksen yhteishankintoina on hankittu ainakin Iisalmen, Varkauden, Äänekosken ja Jämsän paikallisliikenteet.

Valtionavun kokonaismäärä vuonna 2014 oli Vallu-rekisterin (valtionavullisen liikenteen raportit) mukaan 1,9 miljoonaa euroa. Pienten ELY-keskuksen toimivallassa olevien kaupunkien oma rahoitus paikallisliikenteeseen, palveluliikenteeseen ja lippu-tukeen oli Vallu-rekisterin valtionavullisen liikenteen raporttien mukaan 3,8 miljoonaa euroa. Kunnat rahoittavat myös muuta joukkoliikennettä kuin paikallisliikennettä esimerkiksi ostamalla bussivuoroja kaupunkiliikenteen ulkopuolelle tai osallistumalla yhteishankintoihin ELY-keskusten kanssa. Yhteensä avoimen joukkoliikenteen kustannukset olivat kuntien antamien kuljetuskustannustietojen (seitti-tilit) mukaan noin 6,8 miljoonaa euroa (sis. alv 10 %, Pieksämäen, Varkauden ja Iisalmen tiedot vuodelta 2013). Pienissä ELY-keskusten toimivaltaan kuuluvissa kaupungeissa oli vuonna 2015 noin 360 000 asukasta.

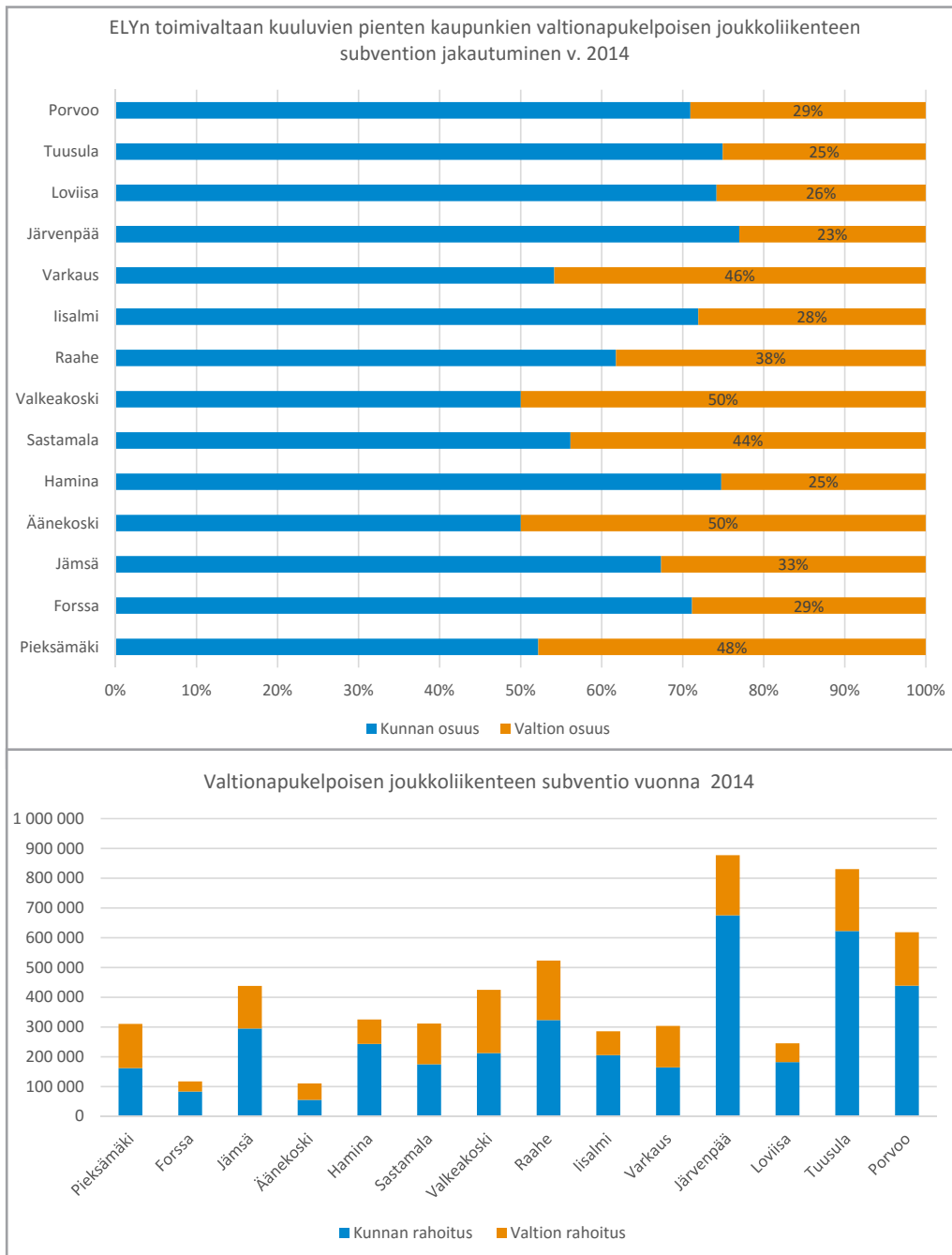
Joukkoliikenteen valtionapu pienille ELY-keskuksen toimivalta-alueen kaupungeille v. 2014



Kuva 17. Pienten ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluvien kaupunkien valtionapukelpoisen joukkoliikenteen valtionavun jakautuminen. Lisäksi ELY-keskukset ostavat yksin tai yhdessä kuntien kanssa alueelle suuntautuvaa joukkoliikennettä.

Samoin kuin toimivaltaisissa pienissä kaupungeissa, paikallisliikenteeseen kohdistuu eniten valtionapua. ELY-keskuksen toimivalta-alueeseen kuuluvissa kaupungeissa seutulipputuki on ollut merkittävästi toimivaltaisia pieniä kaupunkeja tärkeämmässä ja kaupunkilipputuki pienemmässä osassa.

Valtionavun osuus subventiosta on keskimäärin 33 prosenttia. Valtionapua paikallis- ja palveluliikenteeseen sekä lipputukiin maksettiin keskimäärin 5,26 euroa/asukas.



Kuva 18. Pienten ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluvien kaupunkien valtionapukelpoisen joukkoliikenteen subvention jakautuminen. (lähde: Vallu-rekisteri)



Jos tarkastellaan joukkoliikenteen valtionapua asukasta kohden, näyttäisi siltä, että valtionrahoitus Forssassa ja Äänekoskella on muita kaupunkeja pienempää. Jos tarkastellaan kunnan ja valtion osuuksia valtionapukelpoisen joukkoliikenteen subventiosta (kuva 18), huomataan että Valtion rahoitusosuus on Uudenmaan kunnissa sekä Iisalmessa keskimääräistä pienempää.

## 5.3 Yhteenveto ja päätelmiä

ELY-keskus myöntää joukkoliikenteen valtionapua alueensa pienille joukkoliikenteen toimivaltakaupungeille sekä paikallisliikennekaupungeille, joilla ei ole omaa joukkoliikenteen toimivaltaa. Valtionrahoituksen kokonaismäärässä ei näyttäisi olevan juuri eroa toimivaltaisten (keskimäärin 5,81 eur/asukas) tai ei-toimivaltaisten pienten kaupunkien (keskimäärin 5,26 eur/asukas välillä). Toimivaltaiset kaupungit käyttävät hieman enemmän rahaa valtionapukelpoiseen joukkoliikenteeseen asukasta kohden, mutta koko avoimen joukkoliikenteen rahoitusta tarkasteltaessa eroa ei juuri ole.

