

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

13.6.2005

RAUTATIEPOLITIIKAN KEHITTÄMINEN

Liikenne- ja viestintäministeriö on päättänyt uusiksi rautatiepolitiikan linjauksiksi ja kehittämisperiaatteiksi seuraavaa. Rautatieliikenteessä lähivuosina muun muassa EU-tasolla tapahtuvien muutosten johdosta linjauksia on tarkistettava muutaman vuoden kuluttua.

Liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikan osasto järjesti syksyllä 2004 ja keväällä 2005 useita keskustelutilaisuuksia, joissa käsiteltiin rautatieliikenteen liikennepoliittisia tavoitteita ja niiden toteutumista, rautatieliikenteen kehitystä, haasteita ja niiden eri ratkaisumahdollisuuksia. Liikennepolitiikan osasto valmisti keskustelutilaisuuksia varten laajan rautatiepolitiikkaa koskevan muistion. Keskustelujen tavoitteena oli luoda kokonaiskuva rautatieliikenteestä ja toimia keskustelun avaajana rautatiemarkkinoiden eri osapuolten kanssa. Edellä mainitun rautatiepolitiikkaa koskevan muistion ja siitä käytyjen keskustelujen pohjalta on valmisteltu tässä muistiossa esitetyt linjaukset ja kehittämisperiaatteet.

Työn lähtökohtana on ollut valtioneuvoston vuonna 1994 tekemä periaatepäätös Valtionrautateiden yhtiöittämisestä. Kymmenessä vuodessa useat rautatieliikenteeseen vaikuttavat tekijät ovat muuttuneet tai ovat muuttumassa. On tarvetta arvioida, miten rautatieliikenne toimii Suomessa ja mitä muutoksia tarvitaan.

1. RAUTATIELIIKENTEELLE ASETETUT TAVOITTEET

Hallitusohjelmassa edellytetään, että rautateiden markkinaosuutta nostetaan. Joukkoliikennestrategian mukaan tavoitteena on lisätä joukkoliikenteen markkinaosuutta suurten kaupunkiseutujen välisessä kaukoliikenteessä. Lisäksi pitkällä aikavälillä tavoitteena on, että joukkoliikenteen lippujen hinnat nousevat vähemmän kuin kuluttajahintaindeksi.

Rautatieliikenteelle asetetut liikennepoliittiset tavoitteet ovat yleisellä tasolla. Rautatieliikenteen markkinaosuuden kasvattaminen on sinänsä kannatettava tavoite ja EU:n rautatiepolitiikan mukainen. Tavoitetta tulee kuitenkin selkeyttää ja laatia rautateiden henkilö- ja tavaraliikenteelle omat liikennepoliittiset tavoitteensa. Lisäksi henkilöliikenteessä on eri liikennetyyppejä tarkasteltava erikseen. Tavoitteet on sovitettava yhteen muiden liikennemuotojen tavoitteiden ja muun liikennepolitiikan kanssa. Rautatieliikenne/ rautatiejärjestelmä on osa liikennejärjestelmää ja sitä on kehitettävä tästä lähtökohdasta.

LVM:n kanta:

Liikennepolitiikan osasto valmistelee ehdotuksen rautatieliikenteen tavoitteiksi vuoden 2005 loppuun mennessä. Rautatieliikenne on osa liikennejärjestelmää ja sitä on kehitettävä osana liikennejärjestelmäkokonaisuutta.

Tavoitteet asetetaan erikseen kaukohenkilöliikenteelle, pääkaupunkiseudun lähiliikenteelle ja taantuvien alueiden junaliikenteelle (kiskobussiliikenne). Tavoitteet asetetaan myös rautateiden tavaraliikenteelle.

2. VIRANOMAISTOIMINTOJEN UUDISTAMINEN

2.1. Rautatieviraston perustaminen

Suomen rautatiemarkkinoilla on nykyisin rautatieliikenteen asiakkaiden (matkustajat, teollisuus, kauppa) lisäksi periaatteessa kolme päätoimijaa: liikenne- ja viestintäministeriö, Ratahallintokeskus sekä VR-Yhtymä Oy. Näiden tahojen lisäksi oikeusministeriön alaisuudessa toimii Onnettomuustutkimuskeskus, jolle kuuluu myös rautatieonnettomuuksien tutkiminen. Kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuudessa toimivan Kilpailuviraston tehtävänä on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen. Kilpailuvirasto valvoo ja edistää kilpailua myös rautatiemarkkinoilla. Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnalla (YTV) on keskeinen rooli pääkaupunkiseudun lähiliikenteessä. Se tilaa liikenteen VR Osakeyhtiöltä ja vastaa lähiliikenteen järjestämisestä. Lisäksi alalla toimii valtionhallinnon ulkopuolisena toimijana ilmoitettu laitos, joka vastaa alan teknisestä arvioinnista. Toistaiseksi ainoa ilmoitettu laitos DNV Certification Oy/Ab.

