

## Pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden toimivuus

TALOUSTEOREETTINEN TARKASTELU KILPAILUTTAMISEN VAIKUTUKSISTA PÄÄKAUPUNKISEUDUN TYÖSSÄKÄYNTIALUEEN BUSSIMARKKINOIDEN TOIMIVUUTEEN JA KILPAILUN EDELLYTYKSIIN – LOPPURAPORTTI





# Pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden toimivuus

Talusteoreettinen tarkastelu kilpailuttamisen  
vaikutuksista pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen  
bussimarkkinoiden toimivuuteen ja kilpailun  
edellytyksiin

Loppuraportti

*Kannen kuva: Liikenneviraston kuva-arkisto*

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

ISBN 978-952-255-166-5

Liikennevirasto  
PL 33  
00521 HELSINKI  
Puhelin 020 637 373

# Esipuhe

Pääkaupunkiseudun bussimarkkinat eivät liiketaloudellisesta näkökulmasta toimi. Vaikka hinnat ovat kilpailutuksen ensimmäisen kierroksen jälkeen nousseet tasaisesti, uusia liikennepalvelutarjoajia ei ole saatu houkuteltua markkinoille ja etenkin pieniä yrityksiä on hävinnyt. Kun vielä markkinoilla toimivat yritykset tekevät huonoa liiketaloudellista tulosta, vastuullisten viranomaisten on arvioitava uudelleen toimintamallien toimivuutta. Liikennevirasto ja Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä, eli viranomaiset, jotka ovat vastuussa alueen joukkoliikennematkaisuista, ovatkin käynnistäneet kesäkuussa 2011 tutkimuksen pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden toimivuudesta. Tutkimuksen lähtökohtana on markkinoihin ja julkiseen palveluhankintaan liittyvä taloustieteellinen tutkimus.

Raportti jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa tarkastellaan pääkaupunkiseudun bussimarkkinoita kahdesta näkökulmasta: markkinoiden kehittymistä nykyiseen muotoonsa perustuen markkinoista kerättyihin tietoihin ja toimijoiden näkemyksiin, joita kartoitettiin henkilökohtaisilla haastatteluilla. Toisessa osassa tarkasteltiin sekä henkilöliikennemarkkinoiden että liikennepalvelumarkkinoiden toimivuutta eri näkökulmista hyödyntäen talousteoriaa ja palveluhankintojen viimeaikaista tutkimusta. Kolmas osa sisältää tutkimuksen johtopäätökset eli havainnot, miten markkinoiden toimivuutta voitaisiin parantaa.

Tutkimuksen ohjausryhmään ovat kuuluneet:

Jenni Eskola, Liikennevirasto

Maria Rosenberg, Liikennevirasto

Reijo Mäkinen, HSL

Matti Lahdenranta, HKL

Pekka Aalto, PLL ry

Tutkimuksen toteutti HMV Service Economy Oy. Tutkimuksen toteuttivat konsultit Jukka Kallio ja Markku Tinnilä, joka toimii myös Aalto Yliopiston kauppakorkeakoulun professorina. Arvokasta toimialatietoutta ja kommentointia tutkimukselle antoivat Pekka Aalto, PLL ry, ja Tero Anttila, WSP Finland Oy. Lisäksi WSP teki raporttiin pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden kehityskatsauksen.

Helsingissä kesäkuussa 2012

Liikennevirasto

Liikennesuunnitteluosasto

# Sisällysluettelo

1	JOHDANTO.....	6
2	PÄÄKAUPUNKISEUDUN BUSSIMARKKINOIDEN TOIMIVUUS.....	8
3	PÄÄKAUPUNKISEUDUN BUSSIMARKKINAT .....	9
3.1	Pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden synty ja kehitys.....	9
3.1.1	Sopimusliikenteen kehittyminen.....	9
3.1.2	Kehitys kohti kilpailuttamista .....	10
3.1.3	Kilpailuttamisen aloittaminen .....	10
3.1.4	Kaupunkien sisäisen liikenteen kilpailutus .....	11
3.1.5	Kilpailun vaikutukset liikennepalvelujen hintoihin vuosina 1994–2001.11	11
3.1.6	Hintojen kehittyminen vuosina 2002 -2011.....	12
3.1.7	Kilpailun vaikutukset markkinoiden rakenteeseen .....	14
3.2	Pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden nykytila .....	14
3.2.1	Palvelutuottajat bussimarkkinoilla .....	14
3.2.2	Kalusto ja sopimuskanta.....	15
3.2.3	Kehyskuntaliikenne.....	16
3.3	Pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden toimijoiden käsityksiä markkinoiden nykytilasta.....	17
3.3.1	Haastateltavat ja haastattelujen toteutus .....	17
3.3.2	Joukkoliikenteen kuluttajamarkkinat ja sen kilpailukyky suhteessa yksityisautoiluun .....	18
3.3.3	Pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden kilpailuympäristö.....	19
3.3.4	Markkina-alueen muutokset.....	20
3.3.5	Kilpailutusmenettely ja sen kehittäminen pääkaupunkiseudun bussimarkkinoilla.....	21
3.3.6	Sopimuksen sisältö ja sopimusehdot.....	22
3.3.7	Liikenneoitsijöiden ja tilaajan välinen vuorovaikutus .....	23
4	BUSSILIIKENNEMARKKINAT OSANA PÄÄKAUPUNKISEUDUN HENKILÖ- LIIKENNEMARKKINOITA .....	24
4.1	Julkisen henkilöliikenteen kahdet markkinat .....	24
4.2	Henkilöliikennemarkkinoiden kysyntä.....	24
4.3	Henkilöliikennemarkkinoiden tarjonta .....	25
4.3.1	Yhteiskunnan rooli henkilöliikennemarkkinoiden kilpailuolosuhteiden luoja ja muuttajana.....	25
4.3.2	Yhteiskunnan politiikkapäätösten taloudelliset perustelut .....	26
4.3.3	Joukkoliikenteen toimeenpanovastuut ja niiden vaikutukset henkilöliikennemarkkinoihin .....	28
4.3.4	Julkisen joukkoliikenteen tarjontaverkosto pääkaupunkiseudulla .....	29
5	BUSSIMARKKINOIDEN KILPAILUTUS JA SOPIMUKSET .....	31
5.1	Julkisten hankintojen markkinat.....	32
5.1.1	Julkisten palveluhankintojen markkinat .....	32
5.1.2	Markkinoiden toimivuus pääkaupunkiseudun bussimarkkinoilla .....	33
5.2	Kilpailuttaminen .....	34
5.2.1	Julkiset hankinnat ja niiden kilpailuttaminen .....	35
5.2.2	Tavarat ja palvelut – erilaiset haasteet hankinnalle .....	36
5.2.3	Miksi julkisia palveluja kilpailutetaan? .....	37
5.2.4	Hankintastrategia.....	38

5.2.5	Hankintojen palvelusisällön määrittely .....	39
5.2.6	Toimittajavalinta .....	40
5.3	Sopimukset ja seuranta.....	40
5.3.1	Sopimusten sisältö .....	41
5.3.2	Toteuman seuranta.....	43
5.4	Markkina-alueen kasvu.....	44
5.4.1	Kehyskunnat osaksi pääkaupunkiseudun joukkoliikennettä .....	45
5.4.2	Kehyskuntien joukkoliikenteen kilpailutuksen vaikutukset pääkaupunkiseudun bussimarkkinoihin .....	46
6	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	49
6.1	Yhteenveto havainnoista.....	49
6.1.1	Markkinoiden toimivuus .....	49
6.1.2	Kilpailutuksen vaikutukset markkinoiden toimivuuteen .....	51
6.1.3	Sopimusten vaikutukset markkinoihin.....	52
6.2	Ehdotuksia markkinoiden toimivuuden parantamiseksi.....	54
6.3	Lopuksi .....	57

## LIITTEET

Liite 1 Haastattelurunko

# 1 Johdanto

Pääkaupunkiseudun bussiliikennettä on julkisen toimijan toimesta kilpailutettu jo lähes kaksikymmentä vuotta. Tänä aikana markkinat eivät ole kehittyneet eri osapuolia tyydyttävään suuntaan; tarjoajien määrä on supistunut ja hinta on käytännössä ratkaissut tarjouskilpailun tuloksen. Palveluja tarjoavat yritykset eivät ole pystyneet kehittämään omaa toimintaansa, vaan kaikki huomio on jouduttu keskittämään yrityksen operatiivisten kustannusten minimointiin. Tästä huolimatta yritysten kannattavuus on ollut heikko. Yritysten tekemät säästötoimet eivät ole voineet olla vaikuttamatta palvelujen laatuun. Vaikka asiakaspalvelua on mitattu jatkuvasti, ja sen tulokset ovat vähäisessä määrin vaikuttaneet yrityksille maksettavaan palvelukorvaukseen, kysyntää ei ole pystytty näillä keinoin merkittävästi kasvattamaan.