ELY-keskusten toimivaltaan kuuluvat kaupungit käyttävät suhteessa enemmän rahaa muuhun avoimeen joukkoliikenteeseen kuin paikallis- ja palveluliikenteeseen ja lipputukiin. Noin puolet kuntien joukkoliikennerahoituksesta kohdistuu muuhun joukkoliikenteeseen kuten maaseutuliikenteen hankintaan yksin tai yhdessä ELY-keskusten kanssa.

Kun verrataan avoimen joukkoliikenteen rahoitusta opetus- ja sosiaalitoimen kuljetusten rahoitukseen kunnissa, on avoimen joukkoliikenteen osuus koko henkilökuljetusten rahoituspotista keskimäärin noin 20–25 % kummassakin ryhmässä. Keskimääräisiä tunnuslukuja on vertailtu taulukossa 1.

Taulukko 1. Pienten joukkoliikennekaupunkien tunnuslukujen vertailu.

	Pieni joukkoliikenteen toimivaltainen kaupunki <sup>1</sup>	Pieni kaupunki, jossa joukkoliikenteen toimivaltainen viranomais on ELY-keskus
Kaupungit	Hyvinkään, Imatran, Kajaanin, Kokkolan, Mikkelin, Rauman, Riihimäen, Rovaniemen, Salon, Savonlinnan ja Seinäjoen kaupungit.	Pieksämäen, Forssan, Jämsän, Äänekosken, Haminan, Sastamalan, Valkeakosken, Raahen, Iisalmen, Varkauden, Järvenpään, Loviisan, Tuusulan ja Porvoon kaupungit.
Asukkaita 31.1.2015	496 014	358 160
Joukkoliikenteen valtionapu asukasta kohden	5,81 €/asukas	5,26 €/asukas
Kunnan rahoitus valtionapukelpoiseen joukkoliikenteeseen	16,6 €/asukas	10,7 €/asukas
Kunnan avoimen joukkoliikennerahoitus yhteensä (sisältäen myös muut kunnan joukkoliikennemenot)	18,52 eur/asukas	17,73 eur/asukas
Avoimen joukkoliikenteen rahoituksen osuus koko henkilökuljetusten rahoituspotista	25 %	20 %

Pienien kaupunkien rahoitustarkasteluista voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset:

1. Valtakunnalliset rahoitustiedot pienistä kaupungeista ovat selvästi heikommin ajan tasalla kuin keskiuurissa ja suurissa kaupungeissa. Tarkasteluja joudutaan tekemään suuruusluokkatasolla, koska rahoitustiedot ovat osin vanhoja tai aikasarjoista puuttuu vuosia (esimerkiksi vuosi 2014) välistä.
2. Pienissä kaupungeissa ELY-liikenne voi muodostaa merkittävän osan kunnan joukkoliikenteen palvelutasosta. ELY-liikenteen rahoitustietoja ei ole saatavissa kunnittain.
3. Jatkossa yhä suurempi osa ELY-liikenteestä tapahtuu kuntien ja ELY-keskusten yhteishankintoina. Esimerkiksi paikallisliikenteen valtionavun sijaan paikallisliikenne saatetaan hankkia kunnan ja ELY-keskuksen yhteishankintana jatkossa yhä useammin. Tämä rahoitus ei näy valtakunnallisissa tilastoissa, joten valtionavullisten kustannusten tarkastelu ja vertailu ei jatkossa ole enää nykyisillä tiedoilla relevanttia.

<sup>1</sup> Lisäksi pieni toimivaltainen kaupunkiseutu on Meri-Lapin seudullinen kunnallinen joukkoliikenneviranomais Kemin, Keminmaan, Simon, Tervolan ja Tornion kuntien muodostamalla alueella. Meri-Lappi on toiminut joukkoliikenneviranomaisena vuodesta 2016, eikä ole mukana näissä vuosien 2014 ja 2015 tunnusluvuilla tehdyissä tarkasteluissa

4. Pienten kaupunkien joukkoliikenteen valtionrahoitus on järjestelmänä sekava, eivätkä tasapuolisuuden ja läpinäkyvyyden tavoitteet toteudu. Käytössä on kaksi erilaista rahoitustapaa, joista toisessa toinen joukkoliikenteen toimivaltainen viranomaislainen (ELY-keskus) myöntää valtionavun toiselle joukkoliikenteen toimivaltaiselle viranomaiselle. Rahoitusta selkeyttäisi, jos toimivaltaiset kaupungit saisivat kaikki valtionavun Liikennevirastolta kuten keskisuuret kaupunkiseudut, ja ei-toimivaltaiset kaupungit ELY-keskukselta. Tulisi myös pohtia, onko joukkoliikenteen toimivalta tarpeen kaikissa nyt toimivaltaisissa kaupungeissa, jos kaupungissa ei aidosti ole kaupunkimaista paikallisliikennettä tai edellytyksiä sille.

## 6 ELY-keskusten ja kuntien yhteishankinnat

### 6.1 Selvittämistapa

ELY-keskusten joukkoliikenneasiantuntijoille sekä liikennejärjestelmäpäälliköille tehtiin kyselytutkimus lokakuussa 2016. Kysely toteutettiin ZEF-arviointikoneella. Kyselyssä oli kaksi osaa:

- Valtion ja kuntien yhteishankintojen kustannustenjakoa ELY-liikenteessä ja
- ELY-keskusten toimivalta-alueeseen kuuluvien kaupunkiseutujen joukkoliikenteen valtionrahoitus.

Kyselyn tavoitteena oli kerätä tietoa ELY-keskusten ja kuntien yhteishankinnoissa olevista käytännöistä sekä kehittämistarpeista. Kyselyyn saatiin vastauksia 1 kpl/ELY-keskus. Kaikki vastaajat eivät kuitenkaan vastanneet kaikkiin kysymyksiin. Lapin ELY-keskuksesta saatiin 2 vastausta. Uudenmaan ELY-keskus ei etukäteen sovitusti vastannut kyselyyn, mutta toimitti jälkikäteen yksityiskohtaiset tiedot alueen yhteishankinnoista. Kyselyn tuloksia tarkennettiin jälkikäteen haastatteluin.

### 6.2 Toteutuneet yhteishankinnat ja kustannustenjakoa

#### 6.2.1 Yhteenveto

Kunnat osallistuvat ELY-keskusten kuntien välille hankkiman liikenteen kustannuksiin yhä useammassa kohteessa. Kustannustenjakoperusteet kuntien ja ELY-keskusten välillä vaihtelevat. Yleisimmin käytössä on menettely, jossa joissain kunnille tärkeissä kohteissa kunnat maksavat 50 prosenttia ELY-keskuksen hankkimasta liikenteestä, ja pääosassa kohteista ELY-keskus hankkii liikenteen kokonaan. Yhteishankinnoissa on käytössä useita eri jakotapoja kuntaosuuden kustannustenjaossa kuntien välillä. Taulukko 2 on kerätty esimerkkejä käytännöistä kuntien välisen liikenteen yhteishankinnoissa. Asiaa on käsitelty tarkemmin luvussa 6.2.2.

Lisäksi ELY-keskus ja kunnat ovat tehneet yhteishankintoja yksinomaan yhtä kuntaa palvelemaan liikenteeseen (kuntien sisäiseen liikenteeseen) lähes kaikkien ELY-keskusten alueella. Näissä hankinnoissa ELY-keskuksen osuus on tyypillisesti 50 prosenttia tai vähemmän. Asiaa on esitelty tarkemmin luvussa 6.2.5.

Taulukko 2. Esimerkkejä käytännöistä kuntien välisen liikenteen yhteishankinnoissa. Tarkastelu ei ole kattava, vaan erilaisia käytäntöjä esille tuova.

