Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Vastauksia Liikenne- ja viestintävaliokunnan kysymyksiin 21.10.2016 kuulemistilaisuudessa

On tärkeä huolehtia, että Liikennekaaren hyvät tavoitteet, joita joukkoliikennekaupungit kannattavat, eivät johda kohtuuttomiin lakiin kirjattuihin vaatimuksiin käytettävien lippu- ja maksujärjestelmäteknologioiden tai muutosaikataulun osalta.

Liikennekaaren III osan, 2. luvun Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus, pykälää 3 § Yhteentoimivuuden edistäminen julkisissa hankinnoissa tulisi muuttaa. Mahdolliset epäselvyydet lainkohdan tulkinnasta johtavat oikeudelliseen epävarmuuteen julkisissa hankinnoissa.

Mikäli valtio edellyttää kaikilta liikennepalveluja hankkivilta julkisilta toimijoilta tunnistepohjaista maksujärjestelmää mahdollisimman pian ja kaikkien markkinoilla olevien tunnistepohjaisten maksujärjestelmien käyttämistä, tulisi valtion osallistua vaatimuksista aiheutuviin kustannuksiin. Vaatimukset tuottavat järjestelmä- ja laitekustannuksia myös yrityksille.

Lisätietopyynnöt koskivat rajapintojen aukaisemisen aikatauluja. Lisäksi oli kysymyksiä markkinoiden toimivuudesta ja sen vuoksi yleiskuvausta joukkoliikennemarkkinoista sivuilla 3-6.

Sisällys

Milloin rajapinnat ovat auki kertalippujen myymiseen osaksi matkaketjuja? 2

Mikä aikataulu, vaatimus lippujärjestelmien yhteentoimivuudesta? 2

Olennaisten julkaistavien tietojen aikataulu 3

Markkinoiden toimivuus palvelusopimusasetuksen mukaisessa joukkoliikenteessä 3

Markkinaehtoinen joukkoliikenne 4

Kaupunkiseutujen lippu- ja maksujärjestelmät ovat yhteistyölle avoimia, ei suljettuja ratkaisuja 5

Lippujen hinnoittelu ja lippujärjestelmät muutoksessa 5

Matkahuollon lippujärjestelmästä kaupunkien PSA-liikenteessä 6

Suomen joukkoliikenteen rahastuslaitemarkkina 6

Milloin rajapinnat ovat auki kertalippujen myymiseen osaksi matkaketjuja?

Kertalipun osalta Liikennekaaren vaatimukset ovat HSL:n ja Turun osalta toteutumassa **lähikuukausina tai vuoden 2017 alkupuoliskolla**. Walttia käyttävissä kaupungeissa matkaketjua tukevaa kerta- tai päivälipun ulkoista myyntiä tullaan pilotoimaan talvella 2016-2017, mutta tuotantovalmiin ratkaisun tekeminen kestänee **kesään 2017.**

Matkaketjujen tukeminen edellyttää, että sovitaan tuotteista, joita voidaan myydä osaksi matkaketjua kuten kerta- ja päivälippuja, sekä matkustusoikeuden tarkastamisesta sopimista.

Kertalippujen myynti ulkoisen rajapinnan kautta voidaan toteuttaa suhteellisen pienillä investoinneilla. Waltti -kaupungeille investointi olisi yhteensä luokkaa 150 000 – 200 000 euroa.

Mikä aikataulu, vaatimus lippujärjestelmien yhteentoimivuudesta?

Aikataulu riippuu siitä, mitä Liikennekaaren vaatimukset Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta (2. luku 3 §) viime kädessä tarkoittavat. Liikenteenharjoittajilla ja kaupungeilla on erilaisia ja eri aikoina valmistuneita lippu- ja maksujärjestelmiä, jotka ovat elinkaarensa eri vaiheissa. Vaatimus siitä, että palveluntarjoajan lipputuotteisiin perustuvien matkustusoikeuksien on oltava jatkuvasti todennettavissa sähköisen viestintäverkon avulla taustajärjestelmästä tuottaa nopean uusinvestointitarpeen lippu- ja maksujärjestelmiin.