Seitsemän kuntaa, Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi ja Sipoo muodostavat julkisen liikenteen kannalta yhtenäisen alueen, jossa kuntien yhteinen toimija Helsingin seudun liikenne (HSL) organisoii alueen julkisen joukkoliikenteen eli suunnittelee reitit ja aikataulut ja informoi niistä kuluttajia eri medioiden välityksellä sekä suunnittelee ja toteuttaa maksujärjestelmäratkaisut ja kerää lipputulot. Bussiliikenteen ja raideliikenteen (raitiovaunut, metro, rautateiden lähiliikenne) osalta HSL myös ostaa liikennepalvelun markkinoilta. Koko alue on jaettu pienempiin osiin. Osa-alueet kilpailutetaan julkisen hankinnan kilpailutusmääräysten mukaisesti. Sopimukset ovat aikaisemmin olleet viiden vuoden pituisia ja niihin on liittynyt normaalisti parin vuoden optio. Uusissa sopimuksissa sopimusaikaa on pidennetty, tavoitteena 7 vuotta ja 3 vuoden optio. Lyhyempiä sopimuksia tehdään, kun tiedetään, että reitit ja niiden kysyntä muuttuvat nopeammin. Tästä esimerkkinä ovat ns. Länsimetron ympäristössä kulkevat bussireitit. Kilpailutuksia tehdään kaksi kertaa vuodessa, ja kussakin kilpailutuksessa pyritään kokoamaan erisuuruisia reittinippuja eli kohteita liikennöitsijöille tarjottavaksi.

HSL:n kilpailuttamaa aluetta on pyritty viimeisinä vuosina laajentamaan ns. kehyskuntiin, joissa tällä hetkellä bussiliikenne sekä kuntien sisällä että kuntien välillä toimii yksinoikeusperiaatteella (siirtymäajan liikennöintisopimukset). Liikenteenharjoittaja on organisoinut liikenteen, aikataulut ja reitit, sekä itse liikennöi kunnan alueella että kunnasta muualle pääkaupunkiseudulla. Kehyskunnan liittyessä ns. HSL-alueeseen, kunnan liikenne siirtyy siirtymäkauden jälkeen vuoden 2014 puolivälissä HSL:n kilpailutuksen piiriin. Keravan ja Kirkkonummen liikenne on vuosista 2006 ja 2007 lukien sopimusperusteisesti kuulunut HSL:n järjestämään joukkoliikenteeseen. Sipoo liittyi mukaan vuoden 2012 alusta lukien.

Uusien kuntien liittyessä HSL-alueeseen ja kilpailutuksesta saatujen kokemusten perusteella on herännyt tarve selvittää, miten julkisen toimijan, HSL:n, tulisi hankkia bussiliikennepalvelut, jotta keskeinen tavoite, bussiliikennepalvelujen kysynnän kasvu, voitaisiin saavuttaa?



Vastaus yllä olevaan kysymykseen ei ole yksinkertainen Markkinoille, kilpailutukselle, palveluille ja palvelujen tuottajille asetettavat vaatimukset ovat haastavia ja osaksi ristiriitaisia:

- kilpailu toimii ja palvelut toteutuvat tehokkaasti eli kustannukset pysyvät alhaisina
- markkinat houkuttelevat uusia palvelujen tarjoajia takaamaan palvelutarjonnan jatkuvan kehittymisen myös tulevaisuudessa
- palvelutuottajien liiketoiminta on riittävän kannattavaa, että ne pystyvät ylläpitämään korkeaa laatua, asiakaspalvelu paranee ja uusia potentiaalisia palveluinnovaatioita kyetään ja halutaan kehittää ja ottaa käyttöön.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää kilpailuttamisen vaikutukset bussiliikenteen markkinarakenteisiin ja tunnistaa erilaiset vaihtoehdot kilpailuttamisen toteuttamiseksi huomioiden eri osapuolet; liikennepalvelujen olemassa olevat ja potentiaaliset asiakkaat, julkinen toimija, jonka haasteena on monitavoitteisuus, sekä toimialan yritykset, liikennöitsijät, joiden haasteena on taloudellisesti kannattava liiketoiminta.

### **Raportin sisältö**

Raportissa noudatetaan valtaosaltaan jo haastatteluissa käytettyä runkoa. Luvussa 2 esitetään tutkimuksen perushypoteesi sekä tutkimuskysymykset, joiden kautta lähestytään tutkimuskokonaisuutta, pääkaupunkiseudun bussiliikennemarkkinoiden toimivuutta. Luvussa kolme puretaan tutkimuksen aikana tehtyjen haastattelujen tulokset ja nostetaan haastatteluissa nousseet lisäkysymykset tarkasteluun. Luvussa neljä kuvataan henkilöliikennemarkkinoiden toimintaa, määritellään karkealla tasolla liikenteen ekosysteemiä ja sen toimijoita ja tarkemmalla tasolla bussiliikennepalvelujen toimijoita ja niiden roolia nykyisessä toimintaympäristössä. Luvussa viisi paneudutaan bussiliikennepalvelujen hankintaan julkisten hankintojen ja palveluhankintojen viitekehysten avulla. Luvussa 6 esitetään tutkimuksen tulokset eli johtopäätökset, miten pääkaupunkiseudun bussimarkkinoita talousteoreettisen tarkastelunäkökulmasta voitaisiin kehittää.

## 2 Pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden toimivuus

Lähtökohtana tutkimukselle oli markkinoiden eri osapuolten, palvelujen ostajan sekä palvelujen tarjoajien huoli markkinoiden toiminnasta. Osapuolten välisestä tutkimusta edeltävässä keskustelusta on muodostettu seuraava väite.

**Väite:**

*Pääkaupunkiseudun bussiliikennettä on julkisen toimijan toimesta kilpailutettu toistakymmentä vuotta ja tuloksena on epätydyttävä tilanne sekä tilaajan että palveluja tuottavien yritysten eli liikennöitsijöiden kannalta.*

Tilaaaja, palvelujen tuottajat sekä alan muut toimijat, kalustotoimittajat, muiden liikennepalvelujen tuottajat ja joukkoliikenteen asiantuntijat olivat tutkimuksessa tehdyissä haastatteluisissa yhtä mieltä väitteen paikkaansa pitävyydestä. Tilaaajan kannalta markkinoiden toimivuus sen sijaan näyttää hieman erilaiselta: kilpailutus on laskenut palvelujen hankintahintaa verrattuna kilpailua edeltäneeseen aikaan, mikä on ollut tilaajan kannalta positiivista. Haastateltujen toimijoiden, muiden asiantuntijoiden kilpailutuksen historiakatsauksen mukaan suuri osa tästä hinnanalennuksesta tapahtui kuitenkin ensimmäisellä kilpailutuskierröksellä. Alhaisiin tarjoushintoihin johtaneita syitä on pohdittu epävirallisesti monissa yhteyksissä ja selityksiksi on esitetty mm. talouden tilaa Suomessa 1990-luvun alkupuolella, kilpailuun osallistuvien yritysten omistusrakennetta kilpailutushetkellä, valtapeliä alalla jne. Eri osapuolet ovat olleet kuitenkin yksimielisiä siitä, että ensimmäiset kilpailutukset vaikuttivat koko markkinoiden hintatasoon merkittävästi silloin ja vaikuttavat edelleen. Kaikki haastatellut osapuolet myöntävät kuitenkin, että markkinoiden toimivuuteen liittyy riskejä, koska uusia yrityksiä ei ole tullut markkinoille ja hallittu vetäytyminen markkinoilta on erittäin vaikeaa, uudet kehitysideoit eivät synny markkinoiden sisältä ja vain tilaajalla on varaa tehdä aitoa tuote- ja palvelukehitystä.