ELY-keskus	Rahoituksenjakoperuste kuntien ja ELY-keskuksen välillä	Kuntien rahoitusosuuden jakotapoja kuntien välillä
Uusimaa	Perusjako 50 %/50 % kunnat ja ELY kohteittain. Yksinomaan kuntien koululaiskuljetuksia palvelevassa liikenteessä kunnan osuus pääsääntöisesti 80 % ja ELY-keskuksen 20 %. Liikenteessä, jossa kuntien aloitteesta ELY-liikennettä korkeampi palvelutaso, ELY-osuus voi olla pienempi, esimerkiksi 9–25 %.	Yleisin jakoperuste linjakilometrit, mutta käytössä myös yhdistelmäkritereitä asukasluvusta ja linjakilometreistä sekä tasajako. Käytössä on ollut myös tapauskohtaisesti neuvoteltu kustannusjako.
Varsinais-Suomi	Kustannustenjaosta on sovittu tapauskohtaisesti neuvottelemalla. Perusjako 50 %/50 % kunnat ja ELY kohteittain. Turkuun suuntautuvassa liikenteessä kustannukset jakautuvat ELY-keskuksen ja Turun toimivaltakaupungin kesken, jonka jälkeen ELY-keskuksen osuus jaetaan ELY-keskuksen ja kuntien kesken. Tällöin ELY-keskuksen osuus koko hankinnasta on alle 50 %, koska liikenne palvelee myös kaupunkiviranomaisen aluetta.	Kustannustenjakotapa on sovittu tapauskohtaisesti neuvottelemalla. Neuvotteluissa pyritty ottamaan huomioon mm. hyötyjä maksaa -periaate ja kuntien mahdollisuudet osallistua rahoitukseen. Jakoperusteena esimerkiksi kilometrit, nousijamäärät tai yhdistelmäkritereitä.
Pohjois-Pohjanmaa	Perusjako 50 %/50 % kunnat ja ELY kohteittain käytössä joissain kuntien välisissä liikennehankinnoissa. Kainuussa koko alueen liikenteen kustannukset yhtenä kokonaisuutena: kunnat 30 % ja ELY-keskus 70 %. Raahen seudulla ELY-keskuksen osuus hankinnoista (8 vuoroa) 50 %. Utajärvi-Muhos hankinnoissa (1 vuoro) ELY-keskuksen osuus hankinnasta 70 %.	Kainuussa kustannukset jaettiin samalla prosenttisuudella kuin SOTE-kuntayhtymän kustannukset on ajettu kuntien välillä.  Raahen seudulla tasajako osallistuvien kuntien välillä.
Kaakkois-Suomi	Perusjako noin 50 %/50 % kunnat ja ELY kohteittain	Kilometrien perusteella, tasajako kuntien kesken.
Etelä-Pohjanmaa	Perusjako 50 %/50 % kunnat ja ELY kohteittain käytössä joissain koulukuljetuksia palvelevissa vuoroissa.	Jakoperusteena esim. ELY-keskuksen tekemä matkustajamääräarvio kunnittain.
Pohjois-Savo	Ylä-Savossa ja Pohjois-Karjalassa koko alueen liikenteen kustannukset yhtenä kokonaisuutena: kunnat 20 % ja ELY-keskus 80 %.	Ylä-Savossa tasajako kuntien välillä. Pohjois-Karjalassa keskuskaupunki ensin 20 % ja sen jälkeen loppuosa jaetaan kaikkien kuntien kesken linjakilometrien suhteessa.
Keski-Suomi	Perusjako noin 50 %/50 % kunnat ja ELY kohteittain. Yhteishankintoja muutamissa kunnille tärkeissä vuoroissa.	Kuntaosuus jaettu ajokilometrien suhteessa.
Lappi	Rahoitusjako ELY-keskuksen ja kuntien välillä on sovittu tapauskohtaisesti neuvottelemalla. Pääsääntöisesti noin 50 %/50 % kunnat ja ELY kohteittain.	Yhteishankinnassa mukana olleet kunnat ovat jakaneet kuntaosuuden keskenään haluamallaan tavalla.

### 6.2.2 Toteutuneet yhteishankinnat

Yhteishankinnalla tarkoitetaan toimintatapaa, jossa ELY-keskus ja (perus)kunnat rahoittavat yhdessä ELY-keskuksen kilpailuttamia liikennehankintoja. Yhteishankintoja, joissa ELY-keskuksen alueen kunnat ovat osallistuneet ELY-liikenteen hankintakustannuksiin, on tehty kaikkien muiden ELY-keskusten alueella paitsi Pirkanmaalla. Pirkanmaan ELY-keskus on hankkinut liikennettä yhdessä Hämeenlinnan kaupungin joukkoliikenneviranomaisen kanssa, ja kesästä 2017 alkaen aloitetaan yhteishankinnat myös oman toimivalta-alueen kuntien kanssa.

Kuntien välisessä liikenteessä yhteishankinnat ovat koskeneet enimmäkseen koululaisia palvelevaa liikennettä, mutta myös esimerkiksi työmatkavuorojen tai asiointivuorojen yhteishankinnat ovat yleisiä (kuva 19).



Kuva 19. Kuntien välisen liikenteen yhteishankinnat liikennetyypeittäin kyselyn mukaan.

Kuntien sisäisessä liikenteessä muutamat ELY-keskukset ovat tehneet yhteishankintoja, joissa vuoroja ovat rahoittaneet sekä ELY-keskus että kunta. Pääosin kuntien sisäisessä liikenteen osalta yhteistyötä on tehty kuitenkin siten, että kunnat ovat maksaneet omat sisäiset vuorot, mutta sisäisiä vuoroja on voinut olla mukana ELY-keskuksen tarjouskilpailussa.

### 6.2.3 Yhteishankintojen rahoitusosuudet kuntien välisessä liikenteessä

Uudenmaan ELY-keskuksen alueella yhteishankintojen osuus on erittäin merkittävä ja kunnat osallistuvat lähes kaikkien ELY-keskuksen hankkimien vuorojen rahoitukseen. Yhteishankintojen volyymi kokonaisuudessaan on lähes 7 miljoonaa euroa ajokaudella 2016–2017. Tästä summasta ELY-keskus rahoittaa keskimäärin 31 prosenttia ja kunnat (sekä muut osapuolet) 69 prosenttia.

Peruskustannusjakona kuntien ja ELY-keskuksen välillä on käytetty 50/50 prosentin kustannusjakoa. Jos liikenne on suunniteltu pääosin koululaiskuljetuksia palvelevaksi, on kunnan osuus ollut pääsääntöisesti 80 prosenttia ja ELY-keskuksen 20 prosenttia. Esimerkiksi Forssan kaupunki, Lohjan kaupunki ja Mäntsälässä koulutus kuntayhtymä Keuda ja kunta maksavat 80 prosenttia tiettyjen koululaisvuorojen kustannuksista.

Kunnissa, joissa selkeästi tavoitellaan peruspalvelutason ylittävää palvelutasoa joukkoliikenteessä, on kunnan maksuosuus ollut selvästi suurempi. Esimerkiksi Tuusulassa, Porvoossa ja Nurmijärvellä on useita vuoroja sisältäviä sopimuksia, joissa ELY-keskuksen rahoitusosuus vaihtelee 9-25 prosentin välillä.

