Asiantuntijalausunto
Suomen Paikallisliikenneliitto
15.11.2017

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan liikennejaosto
Kuulemistilaisuus torstaina 16.11.2017 klo 11.00
kaisa.iso-sipila@eduskunta.fi

Asia: HE 145/2017 vp Hallituksen esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Markkinatilanne joukkoliikennepalveluissa

Suomalaisessa joukkoliikennepalvelussa on tällä hetkellä kahta järjestämistapaa:

- Joukkoliikenneviranomaisten järjestämä ja subventoima yleensä kilpailutettu liikenne (PSA-liikenne) edustaa noin 85 % maamme linja-autoliikenteen matkoista ja yli 70 % myös matkustajakilometreistä. Kyseessä on tyypillisesti suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen liikenne sekä valtaosa ELY-järjestämisvastuulla olevasta liikenteestä. Tässä järjestämistavassa kaupunkiseuduilla on matkustajamäärän voimakasta nousua ja hyvin hallinnassa pysyneet kustannukset.

- Pelkkiin asiakastuloihin perustuva markkinaehtoinen liikenne (tyypillisesti kaupunkien välinen liikenne). On tapahtunut markkinoiden avautumista hyvän kysyntäpotentiaalin alueella, hintojen laskua, palveluiden kysynnän nousua, ja ainakin tilapäistä yritysten kannattavuuden heikentymistä. Maaseutumaisilla alueilla on ollut edelleen kysynnän laskua. Näin tapahtui aikaisemminkin huolimatta kasvaneista seutulippu- ja kaupunkilipputuista.

Vanhat linjaliikenneluvat yksinoikeuksilla olivat voimassa 2014 saakka (useissa kaupungeissa) tai jopa 10 vuotta 2019 saakka. Tämän vuoksi joitain lippusubventiosopimuksia on vielä voimassa tai päättymässä siirtymäaikojen ja vanhojen siirtymäajan sopimusten ylläpitämiseksi. Näin ollen edellisen Joukkoliikennelain tuomaa muutosta ei ole vielä läpikäyty. Mitä palveluja syntyy, mitkä toimivat markkinaehtoisesti, mitkä ovat niiden asiakashinnat.

Tyytyväisyys liikennejärjestelmään ja matkaketjuihin

Liikenneviraston kansalaisten tyytyväisyyttä liikennejärjestelmään ja matkaketjuihin selvittäneestä tutkimuksesta http://urn.fi/URN:978-952-317-456-6 selviää, että noin 8 % vastaajista ilmoitti tekevänsä matkoja taksilla kerran kuussa tai useammin. Uutena vaihtoehtona mukaan lisättyä yhteiskäyttö- tai vuokra-autoa käytti edes satunnaisesti vain noin 5 % vastaajista. Koko Suomessa päivittäin tai lähes päivittäin joukkoliikennettä käytti noin 12 % vastaajista. Tulokset ja erityisesti joukkoliikenteen käyttö, vaihtelevat merkittävästi kaupungin koosta, palvelujen kysynnästä ja palvelutarjonnasta riippuen. Kansalaisten tyytyväisyyttä palveluihin monilla paikkakunnilla nostaisi jo yhden liikennepalvelun kehittäminen.

Liikennepolitiikassa ja lainsäädännössä tällä hetkellä keskitytään rakentamaan digitaalista kasvuympäristöä ja ajattelemaan, että liikennepalvelujen yhdistelmistä saadaan vaihtoehtoja henkilöauton käytölle. Todellisuudessa houkuttelevia palveluyhdistelmiä lienee aluksi mahdollista muodostaa muutamilla suurimmilla kaupunkiseuduilla. Lähivuosina nähdään, missä määrin liikennemarkkinan vapautumien ja normien purku lisää asiakkaita houkuttelevaa, monimuotoisempaa ja kilpailukykyistä liikennepalvelutarjontaa tai toisaalta minkälaisten palvelujen rahoittamisen toimivaltaiset viranomaiset katsovat olevan vielä tavoitteidensa mukaisia, mikäli ne eivät synny markkinaehtoisesti. Luontaiset

kumppanit joukkoliikenteelle ovat kävely ja pyöräily ja kaupungeissa onkin menossa kautta Euroopan kaupunkipyöräbuumi. Monet suomalaiset kaupungit ovat tehneet tai tekemässä päätöksiä kaupunkipyöräjärjestelmistä. Kutsu- ja muut liityntäliikenteet ovat hyviä vaihtoehtoja harvemmin asutuilta alueilta, hiljaisen kysynnän aikaan ja joukkoliikenteen runkoyhteyksien varrelle. Autonjakopalvelut tai esimerkiksi markkinaehtoiset kutsuliikennepalvelut ovat vielä harvinaisia ja liikennepalvelumarkkinan kehittyminen näiltä osin nähdään tulevaisuudessa.