Selvää ja yksiselitteistä kuvaa, missä ovat syyt ongelmille ja toimenpiteitä, mitä pitäisi muuttaa markkinoiden tervehdyttämiseksi, ei kuitenkaan kukaan osapuoli pystynyt esittämään. Tämän raportin tavoitteena on lähestyä kysymystä talousteorian ja hankintaan, erityisesti julkisten palveluiden hankintaan liittyvien viitekehysten kautta.

Raportin rungoksi esitetään kolme kysymystä:

1. Onko syy epätydyttävään tilaan markkinoilla itse markkinoissa ja sen toimivuudessa?
2. Onko syy epätydyttävään tilaan markkinoilla kilpailutuksessa ja sen ehdoissa?
3. Onko syy epätydyttävään tilaan markkinoilla tilaajan ja palvelutuottajien eli liikennöitsijöiden välisissä sopimuksissa?

Nämä kysymykset noudattavat myös taloustieteellistä tutkimustraditiota, jossa markkinoita tutkitaan rakenteen ja prosessien, ei vain kysynnän, tarjonnan ja hinnanmuodostuksen kautta. Tavoitteena tällä tarkastelunäkökulmalla on löytää pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden kipupisteet ja tehdä kehittämissuhteita markkinoiden toimivuuden tehostamiseksi talousteoreettisesta näkökulmasta.

## 3 Pääkaupunkiseudun bussimarkkinat

Pääkaupunkiseudun joukkoliikenne on kehittynyt viimeisen kahden vuosikymmenen aikana neljän kaupungin (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen) muodostamaksi yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Kaupungit olivat luovuttaneet toimivaltaisen viranomaisen tehtävät yhteiselle viranomaisorganisaatiolle, Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnalle (YTV), josta 2010 muodostettiin Helsingin seudun liikennekuntayhtymä eli HSL. Kuntayhtymä sekä suunnittelee että hankkii palvelut koko kuntayhtymän alueelle.

Bussiliikenteessä kunnat ovat luopuneet omaan palvelutuotantoon perustuvasta ns. ”inhouse”-järjestämistavasta ja siirtynyt tilaaja-tuottaja malliin. HSL hankkii liikennepalvelut yksityisoikeudellisilta liikenneosakeyhtiöiltä kilpailuttamalla. Tämän luvun tavoitteena on kuvata bussimarkkinoiden syntyä sekä niiden nykytilaa. Tarkastelu jakautuu kahteen osaan: ensin tarkastellaan kehitystä lähinnä lukujen valossa, toisessa osassa tarkastelun fokuksena on, miten markkinoiden eri toimijat, liikennöitsijät ja tilaajaorganisaation edustajat sekä muut pääkaupunkiseudun joukkoliikennetoimijat, kokevat markkinatilanteen.

### 3.1 Pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden synty ja kehitys

Jotta pystyisimme ymmärtämään markkinoiden nykytilaa, on tunnettava polku miten nykytilaan ollaan tultu ja miten nykyiset tavat toimia ovat kehittyneet vuosia kestäneen kilpailutuksen aikana. Historia kertoo myös sen, miksi markkinoilla on juuri nykyinen määrä ja nykyisen kaltainen palveluja tarjoavien liikennöitsijöiden joukko.

Bussimarkkinoiden kehittäminen ei voi lähteä tyhjältä pöydältä vaan olemassa olevasta tilanteesta: markkinoiden rakenteesta, markkinoilla toimivista yrityksistä, varikoverkostosta, tällä hetkellä käytössä olevasta kalustosta, kuljettajista ja työvoimamarkkinoista sekä nykyisestä pitkälle tulevaisuuteen voimassa olevista liikennöintisopimuksista. Tuntemalla nykyiset markkinat ja niiden rakenteelliset hitaudet, pystytään arvioimaan mitkä näistä tulevaisuutta sitovista tekijöistä on muutettavissa ja millä hintaa.

#### 3.1.1 Sopimusliikenteen kehittyminen

Pääkaupunkiseudulla vallitsi 1970–80-luvuilla kuntien pyrkimys saada enemmän vaikutusvaltaa seudun joukkoliikenteeseen. Seutu kasvoi ja tarve järjestää edullista ja koordinoitua suunniteltua joukkoliikennettä korostui. Ensimmäinen merkittävä muutos tapahtui 1972, kun Helsinki solmi yksityisten liikenteenharjoittajien kanssa ns. HEJULI-sopimuksen, jolloin yksityisten liikenteenharjoittajien Helsingin sisällä liikennöimä bussiliikenne muuttui sopimusliikenteeksi. Samalla HKL:n yhteistariffi ulottui HKL:n bussien ja raitiovaunujen ohella yksityisiin busseihin.

Vantaa puolestaan hankki itselleen vuonna 1975 Vantaan liikenne Oy:n ja tämän jälkeen otettiin käyttöön Vantaan sisäinen tariffi, jonka piiriin tulivat myös yksityiset liikenteenharjoittajat.

Ennen vuotta 1985 Espoon suunnan seutuliikenne, Espoon sisäinen bussiliikenne ja VR:n lähiliikenne olivat kunnallisen tariffin ulkopuolella. Espoo teki oman sopimuksen paitsi sisäisestä myös oman suuntansa seutuliikenteestä. Espoon tariffin mukainen liikenne alkoi vuonna 1985.

Pian Espoon sopimuksen solmimisen jälkeen saatiin aikaan koko seutua koskeva ratkaisu, jonka mukaisesti kesäkuussa 1986 syntyi koko seudun kattava kolme osaluuetta (Helsinki, Espoo-Kauniainen ja Vantaa) sekä kaksi vyöhykettä (seutuliput ja kuntien sisäiset liput) sisältävä tariffijärjestelmä, jonka liikenne oli järjestetty edellä mainituilla Helsingin ja Vantaan sisäisillä sopimuksilla, Espoon liikennöintisopimuksilla sekä uutena YTV:n seutuliikennöitsijöiden kanssa tekemällä sopimuksella, joka kattoi Vantaan ja Helsingin väliset seutulinjat sekä joitain poikkaitselinjoja. Lisäksi YTV hankki VR:ltä erillisellä sopimuksella lähijunaliikenteen palvelut toimialueellaan. Bussiliikenteestä jäi sopimusten ulkopuolelle tässä vaiheessa HKL:n omana tuotantona ajama bussiliikenne. Myöhemmin Espoon sopimuksen päättyessä vuonna 1993 kaikki Espoon suunnan seutulinjat siirtyivät YTV:n sopimukseen.

### 3.1.2 Kehitys kohti kilpailuttamista

Talouden kehitys oli 1980-luvun lopulla nopeaa. Inflaatiosta sekä neuvoteltujen liikennöintisopimusten sisältämästä indeksiautomaatiikasta johtui, että liikennöintikorvausten yksikköhinnat nousivat nopeasti. Samalla edullinen seutulippu ja seudun asukasmäärän kasvu toivat joukkoliikenteeseen uusia matkustajia, jolloin joukkoliikenteen tarjontaa piti lisätä. Liikenteen yksikkökustannusten kasvu ja tarjonnan samanaikainen lisääminen johtivat YTV:n jäsenkuntien maksuosuuksien nopeaan nousuun. Tästä seurasi tarve hillitä kustannusten nousua.

Linja-autoliikennettä harjoitettiin ennen kilpailuttamista linjaliikenneluvilla, joiden säädösperustana olivat Tieliikennelaki (TLL 143/1957) sekä asetus ammattimaisesta moottoriajoneuvoliikenteestä (AMA, 646/70). Suomen liittyminen ensin Euroopan talousalueeseen (ETA) ja myöhemmin EU:iin sai aikaan muutoksia lainsäädännössä.

Maaliskuussa 1991 tuli voimaan uusi henkilöliikennettä koskeva laki. Laki mahdollisti kaupunkien ja YTV:n taloudellisesti vastaaman henkilöliikenteen kilpailuttamisen. Vuoden 1994 alussa tuli voimaan laki julkisista hankinnoista. Lain mukaan julkiset hankinnat on aina kilpailutettava.