Rautatiesektorilla toimivien viranomaistahojen väliseen työnjakoon on tehtävä muutoksia, koska EU:n II rautatiepakettiin kuuluva rautatieturvallisuudsdirektiivi 2004/49/EY edellyttää rataverkon haltijasta ja rautatieyrityksistä riippumattoman turvallisuusviranomaisen perustamista. Rautatievirasto perustamista ja sen tehtäviä selvitti LVM:n asettama työryhmä, joka jätti ehdotuksensa 29.4.2004 (Rautatieviraston perustaminen, LVM julkaisuja 27/2004). Työryhmä ehdotti, että uudelle virastolle siirrettäisiin rautatieturvallisuudsdirektiivissä säädettyjen tehtävien lisäksi eräitä muita nykyisin liikenne- ja viestintäministeriössä tai Ratahallintokeskuksessa käsiteltäviä tehtäviä. Virasto ehdotettiin perustettavaksi 1.9.2006.

Jatkossa LVM toimisi toimivaltaisena ministeriönä ja vastaisi rautatiepolitiikasta, alan lainsäädännöstä, RHK:n ja Rautatieviraston tulosoajauksesta, rautatieinfrastruktuurista ja henkilöjunaliikenteen ostoista. Toisaalta ministeriö vastaa VR-konsernin omistajaohjauksesta. Ratahallintokeskus vastaisi edelleen radanpidosta, liikenteen ohjauksesta, rataverkon turvallisuudesta ja ratakapasiteetin jakamisesta.

Rautatievirasto toimii liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla organisatorisesti, rakenteeltaan ja päätöksenteoltaan rataverkon haltijasta ja rautatieyrityksistä riippumattomana erillisenä virastona. Rautatievirasto vastaa rautatieturvallisuudsdirektiivin mukaisista viranomaistehtävistä (mm. osajärjestelmien käyttöönottolupien myöntäminen, yhteentoimivuusvaatimusten noudattamisen valvonta, turvallisuustodistusten myöntäminen RHK:lle ja rautatieyrityksille. Rautatievirastolle siirrettäisiin myös liikenne- ja viestintäministeriöstä tiettäviä tehtäviä (säätelyelimen tehtävät ja ilmoitetun laitoksen nimeäminen). Säätelyelimen roolissaan Rautatievirasto toimii oikaisunhakuelimenä RHK:n ja rautatieyritysten välisissä riitatilanteissa sekä seuraa ja valvoo rautatiemarkkinoiden toimivuutta.

LVM:n kanta:

Rautatievirasto perustetaan työryhmän ehdotuksen mukaisesti siten, että se aloittaa toimintansa 1.9.2006.

Varmistetaan, että Rautatievirasto saa mahdollisimman hyvät toimintaedellytykset itsenäiseen ja riippumattomaan tehtävien hoitamiseen ja ettei viranomaistoimintojen siirtämisestä aiheudu tarpeettomia katkoksia. Viraston on saatava palvelukseensa mahdollisimman asiantuntevaa ja pätevää henkilöstöä. Sen on panostettava rautatieturvallisuuden lisäksi regulaattorin tehtäviin, koska rautatieliikenteen kilpailun avauduttua on todennäköistä, että se joutuu regulaattorina käsittelemään mm. Ratahallintokeskuksen ja rautatieyritysten välisiä riitoja.

Ratahallintokeskus sopeuttaa toimintansa uuden tilanteen edellyttämällä tavalla ja ottaa vastuun rataverkon turvallisuudesta uusien vaatimusten mukaisesti.

2.2. Liikenteenohjauksen järjestäminen

Liikenteenohjauksen toiminnot tarvittavine laitteineen ovat osa radanpitoa ja liikenteenohjaus on viranomaistehtävänä Ratahallintokeskuksen vastuulla. Tällä hetkellä Ratahallintokeskus ostaa liikenteenohjauspalvelut rautatieliikennettä harjoittavalta VR Osakeyhtiöltä vuosittain tehtävän sopimuksen perusteella.

Nykytilanteessa, kun rautatieliikenteen kilpailua ei Suomessa vielä ole, liikenteenohjauspalveluiden ostamista VR Osakeyhtiöltä ei voida pitää erityisen ongelmallisena. Vuonna 2007 tavaraliikenteen kilpailun avautuessa liikenteenohjaukselle asetettavat tasapuolista, syrjimätöntä ja yhdenvertaista kohtelua sekä menettelyn läpinäkyvyyttä koskevat vaatimukset tulevat korostumaan. On selvitettävä, voidaanko avatuilla markkinoilla toimivien rautatieyrityksille tarjottavia liikenteenohjauspalveluja hankkia määrävssä markkina-asemassa olevalta rautatieyritykseltä.