Muutoin on vahvasti kyse siitä, onko meillä tarjolla kaikkialla riittävästi edes yhtä liikennepalvelua tai liikkumisen peruspalvelujakaan monin paikoin Suomea. Tästä tulisi kantaa yhtä tarmokkaasti huolta kuin digitaalisen liiketoimintakerroksen syntymisestä.

Asiakkaiden tiedonsaanti

Avoimen liikennetiedon toimittamisessa ollaan ottamassa digiloikkaa uuden liikennepalvelulainsäädännön ja olennaisten tietojen asetuksen myötä, mutta liikennepalvelujen asiakkaiden tiedonsaantia maaseudulla, pienissä kaupungeissa ja maakunnissa ei ole suunniteltu.

Liikennevirastolta poistuu matka.fi ylläpitotehtävä. Liikenneministeriö ja Liikennevirasto käytännön toteuttajana ovat käyttäneet arviolta reilu 1,0 miljoona euroa joukkoliikenteen nykyisen koontikannan ylläpitoon ja matka.fi palvelun luomiseen, mistä käyttäjä on saanut muun muassa aikataulutietoja valtion (ELY) ostoliikenteistä.

Joukkoliikenteen peruspalvelutason ylläpitoon, alueellisiin ja paikallisiin liikenteen ostoihin käytetään vuosittain yli 30 mijoonaa euroa valtionrahoitusta. Tällöin tulisi myös asiakkaiden tiedonsaannista huolehtia. Ei riitä, että Liikennevirastossa on rajapintojen luettelo avoimen datan hyödyntäjille.

Joukkoliikennettä koskeva liikennepalvelulainsäädäntö, vaihe II

Suomalainen liikennepalvelulainsäädäntö edellyttäisi jatkossa, että kaikkien liikennepalvelujen on annettava tuotteensa ja lippunsa MaaS -palveluntarjoajien myytäväksi ja yhdistettäväksi. Tämä toteutettaisiin niin, että henkilö voisi sallia sen, että kolmas osapuoli asioisi hänen puolestaan hänen käyttäjätileillään eri palveluissa. Toteutettuna asian tulisi olla 1.1.2019 alkaen.

Paikallisliikenneliitto vastustaa puolesta-asiointia pakottavana lainsäädäntönä. Myyntiyhteistyön tulisi perustua osapuolten tekemiin vapaaehtoisiin sopimuksiin.

Myyntirajapinnan avaajan tulee sopia rajapintaa käyttävän toimijan kanssa ehdoista, joilla rajapintaa saa käyttää. Kaupallisen yhteistyön tulee tapahtua sopimuspohjaisesti kaikkia sopimusosapuolia hyödyttäviä ratkaisuja hakien. Julkisen palvelutoiminnan myynnin ja palvelun käytön kirjausketjun pitää olla aukoton liiketapahtuman tapahtumahetken kirjauksesta tilinpäätökseen. Sopimuksissa on pystyttävä määrittelemään, millaisilla ehdoilla ja missä yhteyksissä tuotteita jälleenmyydään kuluttajille ja miten tietosuojaa toteutetaan. **Yksi keskeisimmistä MaaS -palvelun onnistumisen edellytyksistä on, miten asiakaspalvelu järjestetään ja kuluttajansuoja turvataan sopimuksilla**. **Pakottavat velvoitteet myyntiin ilman käyttöehtoja estävät asioista sopimista.**