Joulukuussa 1992 YTV:n hallitus päätti, että seutuliikennettä koskevat tarjouskilpailut järjestetään siten, että kilpailutettu liikenne voi alkaa 1.1.1995.

### 3.1.3 Kilpailuttamisen aloittaminen

YTV kilpailutti kevästä 1994 alkaen koko seutuliikenteen neljällä useasta kohteesta muodostuvalla kilpailutuskierröksellä niin, että kilpailutettujen sopimusten liikennöinti alkoi tammikuussa 1995, elokuussa 1995, tammikuussa 1996 ja elokuussa 1996.

Ensimmäisen tarjouskilpailun sopimukset tehtiin kolmeksi vuodeksi. Sopimusten umpeuduttua kilpailuttamista jatkettiin siten, että tarjouskilpailuja järjestettiin pari kertaa vuodessa. Suuria tarjouskilpailuja järjestettiin toisella kierroksella neljä. Isojen kilpailujen välillä kilpailutettiin joitakin yksittäisiä linjoja. Sopimuskausi piteni kohteita uudelleen kilpailutettaessa viiteen vuoteen.

Seutuliikenteen laajuus oli ennen kilpailuttamista vuonna 1993 yhteensä 29,5 miljoonaa kilometriä ja vuonna 2000 33,3 miljoonaa kilometriä.

### 3.1.4 Kaupunkien sisäisen liikenteen kilpailutus

Pääkaupunkiseudun kunnat kilpailuttivat sisäisen liikenteensä sitä mukaa kuin vanhat pitkäaikaiset sopimukset umpeutuivat. Helsingin kaupunki järjesti ensimmäisen tarjouskilpailun sisäisestä liikenteestään vuonna 1997. Tämän jälkeen Helsinki järjesti neljä laajaa kilpailutusta ja kilpailutti erikseen yhden linjan liikenteen. Helsingin sisäisen bussiliikenteen suorite vuonna 2000 oli yhteensä 34,0 miljoonaa kilometriä. Se oli kesäkuuhun 2001 mennessä kilpailutettu lähes kokonaan. Kilpailun ulkopuolella olivat viiden kilpailukierroksen liikenteen alkamisen jälkeen toukokuussa 2002 vain linjat 17 ja 23. Helsingissä kilpailuttaminen koski sopimusliikenteen lisäksi siis myös HKL:n omana tuotantona liikennöimää bussiliikennettä.

Espoon kaupunki kilpailutti koko sisäisen bussiliikenteensä yhdellä kertaa vuonna 1998. Kilpailutettu liikenne alkoi 1.7.1999. Espoon sisäisen liikenteen kokonaissuorite vuonna 2000 oli 8,8 miljoonaa kilometriä.

Myös Vantaan kaupunki kilpailutti koko sisäisen bussiliikenteensä yhdellä kertaa vuonna 1999. Kilpailutettu liikenne alkoi 1.1.2000. Vantaan sisäisen liikenteen suorite vuonna 2000 oli 7,1 miljoonaa kilometriä.

### 3.1.5 Kilpailun vaikutukset liikennepalvelujen hintoihin vuosina 1994–2001

Kilpailuttaminen vaikutti tuntuvasti liikennepalveluiden ostohintaan. Kaikkiaan ensimmäisen kerran kilpailutettujen kohteiden hintataso putosi vuosina 1994–2001 keskimäärin 23,2 %. Eri kilpailukierrosten välillä näyttää kuitenkin olleen eroja, joita havainnollistetaan taulukossa 1.

Taulukko 1. Kilpailun vaikutus hintatasoon ensimmäisessä kilpailutuksessa

Kilpailuttaja	Kilpailutusajankohta	Hinnan alennus keskimäärin (%)	Hajonta	Kilpailutuskierroksia
YTV	1994–96	29,5 %	25,7–34,3 %	4
HKL	1997–99	17,5 %	17,3–17,8 %	3
Espoo ja Vantaa	1999	30,9 %	28,9–32,6 %	2
HKL	2000–01	12,9 %	11,9–14,0 %	2

Seutuliikenteessä sekä Espoon ja Vantaan sisäisessä liikenteessä ensimmäisten kierrosten alennus näyttää olleen noin 30 %. Näitä markkinoita dominoivat ennen kilpailutusten aloittamista kunnallisessa omistuksessa olleet Espoon Auto Oy ja Vantaan Liikenne Oy, jotka myöhemmin muttuivat ulkomaalaisomisteisiksi.

Helsingin sisäisessä liikenteessä alennus oli keskimäärin 15,6 %. Siellä taas suurimmat liikenteenharjoittajat ennen kilpailun aloittamista olivat kunnalliset HKL Bussiliikenne (liikelaitos) ja Suomen Turistiauto Oy (STA). Helsingin sisäisen liikenteen mallisempiin alennuksiin saattoi vaikuttaa se, että ennen kilpailun aloittamista neuvoteltujen sopimusten yksikköhintoihin sovittiin liikenteen tilaajana toimineen HKL:n ja liikenteenharjoittajien kesken alennus. Tähän alennukseen liittyi vastapainona kilpailuttamisen siirtäminen parilla vuodella. Tosin myös YTV oli saanut ennen kilpailutta-

misen aloittamista seutuliikennettä koskeviin sopimuksiin noin 7 %:n alennuksen. Mielenkiintoinen yksityiskohta on Helsingin kolmen ensimmäisen kierroksen selvästi suurempi hintojen alennus, keskimäärin 17,5 %, kahteen viimeiseen kierrokseen verrattuna. Viimeisten kierrosten hintojen alennus oli keskimäärin 12,9 %.

Kun YTV:n ja Espoon liikennettä kilpailutettiin uudelleen, nousivat hinnat keskimäärin 5,7 %:lla. Näissä nousuissa on kuitenkin ollut vaihteellisuutta, joka käy ilmi taulukosta 2.

Taulukko 2. Hintojen muutos toisella kilpailutuskerralla

Kilpailuttaja	Kilpailutus- ajankohta	Hinnan nousu keskimäärin (%)	Hajonta	Kilpailutus- kierroksia
YTV	1997–98	2,2 %	1,0–2,9 %	3
YTV	2000–01	13,4 %	12,6–18,1 %	3
YTV ja Espoo	2001	7,7 %	6,7–8,7 %	2

### 3.1.6 Hintojen kehittyminen vuosina 2002 -2011

Vuonna 2002 voidaan arvioida alkaneen kokonaan uuden ajanjakson seudun kilpailutamisessa. Koko seudun liikenne oli kilpailutettu muutamia yksittäisiä linjoja lukuun ottamatta. Näin ollen kilpailukierroksien kohteet olivat kaikki jo ennen yhteen tai kahteen kertaan kilpailutettuja eikä millään liikennöitsijällä ollut jäljellä hyväkattaisia neuvoteltuihin hintoihin perustuvia sopimuksia.

Tämä tarkastelu perustuu vuosina 2002–2011 järjestettyihin 25 tarjouskilpailukierrokseen, joissa kilpailutettiin 198 eri kohdetta. Näihin sisältyvät kaikki Helsingin hankintakeskuksen (2002–2004), HKL:n (2005–2009), YTV:n (2002–2009) sekä HSL:n (2010–2011) ratkaisemat tarjouskilpailut. Sen sijaan muutamat Espoon ja Vantaan sisäisen liikenteen kohteet eivät ole luvuissa mukana. Kilpailukohteiden hinnoittelua kokonaisuutena kuvataan seuraavassa asetelmassa:

Hintojen nousu/kierros (painotettu ajokm:illä)	4,5 %
Kierroksia, joilla hinta nousi keskimäärin > 5 %	11 kpl (44 %)
Kierroksia, joilla hinta nousi keskimäärin 0 - 5 %	10 kpl (40 %)
Kierroksia, joilla hinta keskimäärin laski	3 kpl (12 %)
Kierroksia, joiden hinnan muutos ei määriteltävissä	1 kpl (4 %)
Kierroksia, joilla vähintään yhden kohteen hinta laski	17 kpl (68 %)
Kohteita, joiden hinta laski	44 kpl (22 %)

Kohteiden, joissa hinta laski, joukossa oli kolme aikaisemmin kilpailuttamatonta kohdetta sekä kaksi kohdetta, joiden liikenne muuttui merkittävästi, joten tietoisin hinnan alentamisen voidaan katsoa tapahtuneen 39 kohteessa eli 20 % kohteista.