Liikenteenohjauksen erottaminen VR-konsernista ja siirtäminen viranomaistehtäväksi RHK:n yhteyteen ratkaisi ongelmat. Liikenteenohjauksen erottaminen VR-konsernista ei ole kuitenkaan tällä hetkellä tarkoituksenmukaista muun muassa, koska se todennäköisesti lisäisi järjestelmän kokonaiskustannuksia. Liikenteenohjaukseen osallistuvat henkilöt hoitavat VR-konsernissa myös muita tehtäviä. Henkilöstön lisäeläketurvan järjestäminen tulisi kalliiksi. Liikenteenohjauspalveluissa on käynnissä voimakas rationalisointi ja tehtävien keskittäminen liikenteenohjauskeskuksiin. Rationalisointi toteutetaan tämän vuosikymmenen loppuun mennessä.

Nykyinen järjestelmä ei sellaisenaan sovellu vuodesta 2007 lähtien, jolloin rataverkolla voi olla useita eri operaattoreita. Liikenteenohjaukseen liittyy myös viranomaistehtäviä, kuten esimerkiksi kiireellisten ratakapasiteettihakemusten käsittely. Nämä päätökset ja häiriötilanteiden ohjaus tehdään tällä hetkellä kokonaan VR-konsernissa.

Vähintään ns. pääkonttorin liikenteenohjaus (vajaa 10 henkilöä) olisi siirrettävä vuoteen 2007 mennessä VR-konsernista RHK:n palvelukseen. Nämä henkilöt vastaisivat liikennehäiriöiden tasapuolisesta käsittelystä, häiriötiedotuksen koordinoinnista, häiriönhallinnan ohjeistuksesta, kiireellisten ratakapasiteettihakemusten käsittelystä sekä ratatöiden ja liikenteenhoidon yhteensovittamisesta.

LVM:n kanta:

Asetetaan työryhmä, joka tehtävänä on 31.3.2006 mennessä selvittää, miten liikenteenohjaus järjestetään vuoden 2007 alkuun mennessä siten, että varmistetaan rautatieliikenteenharjoittajien tasapuolinen kohtelu ja liikenneohjauspalvelujen läpinäkyvyys. Työryhmässä ovat edustettuina liikenne- ja viestintäministeriö, Ratahallintokeskus, VR Osakeyhtiö ja alan henkilöstöjärjestöt.

2.3. Rautatiealan koulutus

Rautatiealan koulutusta liikenneturvallisuustehtäviin saa Suomessa antaa Ratahallintokeskuksen hyväksymä oppilaitos. Ratahallintokeskus hyväksyy myös liikenneturvallisuustehtävien koulutusohjelmat ja valvoo niiden noudattamista. Koulutusohjelman mukainen hyväksytty opintasuoritus antaa henkilölle tehtäväkohtaisen pätevyyden koulutusohjelmassa määritellyyn tehtävään. Tällä hetkellä Suomessa toimii vain yksi Ratahallintokeskuksen hyväksymä liikenneturvallisuuskoulutusta antava oppilaitos, VR-Yhtymä Oy:hyn kuuluva VR Koulutuskeskus, joka saa toimintaansa valtionavustusta.

Turvallisuudirektiivin mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että turvallisuustodistusta hakevilla rautatieyrityksillä on yhtäläinen ja ketään syrjimätön mahdollisuus kouluttaa veturinkuljettajia ja junahenkilöstöä, kun tällainen koulutus on tarpeen turvallisuustodistuksen saamista koskevien vaatimusten täyttämiseksi. Jos koulutuspalveluita saa vain yhden rautatieyrityksen tai infrastruktuurin haltijan tuottamana, jäsenvaltion on varmistettava, että ne ovat muiden rautatieyritysten saatavilla kohtuulliseen ja syrjimättömään hintaan.

Nykyinen järjestelmä on toiminut kohtuullisesti. Ongelmia on lähinnä aiheuttanut se, että VR Koulutuskeskuksen opetus on suunniteltu pääasiassa täyttämään VR:n tarpeita. Lisäksi VR Koulutuskeskuksen resurssit ovat rajalliset. Jatkossa ongelmalliseksi voi muodostua se, että muut liikenteenharjoittajat tai ratatöitä tekevät yritykset eivät saa tarpeeksi nopeasti työvoimaansa koulutetuksi. Useissa maissa, kuten esim. Norjassa ja Tanskassa, rautatiealan työntekijöiden koulutus on erotettu liikennöitsijästä ja siirretty infrastruktuurin haltijan alle. Näissä maissa muutos on ollut kuitenkin helposti toteutettavissa, koska rautatieyritys ei ollut osakeyhtiö. Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole välitöntä tarvetta puuttua VR-Koulutuskeskuksen asemaan.