Varsinais-Suomen ELY-keskus on tehnyt niin ikään yhteishankintoja useilla yhteysväleillä. Turkuun suuntautuvassa liikenteessä kustannukset jakautuvat ELY-keskuksen ja Turun toimivaltakaupungin kesken, jonka jälkeen ELY-keskuksen osuus jaetaan ELY-keskuksen ja kuntien kesken. Tällöin ELY-keskuksen osuus koko hankinnasta on alle 50 %, koska liikenne palvelee myös kaupunkiviranomaisen aluetta. ELY-keskuksen rahoitusosuudet ovat vaihdelleet (osuus koko hankinnasta) esimerkiksi seuraavasti:

- Aura–Turku 32 %
- Paimio–Turku 20 %
- Parainen–Turku 43 %

Muissa kuin kaupunkiviranomaisen aluetta palvelevissa hankinnoissa periaatteena on ollut kustannusten jako 50/50. Usein ensimmäisen vuoden osalta on voitu tehdä ”lievennyksiä”, jotta kunnat pystyvät sopeutumaan uusiin kustannuksiin. Myös muuta sopeuttamisia on tehty, koska kustannukset tulevat ensimmäistä kertaa. Kustannusten jako kuntien välillä on neuvoteltu tapauskohtaisesti ottaen huomioon kohtuullisuuden ja palvelutason näkökulmat.

Pohjois-Pohjanmaan, Kaakkois-Suomen, Keski-Suomen ja Lapin ELY-keskusten alueilla on hankittu kuntien kanssa yhteistä kuntien välistä liikennettä, joissa kustannukset on jaettu pääosin (noin) puoliksi kuntien ja ELY-keskuksen välillä.

Pohjois-Savon ELY-keskus Ylä-Savossa ja Pohjois-Karjalassa sekä Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus Kainuussa ovat soveltaneet hankintamallia, jossa koko kaupunkiseudun joukkoliikenteen kustannukset jaetaan yhtenä kokonaisuutena seudun kuntien ja ELY-keskuksen kesken. Mukana yhteishankinnassa on siis koko seudun liikennekokonaisuus kaikkine seudullisine vuoroineen. Pohjois-Savon ELY-keskuksen alueilla kunnat vastaavat yhdessä kustannuksista 20 prosentin osuudella ja Kainuussa 30 prosentin osuudella.

#### **6.2.4 Kuntien välisen liikenteen kustannusten jakaminen yhteishankinnassa mukana olevien kuntien kesken**

Kuntaosuuksien kustannustenjakoperusteet kuntien välillä vaihtelevat. Jakoperusteena on käytetty ainakin tasajakoa, kilometreihin pohjautuvaa jakoa, asukaslukuun pohjautuvaa jakoa, matkustajamääräarvioihin pohjautuvaa jakoa sekä subvention aiempaa jakaumaa tai edellisten yhdistelmää. Myös keskuskaupungin rahoitusosuuden määrittelytavat vaihtelevat.

Varsinais-Suomessa ei ole käytössä yhtä mallia, vaan alueella on käytetty jakoperusteena tasajakoa kuntien välillä, kilometriperusteisuutta, matkamääriä per kunta (hyötynäkökulma) ja subvention jakaumaa kuntien kesken ennen hankintaa. Yksilöllisen neuvottelumenettelyn hyvänä puolena on pidetty sen joustavuutta. Neuvottelumenettely on mahdollistanut sen, että kunkin alueen ominaispiirteet on pystytty ottamaan huomioon. Haasteena on neuvottelujen työläys.

Keski-Suomessa ja Kaakkois-Suomessa kustannukset ovat jaettu kilometriperusteisesti. Keski-Suomessa kunta on saattanut osallistua kohteesta vain kunnalle tärkeiden vuorojen kustannuksiin. Kaakkois-Suomessa kuntaosuus on voitu jakaa myös tasan kuntien kesken.

Pohjois-Savossa on sovittu kiinteät rahoitusosuudet keskuskaupungin ja kuntien kesken. Ylä-Savossa kuntien kustannusosuus on jaettu tasan kaikkien osallistujakuntien kesken. Pohjois-Karjalassa keskuskaupunki rahoittaa 20 prosenttia kuntien välisen ELY-liikenteen kustannuksista ja loppuosa jaetaan kunnille kunnittaisten ajokilometrien suhteessa. Rahanjakoperuste korostaa kokonaisvaltaisen seudullisen suunnittelun tärkeyttä ja kannustaa seudullisesti tehokkaan ja tasapuolisen kokonaisuuden suunnitteluun.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella Kainuussa koko liikennetarjonnan kuntaosuus kustannuksista on jaettu kunnille muussa yhteydessä käytössä olevan Sote-kuntayhtymän kuntaosuuksien perusteella. Pohjois-Pohjanmaalla on valittu mahdollisimman yksinkertainen kustannustenjakomalli, koska selkeä malli sitouttaa kuntia seudulliseen yhteistoimintaan ja vähentää ELY-keskuksen työtä, koska erityisiä neuvotteluita ei tarvita. Joissa muissa hankinnoissa kustannuksia on jaettu kuntien välille tasan.

Lapin ELY-keskuksen alueella rahoitusjako ELY-keskuksen ja kuntien välillä on ensin sovittu tapauskohtaisesti neuvottelemalla. Neuvottelumenettelyllä on voitu ottaa huomioon kuntien erilaisia tilanteita ja huomioida kohtuullisuuden näkökulma. Kunnat ovat itse sopineet kuntaosuuden jakamisesta keskenään.

## 6.2.5 Yhteishankintojen rahoitusosuudet kuntien sisäisessä liikenteessä

Kuntien sisäistä liikennettä on ollut mukana ELY-keskusten tarjouskilpailuissa lähes kaikilla alueilla. Sisäisen liikenteen kustannukset on voinut maksaa kunta kokonaan, ELY-keskus kokonaan tai ELY-keskus ja kunta yhdessä, jolloin ELY-keskuksen rahoitusosuudet ovat olleet 20–70 prosenttia. Tyypillisimmin kuitenkin kunnan koululaisia palvelevassa liikenteessä kunta on vastannut kustannuksista joko kokonaan tai kunta ja ELY-keskus ovat puolittaneet kustannukset.

Kunnan sisäisen liikenteen kustannuksia on jaettu ELY-keskuksen ja kuntien välillä esimerkiksi seuraavasti:

- Keski-Suomen ELY-keskus on osallistunut Äänekosken ja Jämsän sisäisen liikenteen hankintaan. Äänekosken kohteessa (32 vuoroa) kunta osallistui lähinnä kouluvuoroihin ja ELY-keskuksen osuus kustannuksista oli 64 prosenttia.
- Jämsän kohteessa (noin 100 vuoroa) Keski-Suomen ELY-keskuksen osuus oli noin 18 prosenttia ja Jämsän ja Jyväskylän kaupungit vastasivat muusta osuudesta.
- Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus on hankkinut kahdeksaan kuntaan kunnan sisäistä liikennettä yhdessä kuntien kanssa. ELY-keskuksen kustannusosuus on vaihdellut 30–70 prosentin välillä seuraavasti
  - Kuusamossa (29 vuoroa) 70 prosenttia,
  - Taivalkoskella (4 vuoroa), Hyrynsalmella (2 vuoroa), Suomussalmella (4 vuoroa), Raahessa (4 vuoroa) ja Puolangalla (4 vuoroa) 50 prosenttia,
  - Pudasjärvellä (12 vuoroa) 30 prosenttia ja
  - Pyhäjärvellä (2 vuoroa) 30 prosenttia
  - Vaalassa (15 vuoroa) 30 prosenttia
  - Raahen paikallisliikenteessä (ELY-keskus toimivaltaisena) 50 prosenttia. Yhteishankinnalla korvataan aiempi paikallisliikenteen valtionapu.