Kolmella kilpailukierroksella kilpailutetun liikenteen hinta on kokonaisuutena laskenut aikaisemmasta:

1. Kevään 2003 Helsingin 2. kilpailussa Suomen Turistiauto Oy voitti molemmat kokopäiväkohteet aiempaa alemmilla hinnoilla, minkä lisäksi kilpailussa olleet kolme pientä yöliikennekohdetta menivät alemmilla hinnoilla muille lii-

kennöitsijöille. Kysymys lienee ollut STA:n edellisellä kierroksella kärsityn tappion korvaamisesta lisävolyymilla.

2. Vuonna 2005 Helsingin 2. kilpailussa oli vain linja 54, jonka liikenne muuttui aikaisemmasta km-hinnaltaan kalliista ruuhkaliikenteestä päiväliikennepainotteiseksi, mikä selittää km-hinnan laskun. Kohteen voitti Helsingin Bus-siliikenne Oy.
3. Vuonna 2007 Helsingin 1. tarjouskilpailussa Concordia Bus Finland Oy voitti kolme seitsemästä kilpailutuksessa olleesta kohteesta aikaisempaa alemmin hinnoin, jolloin hintakehitys oli myös kokonaisuutena miinusmerkkinen. Concordia oli myös edellisellä YTV:n kierroksella kasvattanut volyymiaan.

Hintojen kehittymistä on tarkasteltu ajallisesti taulukossa 3.

*Taulukko 3. Hintojen muutos jaksoittain 2002–2011 (tarkastelusta on poistettu kolme yhdestä linjasta muodostunutta kohdetta näiden vertailukelvottomuuden takia)*

Ajanjakso	Kilpailukierrokset kpl	Hintojen muutos, % keskiarvo (min.-maks.)	Tarjoajaa/kohde
2002 - kevät 2005	8	6,7 (-4,9 - 11,6)	4,0
Syksy 2005- kevät 2008	6	1,8 (-0,9 - 3,6)	3,8
Kevät 2008 - kevät 2011	7	6,1 (4,9 - 13,1)	3,1
Syksy 2011	1	2,7	3,2

Taulukosta nähdään, että vuodesta 2002 kevääseen 2005 hintojen muutos vaihteli kierroksittain paljon, mutta hintojen nousun keskiarvo oli melko korkea; 6,7 %. Tämän jälkeen vuodesta syksystä 2005 kevääseen 2008 oli hyvin alhaisen hintojen nousun (+1,8 %) kausi, jota seurasi tasainen korkeiden (+6,1 %) hinnankorotusten jakso keväästä 2008 kevääseen 2011. Tämän kauden päätti HSL:n tuorein joulun 2011 alla ratkaistu kierros, jossa hinnan nousu oli keskimäärin vain 2,7 % ja jonka 14 kohteesta kuudessa hinta laski.

Hintojen muutosta arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että linja-autokaluston laadulle asetettavia vaatimuksia on koko ajan korotettu, minkä olisi luullut vaikuttavan selvästi myös hintoihin.

Taulukosta 3 voidaan myös havaita kohdekohtaisesti tarjoajien määrän väheneminen. Se oli kauden alkupuolella 4, mutta viimeisillä kilpailukierroksilla vain hieman yli 3. Silmiinpistävä on ollut Helsingin sisäisen liikenteen kilpailu vuonna 2009, jolloin kaikkiin viiteen kohteeseen tuli vain kaksi tarjousta. Tulosten perusteella voidaan nähdä ehkä yhteys keväästä 2008 kevääseen 2011 kestäneen tasaisen korkeiden hinnan korotusten sekä tarjoajien määrän vähenemisen välillä.

Muutoin vuosien 2002 -2011 tarjouskilpailujen hintojen kehitys näyttää jakautuneen kolmeen noin kolmen vuoden mittaiseen jaksoon, jotka poikkeavat selvästi toisistaan.

### 3.1.7 Kilpailun vaikutukset markkinoiden rakenteeseen

Ennen kilpailuttamisen alkamista vuonna 1993 seudulla liikennöi 16 liikennöitsijää, joista 13:n markkinaosuus oli vähintään 1 %. Näistä neljän suurimman (kunnalliset HKL, Espoon Auto Oy, Vantaan Liikenne ja STA) osuus oli yhteensä 74 % ajokilometreinä mitattuna

Kilpailuttamisen alussa itsenäisten toimijoiden määrä väheni kuitenkin yrityskauppojen seurauksena neljällä eli liikennöitsijöiden määrä väheni 12:een ja yli 1 %:n markkinaosuuden omaavien liikennöitsijöiden määrä laski 10:een. Suomeen rantautunut ruotsalainen yritys, Linjebuss, osti Vantaan Liikenne Oy:n ja Westendin Linja Oy:n liiketoiminnan. Vastaavasti toinen ruotsalainen yritys, Swebus, osti Vanhankylän Linja Oy:n ja Espoon Auto Oy:n. VR:n omistama Pohjolan Liikenne Oy puolestaan osti Saaren Auto Oy:n ja P.Tyllilän Linja Oy:n.

Jos tarkastellaan muutoksia pidemmällä aikavälillä, päädytään taulukon 4 asetelmaan:

*Taulukko 4. Liikennöitsijöiden määrä sekä markkinoiden jakautuminen*

Vuosi	Liikennöitsijöiden lukumäärä (>1 %)	Neljän suurimman markkinaosuus	Muuta
1993	13	74,0 %	Lisäksi pieniä liikennöitsijöitä
2003	7	92,7 %	Lisäksi pieniä liikennöitsijöitä
2011	8	91,0 %	Lisäksi pieniä liikennöitsijöitä

Vuosi 2003 on valittu vertailuvuodeksi sen takia, että tuolloin kaikki isot kohteet oli kertaalleen kilpailutettu ja koko pääkaupunkiseudun bussiliikenteen voidaan tuolloin sanoa siirtyneen julkisen kilpailutuksen piiriin.

## 3.2 Pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden nykytila

### 3.2.1 Palvelutuottajat bussimarkkinoilla

Kuten edellä markkinoiden kehittymistä kuvaavassa taulukossa 3 nähdään, pääkaupunkiseudun bussimarkkinoita hallitsee neljä liikennöitsijää. Kaksi yrityksistä, Nobina Finland ja Veolia Transport, ovat kansainvälisten liikennekonsernien Suomen tytäryhtiöitä, yksi kunnallisessa omistuksessa oleva yritys (Helsingin Bussiliikenne Oy) ja neljäs valtion omistaman VR-konsernin tytäryritys. Lyhyet kuvaukset markkinoita hallitsevista yrityksistä taulukossa 5 kertovat varsin selkeästi että vain VR:n omistuksessa olevalla Pohjolan Kaupunkiliikenteellä on merkittävää liiketoimintaa pääkaupunkiseudun ulkopuolella.

Markkinoilla toimii myös 7 pienempää liikennöitsijää. Näiden yritysten omistus on kotimainen ja yksityinen. Niiden osuus koko HSL:n sopimuskannasta on kuitenkin marginaalinen. Joillakin näistä yrityksistä on jokin muu kuin suora liiketaloudellinen



motiivi osallistua kilpailuun, kuten uudenlaisen kaluston kokeilut ja informaation saanti HSL-alueen tulevaisuuden suunnitelmista. Ainoastaan Westendin Liikenne Oy kilpailee neljän suuren kanssa aidosti samoista markkinoista.