LVM:n kanta:

Varmistetaan että rautatiealan koulutus tapahtuu tasapuolisesti ja syrjimättömästi.

Asetetaan työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää vuoden 2006 loppuun mennessä, miten alan ammattitaitoisen työvoiman saanti varmistetaan ja miten alan koulutus olisi järjestettävä markkinoiden avautuessa ja arvioida, tarvitaanko nykykäytäntöön muutoksia.

3. HENKILÖLIKENNE

3.1 Liikennepoliittinen tavoite

Junaliikenteen markkinaosuus henkilöliikenteessä on laskenut. Junamatkojen kysyntään keskeisesti vaikuttavat tekijät ovat kehittyneet väärään suuntaan. Matka-ajat pitenevät 1990-luvulla melkein kaikilla yhteysväleillä ja junaliikenteen täsmällisyys on ollut vain tyydyttävää. Junamatkojen hinnat ovat nousseet voimakkaasti vuodesta 1995 lähtien ja selvästi enemmän kuin yleinen hintataso. Tässä tilanteessa junaliikenteelle asetetut liikennepoliittiset tavoitteet eivät ole toteutuneet.

Yksi keskeinen syy kustannusten ja lippujen hintojen nousuun on se, että VR Osakeyhtiö on investoinut uuteen junakalustoaan voimakkaasti. Lisäksi junatarjontaa eli vuoromäärää on lisätty samalla, kun kysyntä on pienentynyt. Kaluston tehokkaan käytön ja palvelutason takia tulee infrastruktuurin taso saada liikenteen mukaan optimaaliseksi. Henkilöliikenteessä kilpailukyky edellyttää rataverkkoa, joka mahdollistaa täsmällisyyden ja lyhyet matka-ajat. VR Osakeyhtiön tulisi toimia mahdollisimman kustannustehokkaasti, jotta lippujen hinnat saadaan kilpailukykyisiksi.

EU:ssa on ollut vuodesta 2000 lähtien vireillä ehdotus ns. palvelusopimusasetukseksi, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi kilpailutettava sellainen rautateiden henkilöliikenne, joka annetaan hoidettavaksi yksinoikeudella tai johon myönnetään julkista tukea. Ehdotuksen käsittely EU:n toimielimissä ei ole kuitenkaan edennyt. Komissio on valmistellut uuden ehdotuksen palvelusopimusasetukseksi, joka annetaan todennäköisesti heinäkuussa 2005.

Maaliskuussa 2004 annettuun komission ehdotukseen EU:n III rautatiepaketiksi sisältyy ehdotus EU:n sisäisen kansainvälisen henkilöliikenteen kilpailun avaamisesta vuonna 2010. Ehdotusta ei ole toistaiseksi käsitelty ministerineuvostossa.

Todennäköistä on, että kilpailun avaaminen tai kilpailuttaminen joka tapauksessa laajenee yhteisölainsäädännössä koskemaan myös rautateiden henkilöliikennettä viimeistään kuluva vuosikymmenen loppupuolella. Suomi on suhtautunut varauksellisesti erityisesti henkilöliikenteen kilpailun avaamiseen. Suomen lähtökohtana on, että rautatieliikenteen kilpailua avataan ainoastaan yhteisölainsäädännön edellyttämällä tavalla.

LVM:n kanta:

LVM pyrkii vaikuttamaan siihen, että VR Osakeyhtiön matkalippujen hinnoittelu mahdollistaa henkilöjunaliikenteelle asetettujen liikennepoliittisten tavoitteiden toteutumisen.

3.2. Ostoliikenne

Valtio pyrkii liikenteen ostoillaan turvaamaan kansalaisten liikkumismahdollisuuksia, edistämään alueellista ja sosiaalista tasa-arvoa sekä lisäämään joukkoliikenteen markkinaosuutta. Liikenne- ja viestintäministeriö ostaa junaliikennettä ja lääninhallitukset ostavat alueellista linja-autoilla ja takseilla hoidettavaa runkoliikennettä. Ostoliikenne on itsekannattavaa liikennettä täydentävää liikennettä, jota ei hoideta pelkästään asiakastuloin.

LVM ostaa junaliikenteen VR Osakeyhtiöltä. Nykyinen ostosopimus on voimassa 1.9.2006 asti. Lisäksi LVM:llä ja VR:lla on sopimus kiskobussiliikenteen ostamisesta vuosille 2005 - 2020 sekä aiesopimus Lapin yöjunaliikenteen ostamisesta. Vuonna 2005 LVM ostaa junaliikennettä noin 39,7 milj. eurolla, josta kaukoliikenteen ja alueellisen liikenteen osuus on 32,1 milj. euroa ja lähiliikenteen 7,6 milj. euroa.