Liikennepalvelulain ensimmäisen vaiheen kertalipun myyntivelvoite **nykymuodossa** antaa matkaketjujen edistämiseen riittävän velvoitteen ja pohjan luoda perusmallin toimijoiden väliselle yhteistyölle. Koko asiassa ollaan vasta orastavassa kehitysvaiheessa ja toimialalla haetaan oikeita vastuunjakoja myyntiyhteistyöhön palvelupaketoinnissa. Ensimmäisen vaiheen kertalippujen käytännesääntöjen

laatiminen on annettu Viestintävirastoon tehtäväksi. Lippu -verkostoon on kutsuttu mukaan laaja joukko palveluntuottajia. Prosessissa on hahmottunut jo kertalipun kohdalla asian monimutkaisuus ja uusia kysymyksiä, joista toimijoiden tulisi sopia. Käytännesääntöohjeistus valmistuu vuoden 2017 lopussa, kun laki astuu voimaan 1.1.2018.

Nyt käsittelyssä olevaan lakiesitykseen liittyy eduskunnassa käsittelyssä oleva hallituksen esitys liikenteen palveluista annetun lain III osan 2 luvun 2 §:n muuttamisesta. Paikallisliikenneliitto totesi asiasta antamassaan lausunnossa, että lakimuutos olisi täysin vastakkainen niiden havaintojen kanssa, joita Lippuverkostossa on tehty. Tarkoituksena näytti olevan sopimusehtojen asettamisen kaventaminen

Yli 40 % suomalaisen julkisen liikenteen liikevaihdosta on julkista rahaa. Kaupunkiseutujen liikennepalvelujen ja niitä tukevien palvelujen hankintaa on tehtävä palvelusopimusasetusta, erityisalan hankintalakia ja tilaajavastuulakia noudattaen ja niissä suositellaan käytettävän muun muassa julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja sekä julkisten IT-hankintojen yleisiä sopimusehtoja. Viranomaista edellytetään varmistamaan, että sopimuskumppanit täyttävät lakisääteiset velvoitteensa. **Julkisen rahan käyttöön liittyviä näkökantoja ei ole missään liikennepalvelulain käsittelyvaiheessa huomioitu tai arvioitu suhteessa pakottavaan velvoitteeseen avata jälleenmyyntikanavia.** Subventoituja palveluja velvoitetaan antamaan ulkoiseen myyntiin ilman tarkastelua siitä, miten viranomaiset huolehtisivat, ettei julkisen sektorin tuki joukkoliikenteen järjestämiseen kanavoidu yksityisille toimijoille.

Puolesta-asiointi esitetään sellaiseksi, että asiakkaan on oltava MaaS -palveluntarjoajan ja liikennepalvelun asiakas, minkä jälkeen tietoja vertailemalla todetaan, että MaaS operaattori voi hankkia lipun asiakkaan puolesta. Joukkoliikenteen arvolippu, sarjalippu tai kuukausilippu (viranomaisen tai yrityksen) on sopimus, jossa on molempia osapuolia sitovia ehtoja. **Käytännössä asiakas valtuuttaisi yrityksen tekemään oikeustoimia/sopimuksia puolestaan** (13.6.1929/228 Laki varallisuusoikeudellisista oikeustoimista). Kyse ei ole lippujen ostossa tilinkäytöstä kuten pankkipalveluissa tai asiakkaan omien tietojen siirrosta.

Puolesta-asioinnissa käsitellään henkilötietoja. **Lainsäätäjän velvoite tarkastella puolesta-asiointia EU-tietosuoja-asetuksen näkökulmasta on ohitettu kokonaan.**

MaaS

Suomessa raportoituja MaaS -kokeiluja ovat Seinäjoen Kätevä (parikymmentä asiakasta) ja Ylläs Around (140 matkan ostotapahtumaa kaudella 2016-2017). Lisäksi pääkaupunkiseudulla on arviolta joitakin satoja MaaS palvelunkäyttäjää. Pyrkimystä kansainväliseen ajatus- ja teknologiajohtajuuteen tässä teemassa tuetaan valtion toimesta muun muassa vahvalla vienninedistämisellä ja liikennealan kasvuohjelmalla.