*Taulukko 5. Lyhyet kuvaukset markkinoiden suurimmista liikennöitsijöistä*

<b>Palvelutuottaja</b>	<b>Lyhyt kuvaus</b>
Nobina Finland Oy	Nobina Finland Oy on Nobina-konsernin tytäryhtiö, Nobina on Pohjoismaiden suurin joukkoliikenneoperaattori. Suomessa yritys toimii pääkaupunkiseudulla. Nobina Finlandilla on yli tuhat työntekijää ja yli 400 linja-autoa.
Veolia Transport Finland Oy	Suomessa Veolia Transport liikennöi pääkaupunkiseudulla kaupunki- ja seutuliikennettä. Etelä-Pohjanmaalla ja Satakunnassa Veolia ajaa tilausajo-, vakio- ja pikavuoro-liikennettä sekä Seinäjoella ja Nurmossa paikallisliikennettä. Yrityksellä on Suomessa 400 linja-autoa.
Helsingin Bussiliikenne Oy	Helsingin Bussiliikenne Oy (HelB) toimii pääkaupunkiseudun paikallisliikenteessä. Tätä palvelua tuottavat lähes 1200 kuljettajaa 500 linja-autolla. Suomen Turistiauton (STA) ajaa tilausajaja koko maassa tai vaikka ulkomaille asti. Tytäryhtiö Helsingin Palveluauto Oy:n palveluautot tarjoavat kuljetuspalveluja kaupunkilaisille, joille liikkuminen on muita hankalampaa.
Pohjolan Liikenne	Pohjolan Liikenne on osa VR-konsernia. Pikavuoroliikenne on osa valtakunnallista ExpressBus-järjestelmää. Sen lisäksi yritys harjoittaa vakiovuoro- ja lähiliikennettä maan etelä- ja keskiosissa sekä Oulun läänissä. Pääkaupunkiseudun kehyskuntien lähiliikenne on osa LähiBussi-ketjua. Yrityksellä on paikallisliikennettä pääkaupunkiseudulla, Kotkassa, Haminassa, Imatralla, Savonlinnassa ja Lohjalla. Yhtiöllä on noin 500 linja-autoa.
Westendin Linja Oy	Pääkaupunkiseudun normaalin linjaliikenteen lisäksi yritys ajaa Espoon sisäisiä palvelulinjoja. Yritys tarjoaa myös ilmaiset kuljetukset Barona-Areenalle Espoon Bluesin kotiotteluihin. Yhtiöllä on noin sata linja-autoa.

### 3.2.2 Kalusto ja sopimuskanta

HSL:llä oli sopimuksia yhteensä yhdentoista liikennöitsijän kanssa vuonna 2011, ja liikennettä ajetaan sopimusten mukaan noin 1250 autolla. Sopimusten tyypillinen kestoaika on ollut aikaisemmissa kilpailutuksissa 5 vuotta, jonka lisäksi niihin on usein liittynyt 1-2 vuoden optio. Uusimmat sopimukset ovat, mikäli merkittäviä muutoksia alueen muussa joukkoliikenne-rakenteessa ei ole odotettavissa, seitsemän vuoden mittaisia. Niihin on lisäksi liitetty 3 vuoden optiomahdollisuus.

Taulukko 6. Markkinoiden sopimukset ja niihin liittyvät kalustomäärät

Liikennöitsijä	Sopimusten määrä	Automäärä sopimuksissa yhteensä
Etelä-Suomen Linjaliikenne	3	14
Helsingin Bussiliikenne	35	463
Laajasalon Liikenne	1	1
Nobina Finland *	29	343
Nurmijärven Linja	1	1
Pohjolan Kaupunkiliikenne	14	129
Taksikuljetus	9	14
Tammelundin Liikenne	1	10
Veolia Transport	23	202
Westendin Linja	10	70
Åbergin Linja **	2	7
* Nobina sis. Concordia Bus Finlandin		
** Åbergin linja sis. Bus Travel Åbergin linjan		

Seuraavan kolmen vuoden aikana (vuosina 2012 -2014) yli 80 % sopimuksista (ajokalustotarpeella mitattuna) päättyy.

Taulukko 7. Seuraavan 5 vuoden aikana päättyvät sopimukset

Päättymisvuosi	Päättävien sopimusten määrä	Automäärä päättyvissä sopimuksissa yhteensä
2011	6	75
2012	31	324
2013	34	292
2014	40	389
2015	15	167
2018	2	7

Jos option käytöstä ei ole tietoa, on päättymisvuodeksi otettu varsinaisen sopimuksen päättymisvuosi

Jokaisella yrityksellä on omat varikkoalueet, joihin ne ovat rakentaneet omia huolto- ja henkilöstöpalveluja. Varikon sijainti on monissa tapauksissa merkittävä kustannustekijä. Liikennöitsijä saa merkittävää hyötyä tarjotessaan palvelujaan kohteisiin, jotka sijaitsevat lähellä sen varikkotoimintoja.

### 3.2.3 Kehyskuntaliikenne

Pääkaupunkiseudulle liikennöi HSL:n sopimuskumppanien lisäksi alueen ympäristökunnista, ns. kehyskunnista, joukko liikennöitsijöitä linjaliikennelupiensa tuottamien yksinoikeuksien perusteella. Nämä liikenneluvat muutettiin vuoden 2009 lopulla säädetyllä joukkoliikennelaililla ns. siirtymäajan liikennöintisopimuksiksi entisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Sopimukset ovat voimassa vähintään vuoden 2014 kesäkuun 30. päivään saakka. Pisimmät sopimukset ovat voimassa vuoden 2019 joulukuun 2. päivään asti (suuri osa kehyskuntien liikennettä koskevista sopimuksista on voimassa enimmäisrajaan saakka). Sopimuksissa ei ole irtisanomismahdollisuutta lukuun ottamatta muutamia sopimuksia, jotka on tehty lain sallimaa minimiä pidemmiksi.

Kun lääninjako vuoden 2010 alussa lakkautettiin, tilalle perustettiin 15 ELY-keskusta. Näistä osa vastaa myös alueensa joukkoliikennetkaisuista. Uudenmaan ELY-keskus vastaa muun muassa pääkaupunkiseutualuetta ympäröivien kehyskuntien joukkoliikenteeseen liittyvistä järjestelyistä.

Lähtöleveysuudessa siirtymäajan liikennöintisopimukset pitävät yllä olemassa olevaa rakennetta. Samaan aikaan kehyskunnat pohtivat suhdettaan Helsingin seudun liikenteen kuntayhtymään. Kerava ja Kirkkonummi olivat jo aikaisemmin liittyneet HSL:än ja Sipoo vuoden 2012 alusta. Muun muassa Nurmijärvi on päättänyt toistaiseksi olla liittymättä alueeseen. Kunnat päättävät itsenäisesti liittymisestä. HSL-alueeseen liittymistä vastustetaan pääasiassa taloudellisista syistä. Vaikutusta on myös sillä, että linja-autoliikennöitsijöiden etujärjestö vastustaa jyrkästi kehyskuntien liittymistä HSL:n järjestelmään ja on tehnyt aktiivista vaikuttamistyötä liittymistä vastaan. Liittymistä puoltavat tahot perustelevat kantaansa liikennejärjestelmän toimivuuden ja joukkoliikenteen palvelutason parantumisella.

Kuntien itsenäisten päätösten perusteella pääkaupunkiseudulle ja sen ympäristöön muodostuu joukkoliikenteen toimintaympäristö, jossa todennäköisesti on kaksi toimivaltaista viranomaista, HSL ja ELY-keskus. Kilpailutuksia tehdään kahden viranomaisen toimesta, sopimukset voivat poiketa toisistaan (esimerkiksi itsenäisten kehyskuntien liikennesopimukset ovat nettoperusteisia, kun taas HSL-alueen sopimukset ovat bruttoperusteisia) ja liikennevuoro ja -aikataulusuunnittelu tapahtuu kahdessa virastossa.

Kehyskuntien joukkoliikenteen palvelutuotantoon osallistuu useita liikennöitsijöitä, joilla ei ole liikennesopimuksia HSL-alueella. Kun HSL-alueella liikennepalvelujen tarjoajien määrä on pienentynyt, ja markkinoiden tarjontarakenne muistuttaa jo oligopolitilannetta, voisiko kehyskuntien markkinoiden avautuminen tuoda myös HSL-alueelle uusia liikennöitsijöitä? Muun muassa tätä kysymystä käsitellään tarkemmin luvussa 5.

### 3.3 Pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden toimijoiden käsityksiä markkinoiden nykytilasta

Mahdollisimman laajan kuvan saamiseksi pääkaupunkiseudun bussimarkkinoista ja markkinoilla ilmenneistä haasteista selvitystä varten haastateltiin markkinoiden eri osapuolten edustajia.