- Varsinais-Suomen ELY-keskuksen hankinnoissa on ollut mukana kuntien sisäistä liikennettä osana muita kuntien välisen liikenteen hankintakokonaisuuksia. ELY-keskuksen osuus kustannuksista on yleensä ollut 50 prosenttia.
- Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella esimerkiksi Alajärvellä kunnan sisäisestä liikenteestä ELY-keskus maksaa 50 prosenttia.

Pohjois-Savon ELY-keskus ei (juurikaan) ole rahoittanut kuntien sisäisiä vuoroja. ELY-keskuksen kilpailutuksessa mukana olleiden kuntien sisäisten vuorojen kustannukset ovat maksaneet kunnat kokonaan. Seudulliset yhteishankinnat ovat koskeneet kuntien välistä liikennettä. Myös Kainuussa seudullisen yhteishankinnan rahoitusjako on koskenut vain kuntien välistä liikennettä.

## 6.3 Näkemyksiä, hyviä kokemuksia ja kehittämistarpeita

### 6.3.1 Näkemyksiä yhteishankintojen tulevaisuudesta

ELY-keskusten mukaan siirtymäajan liikennöintisopimusten vähitellen vähentyessä lippusubventiot jäävät taustalle ja yhteishankintojen volyymi tulee kasvamaan. Liikenteen hankinnan kustannustason nousu vaikuttaa siihen, että yhä useammat kunnat osallistuvat yhteishankintoihin. Kuntien rooli korostuu, koska ELY-keskuksen rahoitus ei riitä halutun seudullisen liikenteen palvelutason toteuttamiseen.

Haastatteluissa useampi vastaaja totesi, että yhteishankintojen kehittäminen kulminoituu selkeiden, tasapuolisten linjausten puuttumiseen. Toisaalta työtä helpottaisi, että olisi olemassa valtakunnalliset tai edes alueelliset linjaukset kustannustenjakoperusteista, jotta kuntia kohdeltaisiin tasapuolisesti. Toisaalta kuntakohtaiset neuvottelut koetaan antoisiksi ja joustavuus hyväksi, jotta pystytään ottamaan huomioon kuntien erilaisia tilanteita ja tarpeita.

### 6.3.2 Hyviä käytäntöjä

#### Kustannustenjakoperiaatteista sopiminen

*Kustannustenjakoperusteista sopiminen palvelutason määrittelyn yhteydessä*

Vaikka Liikenneviraston palvelutaso-ohje suosittaa, että kustannusten jaosta ei sovitaisi palvelutason määrittelyn yhteydessä, olisi palvelutason määrittely paras hetki sopia kustannusten jakoperusteista kuntien ja ELY-keskuksen välillä ainakin yleisellä tasolla. Käytännössä palvelutasoon vaikuttaa keskeisesti siitä aiheutuvat kustannukset. Tarvittaessa joustava kustannustenjakoperiaate kuntien ja ELY-keskusten välillä voidaan kirjata esimerkiksi seuraavasti:

- ”ELY-keskus vastaa yksin kuntien välisen liikenteen hankinnoista koululaisvuoroja lukuun ottamatta.
- Kuntien välisistä, koululaisten matkustustarpeisiin räätälöidyistä vuoroista vastaavat kunnat ja ELY-keskus yhdessä. ELY-keskuksen osuus koululaisvuoroista kuntien välillä on enintään 50 %.
- Kuntien sisäisistä liikennehankinnoista vastaavat ensisijaisesti kunnat itse. ELY-keskus voi osallistua rahoitusraaminsa puitteissa joidenkin perusteltujen yleishyödyllisten vuorojen, kuten liityntäyhteyksien kustannuksiin. ELY-keskuksen osuus kuntien sisäisen liikenteen kustannuksista on enintään 50 %.

- *Kunnat ja ELY-keskus ovat yhdessä tukeneet siirtymäajan liikennettä lippu- tuella. Kuntien osuus lippusubventiosta on pudonnut siirtymäajan sopimusten vähitellen vähetessä. Jos siirtymäajan sopimuksilla nyt ajettavaa liikennettä päätetään hankkia, sovitaan kustannusten jakamisesta ELY-keskuksen ja kuntien välillä tapauskohtaisesti. Lähtökohtaisesti kuntien rahoitusosuus noudattelee lipputukeen käytettyä rahoitusta.”*

*Tavoitteeksi kannattaa ottaa mahdollisimman yksinkertainen kustannustenjakoperuste*

Selkeiden rahoitusperiaatteiden määrittely helpottaa ennakkointia. Ennakkointi koetaan kunnissa tärkeäksi. Tasapuolisuutta on vaikea todentaa, olipa kustannustenjakoperuste kuntien välillä mikä tahansa. Sen vuoksi kannattaisi ehkä tavoitella mahdollisimman yksinkertaista kustannustenjakomallia. Esimerkiksi Pohjois-Karjalassa linjattiin hankintakriteerien määrittelyn yhteydessä, että keskuskaupunki maksaa kuntien välisessä ELY-liikenteessä 20 prosentin osuuden ja tämän jälkeen loppuosa jaetaan kuntien kesken ajokilometrien suhteessa.

*Joustavat rahoitusperiaatteet edellyttävät ELY-keskukselta suunnitelmallisuutta*

Joustavuus ja kuntakohtaiset neuvottelut ilman rajaavia periaatteita koetaan hyväksi toimintatavoiksi, jolloin ELY-keskus pystyy ottamaan huomioon kuntien erityistilanteet. Jos vakiintunutta toimintatapaa kuntaosuuksien määrittelemiseksi ei haluta käyttää, olisi ELY-keskuksella hyvä olla rahoituksen käyttösuunnitelma, joka asettaa kuitenkin rajat kuntakohtaisille neuvotteluille.

### **Yhteishankintojen toteutus ja seuranta**

*Yhteishankinnoille sovittava siirtymäaika helpottaa kuntien budjetointia*

Pohjois-Savon ELY-keskus sopi kuntien rahoitusperiaatteiden määrittelyn yhteydessä kunnille siirtymäajan, jonka puitteissa kunnat tulevat mukaan yhteishankintoihin. Ylä-Savossa ja Pohjois-Karjalassa ensimmäisenä vuonna (periaatteiden määrittelyvuotta seuraavana vuonna) kuntien osuus yhteishankinnoista on 0 prosenttia, seuraavana vuonna 10 prosenttia ja vasta kolmantena vuotena 20 prosenttia. Menettely helpottaa budjetointia ja päätöksentekoa kunnissa.

*Ajantasainen kooste kuntien ja ELY-keskuksen kustannustenjaosta yhteishankinnoissa*

Uudenmaan ELY-keskus laati kattavan koosteen kaikista kuntien ja ELY-keskuksen yhdessä rahoittamista sopimuksista. Koosteesta käy ilmi ELY-keskuksen ja kuntien rahoitusosuudet, sekä kuntakohtainen rahoitus ja rahoituksen jakoperusteet kussakin kohteessa. Kooste on hyödyllinen kuntaneuvotteluiden lähtökohtana, rahoituksen tasapuolisuuden ja tehokkuuden arvioinnissa, yhtenäisiä rahoitusperiaatteita mietittäessä ja rahoituksen käyttösuunnitelmaa laadittaessa.

### 6.3.3 Kehittämistarpeita

#### Sopimukset kuntien ja ELY-keskusten välillä hankintavaiheessa

Tärkeimmät kehittämistarpeet kohdistuvat haastattelujen mukaan sopimusmenettelyihin. Erityisesti hankintavaiheessa sovittavat asiat ELY-keskusten ja kuntien välillä tulisi selventää.