Turulla on kuvauksen mukainen tunnistepohjainen järjestelmä. Muille kaupungeille tunnistepohjaisen järjestelmän hankinta ja käyttöönotto (mukaan lukien investoinnit autolaitteisiin ja autolaitteiden asennus) kestäisi vähintään kolme vuotta. Toisin sanoen **kokonaan taustajärjestelmäpohjaisia maksujärjestelmiä ei ole joukkoliikennekaupunkien käytössä 1.7.2018 mennessä.**

Investointikustannukset taustajärjestelmiin ovat joukkoliikennettä järjestäville kaupungeille alustavan arvion mukaan vähintään 15 miljoonaa euroa. Kustannus on moninkertainen, mikäli rinnalla ei voida käyttää edellistä teknologiaa. Bussien autolaitteiden päivittäminen sopimaan tunnistepohjaiseen maksujärjestelmään maksaisi suurten ja keskisuurten kaupunkien viranomaisille ja liikennöitsijöille 10,0 miljoonaa euroa.

Viranomaiset päättävät alueensa lipputuotteista ja hinnoista, hankkivat lippu- ja maksujärjestelmiä julkisina hankintoina varaamiensa resurssien mukaan ja tekevät muuta lippuyhteistyötä tai lipunmyyntisopimuksia kaikille osapuolille tasapuolisin ehdoin. Vaatimus kaikkien tunnistepohjaisten maksujärjestelmien yhtäaikaisesta hyväksymisestä on kohtuuton, sillä maksujärjestelmistä aiheutuu viranomaisille kustannuksia ja laitteille vaatimuksia.

Joukkoliikennekaupungit ovat osallistuneet matkalippujen valtakunnallisen yhteiskäyttöisyyden kehittämiseen yhteistyössä HSL:n, Liikenneviraston ja valtakunnallista Waltti-korttia hallinnoivan Lippu- ja maksujärjestelmä Oy:n (LMJ) kanssa. Tavoitteena on ollut ns. matkatilijärjestelmä, jossa asiakas voi ostaa yhdestä paikasta eri toimijoiden matkaliput koko matkaketjulle. Toimijoiden matkakortit toimivat tunnisteena, jonka avulla liput tarkistetaan taustajärjestelmässä. Liikenneministeriö on selvittänyt, että matkatilinhallinnoijaa ei synny markkinaehtoisesti. Hallinnoijan tulisi olla joku voittoa

tavoittelematon yhtiö, jotta myös markkinaehtoissa yrityksissä syntyisi riittävä luottamus osallistua.

Liikennekaaren vaatimukset muodostavat kynnyksen pienille yrittäjille osallistua julkisiin hankintoihin.

Valtion hankkimassa liikenteessä yhteentoimivuuden aikatauluihin vaikuttaa, onko Liikennekaaren mukaisia lippujärjestelmiä tarjolla. Mikäli valtio kilpailuttaa ja hankkii uushankintana ELY-liikenteissä käytettävän tunnistepohjaisen lippujärjestelmän, kestää uuden lippujärjestelmän kilpailuttaminen ja tuotantoon saaminen 2-3 vuotta, jolloin se lienee ensimmäisten ELY/PSA -liikennehankintojen käytössä 3-5 vuoden kuluttua.

Olennaisten julkaistavien tietojen aikataulu

Kaupunkiseutuviranomaiset tuottavat ja keräävät olennaisia tietoja omilla keskitetyillä tietoratkaisuillaan ja autolaitteilla. Autolaitteet ovat joko tilaajan omistamia (esim. HSL, Föli, Vaasa) tai muualla pääsääntöisesti yritysten omistamia, mutta liikenteen tilaajan maksujärjestelmään liittyvät vaatimukset täyttäviä.

Tiedot suurten kaupunkiseutujen joukkoliikenteen reiteistä ja aikatauluista ovat vapaasti kaikkien toimijoiden käytettävissä. Myös Waltin käyttäjien liikennetiedot sekä tuote- ja tariffitiedot on haettavissa rajapinnan kautta jo nyt.

Markkinoiden toimivuus palvelusopimusasetuksen mukaisessa joukkoliikenteessä

Linja-autoliikenteen markkinat avautuivat kaukoliikenteessä ja kuntien kilpailuttamassa liikenteessä käytännössä vasta muutama vuosi sitten, vaikkakin pääkaupunkiseudulla liikennettä on kilpailutettu jo 1990-luvulta lähtien. Matkustajamäärät ovat kasvaneet ja asiakastyytyväisyys parantunut. Joukkoliikenteen kasvun ja uudenlaisten liikkumispalveluiden tukijalkana on yhtenäinen joukkoliikennejärjestelmä.