Kansainvälinen joukkoliikenneyhteisö on kaikkialla MaaS:sta kiinnostunut, mutta samalla tiedostetaan, että ollaan vielä oppimisvaiheessa. MaaS operaattorit maailmalla itsekin myöntävät, ettei toiminta ole vielä kannattavaa, ja suurin hyöty voi aluksi olla toiminnasta saatu tieto. Kaikki haluavat olla kehittämässä asiaa, oppia oikeista kulkumuotokokonaisuuksista, niiden kysynnästä sekä hinnoittelusta, saada uusia asiakkaita ja parantaa palveluja. Lisäksi tiedostetaan, että vaikka alustateknologisesti olisi kyvykkyys siirtää MaaS -konsepti minne tahansa, tulee jokainen palveluratkaisu eri puolilla maailmaa ja eri paikkakunnilla olemaan erilainen paikallisista olosuhteista, tarpeista ja myös lainsäädännöstä riippuen. Vaikka palvelupaketti ja liiketoiminta olisi saatu käyntiin Helsingissä tai Ylläksellä, kaikki asian käynnistämiseen liittyvät viestintä- ja vuoropuheluvaiheet, yhteistyöneuvottelut sekä suunnittelu ja toteutus on sovitettava erikseen seuraavaan paikalliseen tarpeeseen ja olosuhteeseen Yhdysvalloissa tai Keski-Euroopassa.

Kansainvälisten MaaS -kokemusten mukaan kaikkien vaikein ja monimutkaisin asia kehitystyössä on se, miten sopimuksissa jaetaan vastuut suhteessa asiakaspalveluun. Asiakkaisiin liittyvistä vastuista sopiminen, kuluttajansuojan turvaaminen ja myyntiyhteistyö ylipäätään edellyttävät sopimuksia.

Myyntikanavat

Viranomaisten järjestämässä liikennepalvelutoiminnassa myyntikanavia, jollainen MaaS-alustakin olisi, kohdellaan viranomaisen toimintaa ohjaavan lainsäädännön ja julkisen rahan käyttöä ohjaavan palvelusopimusasetuksen ja hankintalainsäädännön mukaan syrjimättömästi ja tasapuolisesti. Hankintalain mukaan **hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin. Kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa on pyrittävä huomioimaan hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden riittävä avoimuus ja syrjimättömyys.**

Joukkoliikenteen lipunmyynnissä pidetään yllä niitä myyntikanavia jotka myyvät. Myyntikanavien hankintaa on tehty usein julkisena hankintana, jolloin halutaan selvittää myynnin hinta eli hankkia lopulta asiakkaalle mahdollisimman edullinen tapa lipun ostoon. Kun on kyseessä fyysiset toimipisteet, on tavoiteltu esimerkiksi maantieteellisesti mahdollisimman kattavaa verkostoa. Joukkoliikennetuotteen myynnistä saatu myyntiprovisio on tuloa, osa julkisen palvelutoiminnan arvoa ja sen on tulkittu edellyttävän julkista hankintaa, ellei muutoin ole syrjimättömin ehdoin mahdollistettu myyntiä kaikille halukkaille.

Jo liikennepalvelulain edellisessä vaiheessa asetettu velvoite avata kertalipun myyntikanavat ohittavat edellä mainitut periaatteet ja tavat kohdella muita myyntikanavia. Toisen vaiheen puolesta-asiointi on vielä pidemmälle menevä ratkaisu, minkä **vaikutusarvioinnissa ei ole huomioitu julkisen rahan käyttöön liittyviä velvoitteita lainkaan.**

Asiakkaat

Asiakkaan näkökulmasta puolesta-asiointi ja valtuuttaminen olisi monivaiheinen prosessi. Mahdollisuus kohdistuisi lakiesityksen mukaan sellaisiin asiakkaisiin, joilla on jo asiakkuus sekä liikennepalveluntarjoajalla että MaaS -operaattorilla. Käytännössä kyse on joukkoliikenteen nykyasiakkaista, joille palvelupakettiin saatavat lisäpalvelut antavat lisäarvoa. Toisaalta on epäselvää, keitä ja minkä nykyisten liikennepalvelujen asiakkaita puolesta-asioinnin mahdollisuus lainsäätäjän mukaan koskisi. Tämäkin riippuisi viime kädessä siitä, mistä markkinasta MaaS operaattorit olisivat kiinnostuneita.

Vaikutusarvioinnissa esitetään, että MaaS asiakkuuden kautta asiakkaan vuotuinen matkakustannus halpuisi yhden joukkoliikennekuukausilipun verran. Kuluttajien hyötyjen taloudellinen arviointi perustunee tältä osin virheelliselle olettamalle, että palvelupaketointi lisäpalveluineen olisi nykyistä joukkoliikenteen vuosihintaakin edullisempi.