#### 3.3.1 Haastateltavat ja haastattelujen toteutus

Haastattelut toteutettiin elo-syyskuussa 2011. Haastateltavina olivat seudulla toimivat merkittävimmät liikennöitsijät, pääkaupunkiseutualueen ulkopuolella toimivat liikennöitsijät, raideliikenteen operaattorin edustaja sekä tilaajapuolen edustajia. Haastattelut toteutettiin vapaamuotoisesti kuitenkin noudattaen etukäteen haastateltaville jaettua haastattelurunkoa.

Taulukko 8. Haastateltavat henkilöt ja heidän edustamansa organisaatiot

	Organisaatio	Henkilö
Liikennöitsijät, joilla on sopimus/ sopimuksia HSL:n kanssa	Nobina	Tom Ward, toimitusjohtaja
	Veolia	Janne Vihavainen, toimitusjohtaja
	Westendin Linja Oy	Hannu Tehiranta, toimitusjohtaja
	Oy Pohjolan Kaupunki-liikenne Oy	Lauri Rinta-Kanto, liikennejohtaja
	Oy Helsingin Bussiliikenne Ab	Juha Hakavuori, toimitusjohtaja
Liikennöitsijät, joilla ei ole sopimusta HSL:n kanssa	Koiviston Auto yhtymä/ Metsäpietilä Oy	Antti Norrlin, konsernijohtaja
	Korsisaari yhtiöt	Antti Korsisaari, toimitusjohtaja
Viranomaiset ja muut toimijat	Helsingin Seudun Liikenne, HSL	Niilo Järviluoma, liikennejohtaja
		Reijo Mäkinen, joukkoliikennepalvelut osaston johtaja
	HKL	Yrjö Judström, hallintojohtaja
	Scania	Robert Eklund, tulosityksikön johtaja

Haastattelut kestivät yhdestä kahteen tuntiin, ja etukäteen jaetun haastattelurungon (Liite 1) teemoja käsiteltiin joustavasti koko haastattelun ajan. Runkoa muutettiin hieman haastateltavien edustaman organisaation bussimarkkinoiden roolin mukaan.

Haastattelujen tavoitteena oli saada laaja yleiskuva Helsingin seudun bussimarkkinoista markkinoilla toimivien osapuolten omista näkökulmista katsoen.

Seuraavassa on purettuna haastattelut yhteenvetomaisesti teema-alueittain.

### 3.2.3 Joukkoliikenteen kuluttajamarkkinat ja sen kilpailukyky suhteessa yksityisautoiluun

Joukkoliikenne kilpailee asiakkaistaan pääasiassa yksityisautoilun kanssa. Tässä kilpailussa yksityisautoilu on toistaiseksi vienyt leijonanosan markkinoiden kasvusta. Miten tämä trendi voitaisiin kääntää ja kenen tehtävä tämä pääkaupunkiseudulla on?

Haastateltavat ehdottivat seuraavia yhteiskunnan käytettävissä olevia keinoja joukkoliikenteen kilpailukykyyn parantamiseksi:

- parempi sovittaminen matkustajien tarpeisiin
- liityntäpysäköinnin lisääminen ja kehittäminen myös bussireittien varteen, joukkoliikennekaistojen lisääminen ja kaistojen käytön valvonnan tiukentaminen
- joukkoliikenneverkoston kehittäminen, esimerkiksi syöttöliikennemallien kehittäminen muuallakin kuin raideliikenteen yhteydessä
- bussiterminaalien lisääminen sekä koko pysäkkiverkoston kehittäminen asiakastarpeiden mukaan (esimerkiksi vaihtojen sujuvuus ja odotustilojen mukavuus)

Sen sijaan seuraavat, selvästi radikaalimmat, keinot kilpailukyvyn parantamiseksi eivät saaneet tukea haastateltavilta:

- ilmainen joukkoliikenne kansalaisille koettiin palvelun arvon alentamiseksi ja se voisi jopa vähentää joukkoliikenteen houkuttelevuutta
- keskikaupunkialueen tietullit tai ruuhkamaksut yksityisautoilulle sai lievää hyväksyntää, mutta koettiin kuitenkin myös kalliiksi ratkaisuksi
- suoranaiset yksityisautoilua rajoittavat kiellot eivät saaneet kannatusta

Rakenteellisten keinojen lisäksi joukkoliikenteeseen voidaan vaikuttaa myös muuten. Nämä muut keinot ovat tyypillisesti toimialan sisäisiä toimenpiteitä, joilla joukkoliikennepalvelujen käyttö helpottuu tai palvelukokemus paranee:

- joukkoliikenteen tarjoamien palvelujen markkinointi
- reittioppaiden ja aikataulutiedon saatavuuden kehittäminen edelleen
- maksujärjestelmien edelleen kehittäminen
- palvelulaadun kehittäminen (aikatauluissa pysyminen, bussien siisteys jne.)
- bussien luotettavuuden parantaminen (rikkoutumiset matkojen aikana)

Ensimmäiset kolme keinoa yllä olevasta luettelosta katsottiin ainakin nykyisessä sopimusympäristössä HSL:n tehtäviksi. Kaksi viimeksi mainittua keinoa ovat jo tällä hetkellä liitettynä sopimukseen joko bonusta tuottavina tai sanktioita aiheuttavina. Eli liikennöitsijä veloitetaan jo sopimuksessa huolehtimaan aikatauluissa pysymisestä, siisteydestä ja kaluston toimivuudesta.

Sanktioiden ja bonusten suhde herätti eniten keskustelua liikennöitsijöiden haastatteluissa. Liikennöitsijät katsoivat, että ne eivät ole nykyisissä sopimuksissa tasapainossa – bonuksia on vaikea saavuttaa ja niiden tarkastelurytmi on liian harva, mutta sanktiot realisoituvat heti ja ovat määrällisesti suurempia.

Haastatteluissa ei tullut esiin keinoja, joita ei jo tietyssä määrin tehtäisi. Muun muassa käsite asiakkuus voisi johtaa uudenlaisiin ajatuksiin: erilaiset asiakasryhmät vaativat erilaisia keinoja tullakseen houkutellessa joukkoliikenteen kokeiluun ja myöhemmin myös pysyvämmäksi käyttäjäksi. Myöskään kaikille kansalaisille joko/tai ratkaisu eli joko yksityisautoilu tai joukkoliikenne ei sovi. Esimerkiksi ”osa-aika kanta-asiakkaita” eivät nykyiset matkalippukonseptit tue.

### 3.3.3 Pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden kilpailuympäristö

Bussimarkkinat ovat muotoutuneet nykyisen kaltaiseksi lähes 20 vuoden kilpailutuksen aikana. Tarjoajien määrä on vähentynyt, pieniä liikennöitsijöitä on yhdistynyt yrityskauppojen kautta suurempiin yrityksiin ja osa aikaisemmin alueella toimineista yrityksistä on vetäytynyt pois kilpailusta vedoten kannattamattomuuteen. Yksi uusi merkittävä liikennöitsijä on tullut markkinoille – Pohjolan kaupunkiliikenne Oy. Myös vielä markkinoilla toimivissa yrityksissä on tapahtunut muutoksia. Yritysten nimet ja omistus ovat muuttuneet.

Markkinoita voitaneen kutsua oligopoliksi, jossa neljän suurimman yrityksen osuus on lähes 90 %. Julkisille palvelumarkkinoille tyypillinen piirre on, että tilaajana ja ostajana on vain yksi taho – pääkaupunkiseudun bussimarkkinoilla HSL. Se sekä toi-

mii tilaajana että osallistuu liikennöintiin määrittelemällä reitit ja aikataulut, järjestää kilpailutukset, valitsee liikennöitsijät, valvoo sopimusten noudattamista, palkitsee asiakastyytyväisyydestä ja rankaisee sopimusrikkomuksista sopimusten mukaisesti, vastaa reitti- ja aikataulutiedottamisesta sekä kehittää ja markkinoi palveluja.

Haastateltavien mukaan markkinat voivat hyvin ja huonosti. Hyvin siinä mielessä, että hintataso on pysynyt alhaisena. Markkinat, mutta myös sen lieveilmiöt, ovat pitäneet tästä huolen. Kaikki liikennöitsijät toimivat joko aivan nollatuloksella tai tappiollisina. Niiden ainoa keino pysyä mukana kilpailussa on kaikin keinoin kulujen karsiminen. Kaikki kehittämistoiminta on haastateltavien mukaan olemassa olevalla tulo- ja kulu-rakenteella mahdotonta. Lisäksi sopimukset eivät kannusta minkäänlaiseen kehitystyöhön.