Ostoliikenne ei perustu markkinahinnoitteluun. Ostosopimuksen lähtökohtana on ollut VR Osakeyhtiön esittämät junakohtaiset alijäämälaskelmat eli kyseessä olevan liikenteen ylläpitämiseen tarvittava rahoitus. Sen perusteella osapuolet ovat neuvotelleet ja sopineet ostoliikennekokonaisuutta koskevasta korvauksen määrästä. Tämä menettely optimoi junaliikenteen määrän VR Osakeyhtiön kannalta ja on hallinnollisesti helppo. Ongelma on se, että liiketaloudellisin periaattein toimivalla operaattorilla ei saa olla yhteiskunnan tarvitsemien palvelujen määrittämisroolia. Jatkossa itsekannattavan liikenteen ja ostoliikenteen välinen työnjako on tehtävä entistä selvemmäksi: VR Osakeyhtiö vastaa asiakastuloperusteisesta junaliikenteestä ja valtio varmistaa peruspalvelutason toteutumisen ostamalla täydentävää liikennettä.

Jos kannattava junaliikenne ei turvaa peruspalvelutasoa, yhteiskunta määrittelee täydentävän liikenteen tarpeen. Tätä varten valtio määrittelee periaatteet, joilla se joukkoliikennettä ostaa..

Ostoliikenteen suurin haaste on rahoituksen pienuus. Valtioneuvoston hyväksymien talousarviokehysten mukaan kaukoliikenteen ja junien lähiliikenteen ostamiseen on käytettävissä vuosina 2005-2007 noin 37 miljoonaa euroa vuodessa, joka on yli 2 miljoonaa euroa vähemmän kuin nykyisin. Samaan aikaan ostoliikenteen kustannukset ja tarve ovat lisääntymässä. Kustannuksia lisää mm. se, että VR investoi yli tulojensa eli myös koko ostoliikenne liikennöidään muutaman vuoden kuluttua suurimmaksi osaksi uudella kalustolla, jonka pääomakustannukset ovat nykyistä vanhaa kalustoa suuremmat. Tämän lisäksi LVM:n ja VR Osakeyhtiön välinen aiesopimus Lapin yöjunaliikenteen ostamisesta siinä tapauksessa, että se muuttuu tappiolliseksi, voi kasvattaa junaliikenteen ostotarpeita 1-3 miljoonalla eurolla vuodessa.

Vuonna 2006 valmistuva Kerava-Lahti –oikorata on myös tuomassa uusia ostotarpeita. Rataosalle on suunniteltu pääkaupunkiseudulle ulottuvaa taajamajunaliikennettä, joka VR Osakeyhtiön mukaan ainakin aluksi edellyttää ulkopuolista rahoitusta. Oikoradan käyttämisestä tullaan perimään ns. investointimaksua yhteensä 4 miljoonaa euroa vuodessa. Taajamajunien osuus investointimaksusta on noin 1,8 miljoonaa euroa vuodessa, mikä lisää edelleen ostoliikenteen kustannuksia. Oikorata mahdollistaisi myös Riihimäen ja Tampereen suunnan taajamajunaliikenteen lisäämisen, mikä on myös valtion ostoliikennettä. Näin ollen junaliikenteen ostotarpeen ja rahoituksen välillä on selvä ristiriita.

Ostoliikenteen rahoitusongelmaan on löydettävä muitakin ratkaisuja kuin valtion budjettirahoitus. Rahoituksessa tulisi päästä pitkäjänteisyyteen, jotta ostoliikenteen määrästä ei tarvitsisi neuvotella joka vuosi budjettivalmistelun yhteydessä. Yksi vaihtoehto ostoliikenteen rahoittamiseen voisi olla, että oikoradan käytöstä perittävän investointimaksun tuotto tai osa siitä ohjattaisiin liikenteen ostamiseen, varsinkin kun se sellaisenaan lisää ostoliikenteen kustannuksia. Tämä voisi myös lisätä VR Osakeyhtiön motivaatiota maksaa investointimaksua. Tätä asiaa on tarkastellut myös hallitusohjelman joukkoliikennetavoitteiden saavuttamista loppuhallituskauden aikana selvittävä työryhmä, joka jättää esityksensä kesäkuun alussa.

Useat kunnat, joiden alueella kulkevia junavuoroja on uhannut lakkauttaminen, ovat korostaneet junaliikenteen merkitystä alueellaan. Yksi mahdollisuus voisi olla, että myös kunnat jatkossa osallistuisivat liikenteen rahoittamiseen.