On epävarmaa, missä määrin järjestelmien ja käytäntöjen luomiseen käytettävät kulut näkyisivät loppukäyttäjien maksamissa hinnoissa, ja lienee vielä epävarmaa, kuinka kypsä markkina on tällaiselle asioinnille. Matkustajan oikeuksien kannalta kriittinen kysymys on, kuka viime kädessä vastaa usean toimijan toteuttamasta matkaketjusta. Laki velvoittaa välityspalvelun tarjoajan ilmoittamaan kenen tahon puoleen pitää kääntyä, mutta luonnosvaiheen useissa lausunnoissa todetaan, että matkustajan oikeudet jäävät edelleen epäselvään tilanteeseen. Näistä tulee sopia sopimuksissa.

Puolesta-asioinnille toimivampi ja kuluttajalähtöisempi malli olisi sopimusvapauteen perustuva malli, jossa palvelutarjoajat itse tunnistavat yhteistyöt, joista kuluttajille on eniten hyötyä ja näin ollen palveluntarjoajille eniten liiketoiminnan kasvumahdollisuuksia. Erilaisia sähköisiä vertailu- ja palvelujen hankinta-alustoja syntyy myös ilman, että yhteistyöhön pakotetaan liikennepalvelulailla.

Alustatalous

Digitaalisuus on nykyisin mukana kaikessa liiketoiminnassa. Ei ole erillistä digitaalitaloutta. Kaikki liiketoiminta on myös yhä selkeämmin palveluliiketoimintaa. Keskisuurten kaupunkien lipputuotteista 20-40 % ostetaan netistä ja joukkoliikenteen reittioppaat ovat kaupunkien käytetyimpiä netti- ja kännykkäsovelluspalveluita. Liikennepalvelujen tarjoajat työskentelevät palvelutiedon saamisen, lippujen hankkimisen ja käyttämisen helpottamiseksi. Teknologia kehittyy siten, että yhteistyö muiden liikennepalvelutarjoajien ja myyntipaikkojen kanssa on entistä helpompaa.

Suhteessa alustatalouteen tulisi olla yleisenä lähtökohtana neutraalisuus puhtaasti perinteisen liiketoiminnan ja digitaalisen liiketoiminnan välillä. Myös kansallisen ja EU:n sisämarkkinoilla tapahtuvan digitaalisen liiketoiminnan välillä. Liikennepalvelulaissa ollaan luomassa kansallisesti kaikkien palvelujen myyntiin oikeutettua kerrosta ja myyntikanavien avaamisvelvoitteen kohteena olevia palveluja.

Puolesta-asioinnin mahdollistavien järjestelmien ja käytäntöjen luominen on kallis ja hallinnollisesti raskas prosessi, ja nämä eivät ole liikennepalvelualalla yhtä helposti standardoitavissa kuin pankkialalla. Liikennepalvelun tarjoajaa ei voida velvoittaa järjestämään vahvan tunnistamisen välinettä. Sellaista ratkaisua, jossa **yritys asioisi kansalaisen puolesta,** tulisi kehittää **selvittämällä ensin sen tietosuoja-asetuksen mukaisuus**. **Puolesta-asiointia tulee kehittää kansallisessa palveluarkkitehtuuriohjelmassa ilman kustannuksia liikennepalvelujen toteuttajille**. Tähän mennessä rakennetuille puolesta-asioinnin mahdollisuuksille, käytännössä siirtymä paperisista valtakirjoista sähköisiin, on todettu olevan todellista kysyntää sosiaali- ja terveyspalveluissa esimerkiksi vanhempien asioidessa lastensa puolesta ja muun muassa yritysten tarpeissa suhteessa kirjanpitoon ja palkanlaskentaan sekä verottajalle toimitettaviin tietoihin. Asiointipalvelu tarkistaa valtuusrekisteristä henkilön valtuudet toimia toisen henkilön tai yrityksen puolesta. Palvelu kannattaa toteuttaa keskitetysti toimijakohtaisten ratkaisujen sijaan, jolloin toiminta on kustannustehokasta ja asiakkaille selkeämpää.

Lisätietoja:

Minna Soininen
toiminnanjohtaja
Paikallisliikenneliitto