PSA-liikenteen markkinat

- Joukkoliikenne järjestetään PSA:n mukaan eli kilpailuttamalla silloin kun tarjotaan monilukuisempia tai edullisempia palveluja kuin mitä markkinaehtoisesti syntyisi eli kun käytetään julkista tukea
- 80 % maajoukkoliikenteen matkoista
- suurten ja keskisuurten joukkoliikennekaupunkiseutuviranomaisten liikennehankinnat yksistään noin 820 milj. euroa vuodessa

Yritysten välinen yhdenvertainen kilpailu PSA-liikenteen markkinoilla toteutuu kilpailuttamisen kautta julkisina hankintoina. Yritysten tekemät tarjoukset tehdään täysin markkinaehtoiselta pohjalta. EU:n palvelusopimusasetuksen nimenomaisena tarkoituksena on ollut joukkoliikennepalveluiden avaaminen kilpailulle silloin, kun yhteiskunta palveluita subventoi. Suurten kaupunkiseutujen lisäksi keskisuurten kaupunkien joukkoliikenne on hoidettu PSA -sopimuksin kesästä 2014 alkaen. Osa PSA-päätöksen tehneitä pienempiä kaupunkeja on vasta liikennettä hankkimassa. Muutoksen taustalla on edellinen vuonna 2009 voimaan tullut joukkoliikennelaki pitkillä kymmenen vuotta kestävillä siirtymäajoilla.

Viranomaiset omalla toiminnallaan pyrkivät huolehtimaan siitä, että hankittavana on liikennepalvelujen osalta kaikenkokoisia liikennöintikohteita, jotta erikokoisilla yrityksillä on mahdollisuus osallistua. Hankintoja rytmitetään ajallisesti, mikä edistää markkinoiden toimivuutta ja riskit yritysten kannalta ovat hallittavissa tarjouskilpailuvaiheessa.

Liikenteen hankinnan tarjouskilpailuvaiheessa on syytä tietää mitä järjestelmiä matkustamisen ja siihen liittyvän rahaliikenteen todentamiseen käytetään (lippu- ja maksujärjestelmä) ja mikä tehtäväjako näissä asioissa on, jotta kaikki toimintaan liittyvät kustannusvaikutukset ovat tarjouksen tekemistä suunnittelevan liikenteenharjoittajan tiedossa.

Lipputyyppien, hintojen ja lipputietojen käsittelyyn liittyvien taustajärjestelmien määrittely tilaajan toimesta on edellytys myös yhdenmukaisen kaupunkiseudun palvelukokonaisuuden järjestämiselle. Kaupunkijoukkoliikenteen pääkäyttäjät ovat kaupunkiseudun matkustajia, joista 70-80 % matkustaa säännöllisesti kuukausilipuilla tai esimerkiksi korteille ladattavilla arvolipuilla.

Kilpailutetun liikenteen ja markkinaehtoisen liikenteen markkinat muodostavat joukkoliikenteessä omat erillismarkkinansa, jotka toimivat palveluiden tuottamisessa kuitenkin vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Yhteistyön toteuttamiseen ratkaisuja olemassa ja vuorovaikutusta on syytä edelleen kehittää.

Markkinaehtoinen joukkoliikenne

Yleisesti markkinaehtoisessa joukkoliikenteessä on vielä menossa sopeutumista ja uudelleen asemoitumista vuonna 2009 voimaan tulleen joukkoliikennelain myötä muuttuneeseen toimintaympäristöön. Hyviä markkinaehtoisia palveluja on syntynyt ja hinnoittelu kehittynyt asiakasta houkuttelevammaksi, mutta 10 vuotta pitkä edellisen lain siirtymäaika siirtymäajan sopimuksineen on viivästyttänyt markkinaehtoisen liikenteen syntyä ja sopeutumista toimintaympäristöön.

Voimassa on vielä myös erilaisia siirtymäajan liikennöintisopimuksia ja taksasopimuksia, joissa on julkista tukea mukana**.** Linja-autoliiton ja Matkahuollon toimesta on ollut myös markkinoiden avautumista hidastavaa toimintaa *(Kilpailu- ja kuluttajaviraston määräys lopettaa kilpailunrajoitus ja esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämiseksi, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Päätös ja seuraamusmaksuesitys Dnro 192/14.00.00/2011).*

Markkinaehtoisessa liikenteessä, jota on esimerkiksi kaupunkien välinen pitkän matkan linja-autoliikenne, kilpailu asiakkaista toteutuu suoraan palvelumarkkinoilla. Sitä viranomaiset eivät subventoi ja siihen viranomaissääntely sopii huonosti. Myös nämä markkinat avautuivat kilpailulle Suomessa käytännössä vasta vuonna 2014, ja kaukoliikenteen murros käynnistyi.