Vähenevä rahoitus merkitsee, että valtion ostoliikenne on priorisoitava nykyistä paremmin siten, että yhteiskunnan hyöty ostoliikenteestä on mahdollisimman suuri. Priorisoinnin tulee perustua liikennepoliittisiin tavoitteisiin, joissa painotetaan joukkoliikenteen osuutta työmatkaliikenteessä sekä peruspalvelutason turvaamista. Liikennepoliittisten tavoitteiden perusteella ostoliikenne voitaisiin priorisoida seuraavaan järjestykseen:

1. Työmatkaliikenne
2. Yhteiskuntataloudellisesti kannattavat olemassa olevat yhteydet
3. Lisävuorot ja uudet yhteydet

Lisäksi priorisoinnissa on otettava huomioon ostoliikenteen yhteiskuntataloudellinen kannattavuus sekä LVM:n ja VR:n väliset sopimukset liikenteen ostamisesta eli kiskobussiliikenne.

LVM:n kanta:

Ostoliikenne asetetaan tärkeysjärjestykseen seuraavasti:

- 1. Työmatkaliikenne**
- 2. Yhteiskuntataloudellisesti kannattavat olemassa olevat yhteydet**
- 3. Lisävuorot ja uudet yhteydet**

Asetetaan työryhmä selvittämään pääkaupunkiseudun metropolialueen lähijunaliikenteen rahoitus- ja sopimusjärjestelmän uudistamista valtiosihteerityöryhmän linjausten pohjalta.

4. TAVARALIIKENNE

Tavaraliikenteessä rautatieliikenteellä on Suomessa kansainvälisesti korkea (n. 25 %) markkinaosuus. Liikennepoliittisten tavoitteiden voidaan katsoa toteutuvan tavarajunaliikenteessä ja haasteena onkin markkinaosuuden säilyttäminen. Uhan tälle muodostavat rataverkon kunto ja logistiikan trendit, jotka suosivat entistä pienempiä ja tiheimpiä tavaralähetyskäyntejä.

Tavaraliikenteen ongelmana on se, että vilkkaimmilla yksiraiteisilla radoilla tavaraliikenteen lisäämisen mahdollisuudet ovat vähäiset. Niillä tavarajunat väistävät nopeampaa henkilöliikennettä. Odotusajat ovat pahimmillaan yli 10 % matka-ajasta. Myös alhaiset akselipainot haittaavat nykyistä raskaamman vaunukaluston käyttöä ja siten tavaraliikenteen kehittämistä. Rautatiekuljetusten kilpailukykyä parantaisi akselipainojen korottaminen 25 tonniin eräillä keskeisillä yhteysväleillä. Uusien asiakkaiden saamiseksi tulisi kehittää sellaisia palvelukonsepteja, jotka ovat kilpailukykyisiä nykyistä lyhyemmissä ja pienempien tavaraliikenteen kuljetuksissa.

Kilpailu kansallisessa tavaraliikenteessä avataan vuonna 2007. Vaikutukset jäävät todennäköisesti ainakin alkuvaiheessa vähäisiksi. Tästä huolimatta rautatiejärjestelmän (viranomistoiminnat, ratapotentiaalijakoperiaatteet yms.) täytyy olla vuoden 2007 alussa sellainen, että se mahdollistaa usean rautatieoperaattorin syrjimättömän liikennöinnin rataverkolla.

LVM:n kanta:

Varmistetaan, että tavaraliikenteen kilpailun avaaminen voi käynnistyä tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Viranomaistehtävät järjestetään siten, että useamman operaattorin toiminta on mahdollista heti kilpailun avauduttua (ratakapasiteetin jakaminen, turvallisuustodistusten ja toimiluvan myöntäminen, prioriteettisääntöjen mahdollinen tarkistaminen).

5. VENÄJÄN LIIKENNE

Suomen ja Venäjän välinen rautatieyhdysliikenne on Suomen tärkein kansainvälinen rautatieliikennelähtö. Sopimusta koskeva rautatieyhdysliikennesopimus on tehty vuonna 1996. Lisäksi yhdysliikenteeseen liittyvistä asioista on sovittu eräissä muissa Suomen ja Venäjän välisissä sopimuksissa, jotka ovat osittain vanhentuneita. Suomen ja Venäjän viranomaiset ovat sopineet, että voimassa oleva rautatieyhdysliikennesopimus uudistetaan.