Kuntarahoituksen varmistuminen on hankintavaiheessa hidasta, jos päätökset kiertävät kuntien päätöksenteon kautta. Erityisesti nopeissa muutoksissa menettelytapa on ongelmallinen. Kehittämisessä tulee ottaa huomioon myös laskutuksen monimutkautuminen osapuolten määrän kasvaessa.

#### Kustannustenjakoperiaatteiden sopiminen etukäteen nopeuttaa päätöksentekoa kunnissa

Yleinen kustannustenjakoperuste kuntien ja ELY-keskusten välillä kannattaisi määrittää etukäteen ainakin varalle. Etukäteen sovitusta kustannustenjakoperusteesta on hyötyä erityisesti nopeissa muutostilanteissa, jos joudutaan tekemään pikaisia hankintoja lakkautuvan liikenteen tilalle.

#### Yhteishankintoihin käytetyn rahoituksen tilastointi

Jatkossa yhä suurempi osa kuntien joukkoliikenne-rahoinnista kohdistuu yhteishankintoihin. Pienissä kaupungeissa esimerkiksi paikallisliikenteen valtionavustusten sijaan yhä useammin ELY-keskus tekee paikallisliikenteestä yhteishankinnan kunnan kanssa. Kuntien yhteishankintoihin osoittamaa rahoitusta ei tilastoida, eikä se näy valtionapukelpoisissa kustannuksissa. Myöskään ELY-keskukset eivät tilastoi kuntiin yhteishankintojen kautta kohdistunutta rahoitusta.

## 7 Sopimukset ja käytännöt

### 7.1 MAL-sopimusten ja keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen aiesopimusten vaikutus joukkoliikenteen rahoitukseen

#### 7.1.1 Tarkasteltavat sopimukset

Joukkoliikenteen rahoitusta käsitellään valtion ja kuntien välisissä sopimuksissa. Valtion ja suurten kaupunkiseutujen välillä sopimuksena on MAL-aiesopimus, jossa sovitaan laajasti maankäyttöön, liikenteen ja asumisen tavoitteista ja eri osapuolien toimenpiteistä. Valtion ja keskisuurten kaupunkiseutujen kesken on tehty joukkoliikenteen aiesopimuksia, jossa käsitellään nimensä mukaisesti joukkoliikenteen kehittämishankkeita ja rahoituksen suuntaviivoja.

Tässä luvussa tarkastellaan seuraavien sopimusten merkitystä joukkoliikenteen rahoituksen, valtion ja kuntien kannalta:

#### **MAL-sopimukset (hallituskaudeksi 2016–2019)**

- Helsingin seutu
- Tampereen kaupunkiseutu
- Oulun kaupunkiseutu
- Turun kaupunkiseutu

#### **Aiesopimukset joukkoliikenteen kehittämisestä ja rahoituksesta**

- VARELY, Pori (seutu), Liikennevirasto, 2013–2016
- EPOELY, Vaasa (ja Vähäkyrö), Liikennevirasto, 2013–2017
- KESELY, Jyväskylä (seutu), Liikennevirasto, 2013–2016
- Kuopio, POSELY, Liikennevirasto, 2014–2016
- POSELY, Joensuu, Liikennevirasto, 2016
- KASELY, Lappeenranta, Liikennevirasto
- Kotka, KASELY, Liikennevirasto, 2013–2016
- KASELY, Kouvola, Liikennevirasto, 2016
- UUDELY, Lahti (seutu), Liikennevirasto, 2016
- UUDELY, Hämeenlinna (seutu), Liikennevirasto, 2016

#### 7.1.2 Suurten kaupunkiseutujen MAL-aiesopimukset

MAL-aiesopimukset ovat valtion keskeisiä keinoja ohjata kuntien maankäytön ratkaisuja tavoiteltuun suuntaan. Tämä tarkoittaa esimerkiksi asuinrakentamisen lisäämistä hyvän joukkoliikennesaavutettavuuden alueelle. Valtion vastine sopimuksessa on ensisijaisesti väyläinvestointien rahoitus.

Joukkoliikenteen valtionavustuksista annetun asetuksen (1318/2015) mukaan suurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen valtionavustuksen edellytyksenä on, että avustus kytketään maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevassa aiesopimuksessa sovittuihin joukkoliikenteen kehittämistoimiin. Valtion talousarviossa mainitaan avustuksen edellytyksinä lisäksi, että rahoitus nostaa seutujen joukkoliikenteen palvelutasoa ja siten lisää joukkoliikenteen käyttöä ja markkinaosuutta sekä parantaa sen kilpailukykyä.

Valtion rahoituksella halutaan myös lieventää seudulliseen viranomaiseen liittymisen kustannustaakkaa kunnalle.

Voimassa olevissa Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseutujen MAL-aiesopimuksissa mainitaan valtion suurten kaupunkiseutujen joukkoliikennetuen summa sopimuskaudelta ja pääpiirteet rahan käyttökohteista. Kaikille kaupunkiseuduille yhteistä on se, että valtion joukkoliikennetuki osoitetaan edistämään joukkoliikenteen maksu-, lippu-, ja informaatiojärjestelmien yhteensopivuutta ja uudistamista sekä digitaalisten liikennepalvelujen syntymistä. Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseutujen sopimuksissa valtion joukkoliikennetukea osoitetaan myös joukkoliikenteen hankintaan.

Joukkoliikennetuki ei varsinaisesti ole sovittavana asiana vaan liikenteen kokonaisuudessa huomioon otettavana, alueelle tulevana valtion liikennerahoituksena. Tässä mielessä joukkoliikenteen valtionavustus on osa valtion rahoitusosuutta sopimuskokonaisuudessa ja sen tavoitteiden toteuttamista. Koska suurten kaupunkiseutujen valtionavustuksen edellytyksenä on avustuksen kytkeminen MAL-aiesopimuksen joukkoliikenteen kehittämistoimiin, niin aiesopimuksessa on ensinnäkin välttämätöntä käsitellä joukkoliikenteen kehittämistä ja sen rahoitusta, ja toiseksi kaupunkiseutujen joukkoliikenneavustukset on haettava ja myönnettävä sopimuksessa osoitettuihin kohteisiin. Rahoituksen suuruus kuitenkin ratkaistaan MAL-aiesopimuksen ulkopuolella.

### **7.1.3 Keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen aiesopimukset**

Keskisuurten kaupunkiseutujen aiesopimukset joukkoliikenteen kehityksestä ja rahoituksesta perustuvat nk. KETJU-hankkeen (Keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenneuudistus, LVM 39/2009) suosituksen kokonaisvaltaisesta joukkoliikenteen kehittämissuunnitelmasta. Aiesopimus tällaisen kehittämisohjelman toteuttamisesta on säädetty valtionavustuksen ehdoksi samalla tavoin kuin MAL-aiesopimus on ehtona suurten kaupunkiseutujen joukkoliikenneavustukselle. Keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen aiesopimuksissa keskitytään nimensä mukaisesti joukkoliikenteen kehittämistoimien ja tavoitteiden toteutumiseen.

Joukkoliikenteen valtionavustusasituksen mukaisen rahoituksen käsittelytapa on samanlainen kaikissa keskisuurten kaupunkiseutujen aiesopimuksissa. Sopimuskauden kokonaisrahoitus jaetaan sopimuksessa arvion mukaisesti hintavelvoitteiden korvaamiseen, ostoliikenteeseen ja kehittämiseen. Tämän rinnalla eritellään valtion tuen osuus, joka vaihtelee kaupunkiseudusta riippuen alle 20 prosentista noin 40 prosenttiin. Nämä osuudet kuvaavat haettavaksi aiottua valtion joukkoliikenneavustusta. Sopimuksessa esitettyjen summien todetaan kuvaavan sitä suuntaa, johon rahoituspanostukset näyttävät kehittyvän. Sopimusten ei todeta tältä osin sitovan sopimusosapuolia, vaan rahoituksesta päätetään talousarviomenettelyn mukaisesti vuodeksi kerrallaan. Jokaisen vuoden rahoitusta myös haetaan erikseen.