Liikennemarkkinan muutos edellisen lain luomaan toimintaympäristöön on vielä kesken. Ei ole nähty mitä kaikkea markkinaehtoisesti voi syntyä ja toimia. Liikennekaaren myötä taasen odotetaan runsaasti uutta liikkumispalveluihin liittyvää liiketoimintaa syntyväksi.

Markkinaehtoisesti toimivassa joukkoliikenteessä kaupunkiseutujen sisääntuloliikenteessä tulotaso on voinut muuttua, kun kunnat ovat PSA-asetuksen mukaan alkaneet käyttää rahoitustaan liikenteen ostoihin, eikä subventiota kohdisteta markkinaehtoisen liikenteen lipun hinnan alentamiseen. Käytännössä monet yrittäjät eivät pidä kaupunkiseudun asiakashintaa riittävänä korvauksena siitä, että matkustajat otettaisiin kyytiin ja tultaisiin lippuyhteistyöhön kaupunkiseudun viranomaisen kanssa.

Kaupunkiseutujen lippu- ja maksujärjestelmät ovat yhteistyölle avoimia, ei suljettuja ratkaisuja

PSA-liikenteessä liikennepalveluun liittyviä oheispalveluja ja IT-hankintoja hankitaan myös julkisina hankintoina kilpailuttamalla hankintalain mukaisesti. Lippu- ja maksujärjestelmä on toiminnanohjausjärjestelmä, joilla tavoitteiden mukainen asiakashinnoittelu ja asiakkaita houkuttelevat lipputyypit voidaan toteuttaa ja josta saadaan edelleen kysyntä- ja myyntitiedot liikenteen suunnitteluun ja rahaliikenteen sopimusten mukaiseen todentamiseen ja hoitamiseen.

Kaupunkiseudun lippujärjestelmät ovat yhteistyölle avoimia, eivät suljettuja järjestelmiä. Kaupunkiseudun matkustajat voivat kaupunkiseudun lipputuotteita käyttäen matkustaa myös markkinaehtoisessa liikenteessä kaupunkiseudun alueella, mikäli yritys ja viranomainen näin sopivat**.** Sovitut liikenteet ovat tällöin nousukorvaussopimuksen tehtyään lippuyhteistyössä mukana ja yritykselle tuloutetaan asiakashinnan mukainen korvaus kaupunkiseudun lipputuotteiden matkoista. Yhteistyötä tehdään markkinaehtoisen liikenteen kanssa kaikille samanlaisin ehdoin.

Esimerkiksi Waltin tuotekuvaukset ovat avoimesti saatavilla niin, että yrittäjät ja heille tietoliikennepalveluja tuottava rahastuslaitetoimittaja pystyy tarvittavan kaupunkiseutujen lippujärjestelmän matkustusoikeuksien todentamisen ja vaaditun tapahtumatietoliikenteen toteuttamaan.

Lippuyhteistyösopimusten tekeminen on täysin vapaaehtoista. Voi olla, että markkinaehtoisen liikenteen pääkohderyhmästä eli kaukoliikenteestä ja/tai kaupunkiseutujen ulkopuolelta matkustuksesta tulee yritykselle riittävästi tuloja. Toisaalta yrittäjät eivät pidä asiakashintaa riittävänä korvauksena siitä, että kaupunkiseudun matkustajat otettaisiin kyytiin. Tämä on ymmärrettävää siinä mielessä, että yrittäjät ovat aikaisemmassa toimintaympäristössä tottuneet kuntien subventoimaan tulotasoon.

Yhteistyökehitystä kaupunkiseuduilla onkin eniten jarruttanut yritysten ja Linja-autoliiton vaatimukset ja toiveet lipputuen saamisesta markkinaehtoiselle liikenteelle, aikaisemmin yleisen säännön muodossa, tulevaisuudessa Liikennekaareen sisällytettyinä palveluseteleinä. Vaikka tuki maksettaisiin liikennepalvelun käyttäjän ja maksusitoumuksen välityksellä, se olisi julkisista varoista liikennepalvelun tuottajalle maksettava taloudellinen etu.