Venäjän liikenteeseen liittyvien asioiden hoitaminen edellyttää erityisasiantuntemusta, joka on keskittynyt VR-konsernin asiantuntijoille. Asioiden hoitaminen jäi VR:n yhtiöittämisen yhteydessä edelleen pääosin VR:n hoidettaviksi. Venäjän rautatiehallinnossa on viime aikoina toteutettu laajoja uudistuksia, joiden yhteydessä yhdysliikenteeseen liittyvät asiat on Venäjällä siirretty liikenneministeriön vastuulle. Myös Suomessa yhdysliikenneasiat on siirretty liikenne- ja viestintäministeriön vastuulle ja lisätty muutoinkin viranomaisten vastuuta po. asioiden hoitamisessa. Operaattoritaso-asiat hoidetaan VR:n ja RZD:n välisenä yhteistyönä.

Suomella on keskeinen asema Venäjälle ja Kaukoitään suuntautuvassa transito-liikenteessä. Suomen aseman säilyttämiseksi on pyrittävä kehittämään Suomen ja Venäjän välisen rautatieliikenteen toimintaedellytyksiä. Transitokuljetuksia voitaisiin hoitaa rautateitse selvästi nykyistä enemmän, jos hinnoittelu olisi syrjimätöntä ja maltillisempaa ja Venäjän tullijärjestelmän tiekuljetuksia suosivat epäkohdat poistuisivat.

LVM:n kanta:

Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa yhdysliikennesopimuksen uudistamisen valmisteluista. Sopimusneuvotteluissa pyritään kehittämään yhdysliikenteen toimintaedellytyksiä. Siihen pyritään myös muilla toimenpiteillä, muun muassa raitinfrakstruktuurin parantamisella ja tullausmenettelyjen ja rajamuodollisuuksien kehittämisellä.

6. RATAVERKON TASO

6.1. Radanpidon rahoitus

Rataverkon taso määrittää pitkälti junaliikenteen kilpailukyvyn. Henkilöliikenteessä kilpailukyky edellyttää rataverkkoa, joka mahdollistaa täsmällisyyden ja lyhyet matka-ajat. Tavaraliikenteen tyyppillisiä kilpailutekijöitä ovat täsmällisyyden lisäksi radan ja kaluston kantavuus. Tällä hetkellä ollaan tilanteessa, jossa rataverkon taso ei kaikilta osin mahdollista kilpailukykyistä rautatieliikennettä. Suomen rataverkkoa on uudistettu voimakkaasti viimeisen 10 vuoden aikana, mutta sen peruskorjaustyö on vielä selvästi kesken. Rataverkon kunnostamisen lisäksi rataverkkoa on myös kehitettävä, jotta rautatieliikenteen kilpailukyky säilyisi ja paranisi.

Rataverkon kunnostamis- ja kehittämistarpeesta ollaan yksimielisiä. Ratahankkeiden tärkeysjärjestys on kirjattu mm. ministerityöryhmän loppuraporttiin ”Liikenneväyläpolitiikan linjauksia vuosille 2004-2013 (LM julkaisu 7/2004). Ongelman radanpidolle muodostaa rahoituksen riittämättömyys. Lisäksi rata-rahoiduksessa tarvittaisiin pitkäjänteisyyttä. Nykymallilla liikennöitsijän on vaikea kehittää omaa toimintaansa ja hankkia kalustoa. Lisäksi hankkeet tulevat kalliiksi.

Rahoituksen tulisi olla myös ”teknisesti järkevää”. Merkittävä osa korvausinvestointirahoituksesta osoitetaan valtion lisätalousarvioissa. Lisärahoitus on ollut välttämätöntä, mutta lisätalousarviokäytäntö on tuonut myös epävarmuutta rahoituksen ennakointiin sekä korvausinvestointien pitkäjänteiseen suunnitteluun ja ohjelmointiin. Ratatöiden sesonki on kesällä. Keväällä, kun RHK tilaa töitä, se ei tietenkään voi tilata enempää töitä kuin varsinaisessa budjetissa on luvattu rahaa. Syksyllä lisäbudjetissa myönnetään lisää rahoitusta, mutta työmaat on suunniteltu varsinaisen budjetin mukaan. Nykyinen käytäntö johtaa kustannusten nousuun ja tehottomuuteen. Lisäbudjettirahoituksesta tulisi päästä eroon siten, että ko. rahat olisivat jo varsinaisessa budjetissa. Tällä tavoin saavutettaisiin myös selviä säästöjä. Osittain tilanne on parantunut aiemmasta, kun radanpidon kehystä on nostettu 10 miljoonalla eurolla. Tämä ei ole kuitenkaan vielä poistanut lisäbudjettikäytännön tarvetta.

LVM:n kanta:

Radanpidon rahoitus tulee saada nykyistä pitkäjänteisemmäksi ja rahoitustaso nousemaan. Lisäbudjettikäytännöstä pyritään eroon siten, että tarvittavat määrärahat sisältyisivät jo varsinaiseen budjettiin.