Keskisuurten kaupunkiseutujen omat tavoitteet joukkoliikenteen kehittämisestä ja siihen panostamisesta vaihtelevat ajan myötä. Valtiolta saatava avustus on merkityksellinen asia kaikille kaupunkiseuduille. Aiesopimuksen käyttö joukkoliikenteen valtionavustuksen ehtona merkitsee sitä, että kaikilla keskisuurilla kaupunkiseuduilla on sekä kehittämissuunnitelma että aiesopimus joukkoliikenteen kehittämisestä.

#### 7.1.4 Yhteenveto ja pohdintaa

Suurten kaupunkiseutujen MAL-aiesopimuksilla sekä keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen aiesopimuksilla on lakisääteinen rooli joukkoliikenteen valtionavustuksissa. Liikenneviraston suurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen tukemiseen myöntämän valtionavustuksen edellytyksenä on, että avustus kytketään maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevassa aiesopimuksessa sovittuihin joukkoliikenteen kehittämistoimiin. Keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoliikenneavustusten edellytyksenä puolestaan on joukkoliikenteen kokonaisvaltainen kehittämissuunnitelma ja sen toteuttamisen aiesopimus. Käytännössä rahoituksen käyttökohteet on määritelty MAL-aiesopimuksissa yleispiirteisesti teemoittain ja joukkoliikenteen aiesopimuksissa pääpiirteittäin aiemman toteutumana ja käytännön mukaisesti.

Aiesopimusten merkitys on ennen muuta kaupunkiseutujen sitominen valtakunnallisten joukkoliikenteen kehittämistavoitteiden toteuttamiseen. Vaikka kaupunkiseuduilla on omatkin tarpeensa joukkoliikenteen kehittämisessä, voidaan sopimuksia edellyttämällä ohjata kaupunkiseutuja oman (ei-lakisääteisen) joukkoliikenne-rahituksen ylläpitoon ja lisäämiseen. Yksittäisen kaupunkiseudun aiesopimuksen vaikutusmahdollisuus joukkoliikenteen valtionrahoituksen kohdentamiseen sen sijaan on olennaisella tavalla rajattu, koska rahoituksen määrä ja pääasialliset sallitut käyttökohteet määritellään valtakunnallisesti.

## 7.2 ELY-keskuksen ja kuntien yhteishankintojen sopimukset

### 7.2.1 Yhteishankinnat ELY-liikenteessä

Rahoitukseen osallistumisesta on yleisesti sovittu kunnan ja ELY-keskuksen välisessä yhteistyösopimuksessa. Yhteishankinnoista kuntien kanssa sovitaan kilpailutusta valmisteltaessa. Toimintatavoissa on eroja ELY-keskusten välillä. Esimerkiksi Varsinais-Suomen ELY-keskus ei tee sopimusta kuntien kanssa ennen kilpailutusta, mutta kunnat tekevän kunnanhallituksen päätöksen tai vastaavan hankinnasta. Haasteena on, että päätöksiä ei välttämättä saada ennen hankinnan käynnistämistä. Tällöin voitaisiin periaatteessa keskeyttää hankinta, jos päätöstä ei jostain syystä saadakaan. Osa ELY-keskuksista pyytää hankinnan suunnitteluvaiheessa jonkinlaisen kirjallisen tai suullisen vahvistuksen kuntien mukanaolosta.

Sopimus kunnan ja ELY-keskuksen välillä syntyy hankintapäätöksen jälkeen, kun ELY-keskus tekee sopimuksen liikennöitsijän kanssa. Yhteishankinnassa ELY-keskus on toimivaltaisena viranomaisena nettosopimuksessa yksin sopijaosapuolena liikenteenharjoittajan kanssa. Liikennöintisopimukseen liitetään kunnan/kuntien ja ELY-keskuksen välinen maksusitoumus. Kunkin sopimuksen osalta laaditaan erillinen maksusitoumus, jossa on yksityiskohtaisesti määritelty rahoitusmenettelyt.

Maksusitoumuksiin kirjataan sopimuskauden kokonaishinta, eri osapuolten osuudet sekä maksuerätaulukko. Sopimuksessa sovitaan myös sopimuskaudella käytettävistä indeksitarkistuksista. ELY-keskus maksaa omat osuutensa maksatuspäätösten mukaan eli liikennöitsijä ei erikseen laskuta ELY-keskusta. Kuntaosuudet liikennöitsijä laskuttaa suoraan kunnilta sopimuksen maksuerätaulukon mukaisesti.

### **7.2.2 Paikallisliikenteeseen liittyvät yhteistyö- tai rahoitussopimukset**

ELY-keskus ja ELY-keskuksen toimivallassa oleva paikallisliikennekaupunki sopivat ELY-keskuksen rahoitusosuudesta kaupungin liikenteeseen yhteistyösopimuksessa tai erillisessä rahoitussopimuksessa.

Sopimuksessa sovitaan ELY-keskuksen myöntämästä valtionavustuksesta palvelusopimusasetuksen ja joukkoliikenteen valtionavustuksista annetun asetuksen (1273/2013) mukaisesti seutulippujen hintavelvoitteisiin ja palveluliikenteen ostokorvauksiin.

Lisäksi voidaan sopia paikallisliikenteeseen maksettavista käyttöoikeuskorvauksista ja kaupunkilippujen hintavelvoitteiden korvaamisesta. ELY-keskuksen osuus muodostuu tyypillisesti liikenteenharjoittajalle kuukausittain maksettavista paikallisliikenteen käyttöoikeuskorvauksista. ELY-keskuksen maksuosuuden täytyttyä, liikenteenharjoittaja laskuttaa suoritettavien tarkistuslaskentojen jälkeen käyttöoikeuskorvaukset sopijakaupungilta. Kaupungin maksuosuudessa huomioidaan kaupungin maksamat kaupunkilippujen subventio-osuudet.





Lisäksi olisi hyödyllistä kirjata

- rahoituksen jakoperuste kuntien ja ELY-keskuksen välillä
- rahoituksen jakoperuste kuntien välillä

Liikennevirasto vastaa yhteishankintojen raportointipohjan (järjestelmän) laatimisesta ja ELY-keskukset seurantatietojen ajantasaisesta raportoinnista.

Yhteishankintojen lisäksi ELY-keskukset hankkivat jatkossakin kuntien välistä liikennettä myös yksin. Tämän rahoituksen kohdentumista ei tällä hetkellä pystytä tarkastelemaan alueittain, vaikka tiedot liikennöintikohteista, ajokilometreistä sekä sopimusten kestoista ja kustannuksista syötetään Vallu-järjestelmään. Valtakunnallisesti olisi tärkeää ottaa (uudestaan) käyttöön työkalu, jolla liikennehankintoina alueille kohdistunut valtionrahoitus pystyttäisiin laskennallisesti jakamaan kunnittain. Selkein jakoperuste olisi tässä vaiheessa jakaa ostoliikenteen kustannukset ajokilometrien mukaan. Tulevaisuudessa tavoitteena on, että rahoitus pystytään jakamaan kunnittain myös nousijamäärän mukaan.