Kunnilla ei ole lakisääteistä velvoitetta liikennepalvelujen käytön rahoittamiseen (poislukien lakisääteiset koulukuljetukset, vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaiset kuljetukset)**, joten tällaista kunnille uutta tehtävää ei pidä lakiin kirjoittaa.**

Lippujen hinnoittelu ja lippujärjestelmät muutoksessa

Markkinaehtoisessa liikenteessä lippujärjestelmiin liittyviä kehityskulkuja lienee jatkossa monenlaisia. Nyt on jo nähtävissä kehitys, että markkinaehtoisia joukkoliikennepalveluja järjestävät yritykset hoitavat itse lipunmyyntiään tai useiden yritysten lipunmyyntiä, sekä määrittelevät hintansa itse, eivätkä välttämättä käytä toimialajärjestön yhteistä lippujärjestelmää. Lipun myynti voidaan ulkoistaa myös vaikkapa liikkuminen palveluna-operaattoreille, tai ottaa korttien ja lipputiedon käsittelyohjelmistojen sijasta käyttöön kokonaan älypuhelinpohjainen maksujärjestelmä, mahdollisesti paljon nykyisiä järjestelmiä edullisemmin. Toimialan yhteinen hinnoittelu lienee tulevaisuudessa sekä markkinaehtoisessa linja-auto- että taksiliikenteessä väistymässä ja tilalle tulee ja on tullut

ajan, paikan, tilaus- ja maksutavan sekä palvelua tarjoavan yrityksen mukaan muuttuvia hintoja.

Matkahuollon lippujärjestelmästä kaupunkien PSA-liikenteessä

Joukkoliikenteen IT- sekä lippu- ja maksujärjestelmähankinnoissa kilpailu tapahtuu julkisten hankintojen kautta. Esimerkiksi Waltti- lippujärjestelmähankinnan tarjouskilpailuun osallistui useita yrityksiä, myös Matkahuolto. Kun PSA-liikenteissä käytetään pääasiassa markkinoilta kilpailuttamalla hankittuja lippujärjestelmiä, **on Linja-autoliiton omistaman Matkahuolto Oy:n lipputuotteiden ja taustajärjestelmän käyttö subventoidussa liikenteessä vähentynyt.** Tämä on markkinamuutosten ja liikenteen järjestämistapamuutosten myötä tapahtunutta luonnollista kehitystä.

Matkahuollon nykyinen lippujärjestelmä edustaa markkinoiden vanhinta lippujärjestelmätekniikkaa. Se on ennen joukkoliikennelain muutosta ollut käytännössä ainoa lippujärjestelmätoimija maaseutu- ja seutuliikenteessä. Koska järjestelmä on ollut tietyissä tuotteissa ainoa mahdollinen, on sen käyttäminen voinut olla viranomaiselle kallista. Kaupunkiseudun liikenteen lipputulojen hallinnointi Matkahuollon lippujärjestelmän kautta on saattanut maksaa kaupungille 16-20 % kyseisistä lipputuotteista saatavista lipputuloista.

Matkahuollon lippujärjestelmän raportointi ei täytä kaupunkien eikä valtiontalouden kirjanpidon läpinäkyvyysvaatimuksia siitä, että jokainen automyynti ja tapahtuma ja niihin liittyvä tuloutus pitäisi olla kytkettävissä toisiinsa (audit trail, aukoton kirjausketju).

Suomen joukkoliikenteen rahastuslaitemarkkina

Mahdollinen yhteensopivuusvaatimus nykyiseen Matkahuollon lippujärjestelmään muodostaa esteen rahastuslaitevalmistajien markkinoille tuloon Suomessa, sillä Matkahuollon lippujärjestelmän teknisiä rahastuslaitevaatimuksia ei ole avoimesti saatavilla.

Rahastuslaitetoimittajien vähyys vaikuttaa laitteiden hintoihin, päivitys- ja ylläpitokustannuksiin, ja pienten yritysten sekä liikennöintikohteiden tarjoushintoihin ja yritysten joukkoliikennealalle tulon mahdollisuuksiin.

Maaseutuliikenne ja erilaiset kuntien kuljetukset ja kutsuliikenteet olisi tarpeen kytkeä kaupunkiseutujen lippujärjestelmiin nykyistä edullisemmin laiteinvestoinnein. Monipuoliseen toimintaan pystyvää laitekantaa rahastukseen ja matkustusoikeuksien todentamiseen tarvittaisiin myös tulevaisuuden monipuolisille ja monessa kuljetustehtävässä toimiville liikennepalveluyrityksille.

Helsingissä 31.10.2016,

SUOMEN PAIKALLISLIIKENNELIITTO R.Y.,

Minna Soininen, toiminnanjohtaja