Rautatieliikenteen kilpailukyky pyritään varmistamaan kehittämällä rautatieinfrastruktuuria.

6.2. Radanpidon tehokkuus

Johtuvatko radanpidon rahoitusongelmat tehottomuudesta ja radanpidon markkinoiden toimimattomuudesta? Radanpito on tehostunut selvästi vuodesta 1995 lähtien. Kansainväliset selvitykset myös osoittavat, että Suomessa radanpito on yleisesti ottaen tehokasta verrattuna muihin maihin. Radanpidon rahoitusongelmat eivät johdu siitä, että radanpito olisi tehotonta.

Ratahallintokeskus on lisännyt radanpidon töiden kilpailuttamista vähitellen ja enää noin 30 % radanpidon töistä hankitaan suorahankintana Oy VR-Rata Ab:ltä. Kokemukset investointien kilpailuttamisesta ovat pääasiassa hyviä, sillä kustannukset ovat laskeneet, ratatöiden ja liikenteen yhteensovittaminen on onnistunut, laatu on parantunut sekä kustannus- ja hintatietoisuus on lisääntynyt.

RHK kilpailutti vuonna 2004 Pohjois-Suomen peruskunnossapidon ja koko maan päällysrakennetyöt. Kunnossapitourakat voittivat Veljekset Hyyryläinen Oy, Tieliikelaitos ja Eltel Networks Oy. Tämä osoitti, että rataverkon peruskunnossapidossa on toimivat markkinat. Kunnossapidon kilpailuttamisen vaikutuksista tulee kuitenkin saada kokemuksia ennen kuin se ulotetaan muualle maahan.

Päällysrakennetöiden osalla kilpailuttaminen osoitti, että niiden osalla Suomessa ei ole toimivia markkinoita. Tämän takia RHK tilaa päällysrakennetyöt suorahankintana Oy VR-Rata Ab:ltä. Mikään ei kuitenkaan osoita, että Oy VR-Rata Ab käyttäisi väärin määräävää markkina-asemaansa, joten tällä hetkellä ei ole syytä puuttua Oy VR-Rata Ab:n asemaan. Radanpidon rahoitusongelmat eivät johdu radanpidon tehottomuudesta tai markkinoiden toimimattomuudesta.

LVM:n kanta:

Rataverkon peruskunnossapidossa on toimivat markkinat, jonka takia peruskunnossapidon kilpailuttaminen voidaan ulottaa koko maahan. Tätä ennen on kuitenkin saatava usean vuoden kokemukset peruskunnossapidon kilpailuttamisen vaikutuksista Pohjois-Suomessa.

6.3. Rataverkon laajuus

Radanpidon kustannuksia saataisiin alennettua supistamalla rataverkkoa. Suomen rataverkon laajuutta voidaan pitää riittävänä, varsinkin Kerava-Lahti oikoradan valmistuttua. Nykyisellä rahoitus- tasolla koko rataverkkoa ei voida pitää liikennöitävässä kunnossa enää tulevaisuudessa. Nykyinen rahoitustaso ei mahdollista kaikkien rataosien uudistamista siinä vaiheessa, kun niitä ei voida enää pitää liikennöitävässä kunnossa pelkillä kunnossapitotoimenpiteillä. Tämän takia joudutaan tekemään priorisointeja. Rahoitus tulee kohdentaa niille rataosille, joilla kuljetukset ovat suuria ja säännöllisiä. Sellaisia vähäliikenteisiä rataosia, joille ei voida osoittaa tulevaisuudessakaan merkittävää lisäliikennettä, ei kannata uusita.

Mikäli kyseiset radat lakkautetaan eli niitä ei uusita säästettäisiin radanpidon korvausinvestointeja noin 20 miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2005-2010. Ratahallintokeskuksen TTS:ssä näiden rataosien uusimiseen ei ole varattu rahoitusta. Täten ko. rataosien lakkauttaminen ei aiheuta varsinaista säästöä. Jos radat sen sijaan uusitaan, ilman radanpidon rahoituksen lisäystä, ovat nämä varat pois

vilkkaasti liikennöityjen rataosien uudistamisesta. Rataverkon supistaminen ei siis ratkaise radanpidon rahoitusongelmaa.

Ratahallintokeskuksella on käynnissä laaja selvitys vähäliikenteisten rataosien lakkauttamisen vaikutuksista. Selvitys valmistuu syksyllä 2005, jonka jälkeen RHK esittää näkemyksensä asiasta LVM:lle.

LVM:n kanta:

Laaditaan vähäliikenteisiä rataosia koskeva toimenpideohjelma Ratahallintokeskuksen selvityksen valmistuttua syksyllä 2005.