### **Rahoitustietojen keräämisen prosessia tulee nopeuttaa**

Liikennevirasto kehittää jatkuvasti järjestelmiä ja toimintamallia kuntien rahoitustietojen keräämiseksi. Tietopuutteet ja viiveet kuntien joukkoliikenne- ja rahoitustarkastelujen tekemisessä vaikeuttavat kuitenkin edelleen luotettavien rahoitustarkastelujen tekemistä. ELY-keskukset ovat keränneet kunnista tiedot kuntarahoituksesta Seitti-lomakkeella. Lisäksi kunnilta kerätään erikseen tiedot paikallisliikenteen, palveluliikenteen sekä lipputukien rahoituksesta. Tietojen keräämisen prosessia viivästyttää se, että eri ELY-keskukset tekevät tiedonkeruun eri aikoina ja raportoivat valtakunnalliset tiedot vasta siinä vaiheessa, kun kaikkien kuntien tiedot on saatu. Jatkossa tietojen keräämisen prosessia voisi nopeuttaa se, että kunnat itse syöttäisivät rahoitustiedot suoraan järjestelmään. Tietopyyntö tulisi keskitetyksi valtakunnallisesti Liikennevirastolta. Tietojen keruun tulisi aikataulullisesti sijoittua kevättalven, jolloin kunnat valmistelevat tilinpäätöstä.

ELY-keskuksen roolina on ollut osaltaan auttaa kuntia ja tarkistella kuntien toimittamien rahoitustietojen oikeellisuutta. Kuntien rooli joukkoliikenteen järjestämisessä kuitenkin kasvaa. On tärkeää jo osana maakuntaudistuksen valmisteluakin, että kunnissa on tieto julkisen liikenteen menoista ja osaaminen kustannusten analysointiin. Jatkossa tietojen toimittamisen tulisi olla edellytys valtion rahoitukselle, myös yhteishankinnoille.

### **Uudet valtionrahoituksen rahoituskriteerit (Jovara-kriteerit) muuttavat valtionrahoituksen kohdentumista**

Suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen sekä ELY-keskusten joukkoliikenteen valtionrahoituksen jakoperusteita on muutettu selvityksen joukkoliikenteen valtionrahoituksesta (Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 43/2015) mukaisiksi (Jovara-kriteerit). Uusien kriteerien myötä jakoperusteet ovat muuttuneet ja tämä on aiheuttanut jo jonkin verran muutoksia eri alueilla valtionrahoituksen suuruudessa. Kriteerit otetaan käyttöön vaiheittain ja muutokset tulevat jatkumaan. Uusien kriteerien avulla rahoituksen jakoperusteet selkeytyvät ja muuttuvat läpinäkyviksi.

Kriteereitä varten tarvittavat rahoitustiedot on pääosin saatu luotettavasti alueilta. Jatkossa kuitenkin keskisuurten ja suurten kaupunkien tulee kirjata valtionapuhakemuksiin kaikki valtionapukelpoiset kustannukset, koska ne vaikuttavat rahoitusosuuteen myönnettävästä valtionavustuksen määrästä riippumatta. Vain valtionapuhakemuksiin kirjatut kustannukset vaikuttavat rahanjakoon.

#### **Yhteishankintoihin kohdennetun kuntarahoituksen tulisi sisältyä Jovara-kriteerien kuntien omarahoitusosuuteen**

Yhteishankinnat, eli hankinnat jossa kunta osallistuu ELY-liikenteen kustannuksiin, yleistyvät. Nyt suurten ja keskisuurten kaupunkien Jovara-rahoituskriteereissä on kuntien omarahoitusosuutena tarkasteltu kuntien valtionapukelpoista joukkoliikenteen rahoitusta. Koska yhteishankinnat korvaavat jatkossa jossain määrin valtionapumenettelyä, tulisi yhteishankintoihin käytetty kuntarahoitus ottaa mukaan rahoituskriteereihin. Tämä edellyttäisi yhteishankintoihin käytetyn rahoituksen samanmuotoista tilastointia kaikilla alueilla.

#### **Pienten kaupunkien joukkoliikenteen valtionrahoituksen jakomekanismia tulisi selkeyttää**

Jovara-kriteerien avulla on pystytty parantamaan valtionrahoituksen ennakoitavuutta sekä jakomekanismin selkeyttä ja läpinäkyvyyttä suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa sekä ELY-keskuksissa. Pienten kaupunkien joukkoliikenteen valtionrahoitus on sen sijaan järjestelmän edelleen sekava. Osa pienistä paikallisliikennekaupungeista on toimivaltaisia viranomaisia ja osa ei. Kummassakin tapauksessa valtionrahoituksen myöntää toinen joukkoliikenteen toimivaltainen viranomainen (ELY-keskus). ELY-keskus myöntää valtionrahoitusta valtionapuna ja hankkii ostoliikennettä yhdessä pienten kaupunkien kanssa. Pienet kaupungit tulevat eri tavoin kohdelluksi ELY-keskuksesta riippuen, eikä valtionrahoituksen kokonaismäärä ole tiedossa.

Rahoituksen tasapuolisuutta ja läpinäkyvyyttä parantaisi, jos kaikki toimivaltaiset viranomaiset saisivat valtionavun suoraan Liikennevirastolta. Rahoituksen näkökulmasta olisi myös aiheellista tarkastella, onko joukkoliikenteen toimivalta tarpeen kaikissa nyt toimivaltaisissa kaupungeissa. Jos kaupungissa ei aidosti ole kaupunkimaista paikallisliikennettä tai edellytyksiä joukkoliikenteen järjestämiseen, voisi laajempaan toimivalta-alueeseen kuulumisen mahdollistaa nykyistäkin tiiviimmän yhteistyön sekä selkeämmän rahoitusmallin joukkoliikenteen järjestämisessä.

## Lähteet

Hallituksen linjaukset 5.4.2016 sote- ja aluehallintouudistuksesta. Saatavissa 15.2.2017: [http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/hallitus-linjasi-sote-ja-aluehallintouudistusta?\\_101\\_INSTANCE\\_3wyslLo1Zoni\\_groupId=10616](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallitus-linjasi-sote-ja-aluehallintouudistusta?_101_INSTANCE_3wyslLo1Zoni_groupId=10616)

Joukkoliikennelaki 13.11.2009/869. Saatavissa 15.2.2017: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090869>

Liikenneviraston JUKU-järjestelmä. Saatavissa 15.2.2017: <https://juku.liikennevirasto.fi/>

Liikenneviraston oppaita 4/3013. Julkisen liikenteen sanasto

Liikenneviraston tilastoja 6/2016. Tietilasto 2015

Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 43/2015. Selvitys joukkoliikenteen valtionrahoituksesta.

Valtionavustuslaki 27.7.2001/688. Saatavissa 15.2.2017: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010688>

Valtioneuvoston asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista 1153/2008. Saatavissa 15.2.2017: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2008/20081153>

Valtioneuvoston asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista 1273/2013. Saatavissa 15.2.2017: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20131273>

Valtioneuvoston asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista 267/2013. Saatavissa 15.2.2017: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20130267>

Valtioneuvoston asetus joukkoliikenteen valtionavustuksista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta 1318/2015. Saatavissa 15.2.2017: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151318>

Valtakunnallinen liikenneluparekisteri, ”Vallu-rekisteri”. Saatavissa 15.2.2017 Liikenneviraston Extranetin kautta: [extranet.liikennevirasto.fi](http://extranet.liikennevirasto.fi)





ISSN-L 1798-6656  
ISSN 1798-6664  
ISBN 978-952-317-379-8  
[www.liikennevirasto.fi](http://www.liikennevirasto.fi)

Liik  
enne  
vira  
sto