Kuvaavaa liiketoiminnan kannattamattomuudesta on erään pääkaupunkiseudun ulkopuolella toimivan liikennöitsijän edustajan toteamus, että suomalaisella perheyri-tyksellä ei ole varaa osallistua kilpailutuksiin. Voittaminen on liian kallista.

Näillä näkymin markkinoille ei ole tulossa uusia yrityksiä, jos nykyisenkaltainen kilpailutus jatkuu. Kukaan markkinoilla toimiva haastateltava ei myöskään sanonut olevansa lähdössä pois. Kaikki liikennöitsijät totesivat jo tiedossa olleenkin tosiasian, että vaihtoehtoa ei ole. Muut kotimaiset kaupunkiliikennemarkkinat ovat pieniä verrattuna pääkaupunkiseutuun ja niillä toimimisedellytykset ja kilpailukyky, muun muassa puuttuvien varikkoresurssien vuoksi, ovat huonot.

Ainoa ulospääsy markkinoilta on konkurssi tai muu toiminnan lopettaminen. Useammissa haastatteluissa mainittiin, että uhkana on yksi tai useampi ”iso ruumis” eli jonkun tai joidenkin yritysten kaatuminen taloudellisiin vaikeuksiin.

Kilpailijoiden erilainen omistusrakenne aiheutti myös keskustelua haastatteluissa. Helsingin kaupungin tuki omalle yhtiölleen vääristää kilpailua joidenkin mielestä, toisaalta kansainvälisille toimijoille annetut konserniavustukset olivat toisten liikennöitsijöiden mielestä kilpailua haittaavaa. Haastattelijoita hämmästytti erityisesti yritysten toiminnan läpinäkymättömyys. Selvää kuvaa yritysten todellisista tuloksista on vaikea hahmottaa. Ehkä näin on tarkoituskin.

### 3.3.4 Markkina-alueen muutokset

Pääkaupunkiseudun ympäristökunnissa, ns. kehyskunnissa, on voimassa siirtymäajan liikennöintisopimukset. Kunnan alueella ja kunnasta pois suuntautuva liikenne on annettu käytännössä yksinoikeudella yleensä yhdelle liikennöitsijälle. Siirtymäajan liikennöintisopimukset ovat voimassa vähintään vuoden 2014 puoliväliin saakka. HSL ja siihen kuuluvat kunnat pyrkivät aktiivisesti houkuttelemaan kehyskuntia liittymään seudun julkisen joukkoliikenteen verkostoon. Liittyminen merkitsee sitä, että kunnan alueella toimivat ja sieltä lähtevät reitit tulevat HSL:n kilpailutuksen piiriin ja HSL suunnittelee reitit sekä määrittelee aikataulut.

Kaikki pääkaupunkiseudun markkinoilla toimivat liikennöitsijät kannattavat koko alueen, siis nykyisen HSL:n alueen ja kehyskuntien liikenteen liittämistä yhteen. Liikennöitsijät näkevät tässä sekä markkinoiden laajentumisen että olemassa olevien vääristymien poistumisen. Nykyisen mukaisessa järjestelyssä kehyskunnista ajava linja voi poimia myös matkustajia, joiden matka on kokonaan HSL-alueella. Esimerkiksi Tampereen moottoritien pysäkillä Kaivokselasta voidaan ottaa Ruskeasuolle

haluava matkustaja kyytiin, ja saada tästä matkustajasta korvaus tilityksen mukaan HSL:ltä.

Kehyskuntien väkiluku ja myös työmatkamatkustaminen pääkaupunkiseudulle on lisääntynyt huomattavasti viimeisten vuosikymmenien aikana. Kehyskuntien liittyminen mukaan HSL-alueeseen luo ilman muuta uusia mahdollisuuksia myös pääkaupunkiseudulla toimiville liikennöitsijöille. Erään haastateltavan mukaan tämä ei kuitenkaan pelasta markkinoita: ”Kannattamattoman liikenteen lisääntyminen ei auta liikennöitsijöitä, sopimukseen ja hintatasoon on saatava muutosta”. ”Kehyskuntien liikenne poikkeaa nykyisestä seudun liikenteestä ja samoja resursseja, kuten varikoita ja osaksi myös kalustoa, ei voida hyödyntää niin tehokkaasti uusilla reiteillä”, totesi toinen haastateltava.

Kehyskunnista liikennöivät yritykset ja Linja-autoliitto vastustavat pääkaupunkiseudun alueen laajentamista kehyskuntiin. Perusteluna on, että liittyvien kuntien kustannukset nousisivat heidän laskelmiensa mukaan merkittävästi HSL-alueella. Tähän väitteeseen valtaosa haastateltavista totesi, että myös tarjonta eli palvelutaso ja joukkoliikenteen houkuttelevuus nousisivat olennaisesti.

### 3.3.5 Kilpailutusmenettely ja sen kehittäminen pääkaupunkiseudun bus-simarkkinoilla

Pääkaupunkiseudun liikenteen kilpailutusmenettelyjä on HSL:n ja sen edeltäjien, HKL:n ja YTV:n, toimesta pyritty kehittämään: erikokoisia alueita on kokeiltu, sopimusten pituuksia on muutettu (viimeksi pidennetty), ja viimeaikoina kalustomääräyksiä on pyritty yhtenäistämään.

Kaikki liikennöitsijät kokivat nykyisen kilpailutusrytmin, kaksi kertaa vuodessa riittävän tiheäksi. Tiheämpi rytmi aiheuttaisi lisää työtä sekä tilaajan että tarjoajan organisaatioille. Myös kilpailutettavien alueiden kokoa, tai paremminkin alueiden vaihtelevaa kokoa, pidettiin hyvänä ratkaisuna. Suuremmat alueelliset kokonaisuudet voisivat toki haastateltavien mielestä helpottaa sekä tilaajan että tarjoajan puolella kokonaisuunnittelua. Toisaalta kuitenkin tunnistettiin, että pienet alueet mahdollistavat myös pienien toimijoiden osallistuvan kilpailutuksiin.

Julkisissa hankinnoissa tarjouspyynnössä on määriteltävä tarkasti ja yksiselitteisesti kilpailun pisteytykset. Tämä on tunnetusti erittäin haasteellinen osa tarjouspyynnön valmistelua: miten painottaa hintaa, kalustoa ja palvelun laatua?

Ensimmäinen seikka, mihin kaikki liikennöitsijät kiinnittivät huomiota, oli kalustomääräysten pikkutarkkuus. Heidän mielestään ne ovat joissain tarjouspyynnöissä olleet jopa naurettavan tiukkoja ja vaihdelleet tarjouskierrosten välillä. Tilaajan puoleltakin tämä seikka on havaittu ja asiaa on pyritty korjaamaan uusimmilla kilpailutuskierroksilla. Näyttäisi siltä, että tulevaisuudessa pyritään kalustovaatimuksissa entistä standardisoidumpiin eurooppalaisiin ratkaisuihin. Tämä tietenkin rajaa hie-man uusien innovatiivisten ratkaisujen nopeaa käyttöönottoa.

Korvausmallina on koko kilpailutuksen ajan ollut ns. bruttokustannusmalli, eli tilaaja on ostanut liikennöitsijältä palvelun kiinteään hintaan (indeksikorjattuna). Lisäksi sopimukseen on liittynyt palvelutasoon liittyviä bonuksia ja sanktioita. Matkustajien määriin tai lipputuloihin liittyviä maksun osia ei sopimuksissa ole ollut. Haastateltavat olivat yhtä mieltä, että kysynnän pitäisi näkyä korvauksissa. Nykyisessä korvaus-

mallissa liikennöitsijän olisi taloudellisesti edullisinta ajaa bussi tyhjänä koko reitti. Aikaa kuluisi vähän ja myös polttoainekulut olisivat pienemmät.

Miten matkustajamäärät sitten tulisi ottaa huomioon korvauksissa ja ennen kaikkea miten tarjoaja ja tilaaja voisivat huomioida tämän uuden epävarmuustekijän tarjousprosessissa? Näihin kysymyksiin ei haastatteluissa tullut varsinaisia uusia ajatuksia. Jos liikennöitsijä ei voi vaikuttaa kysyntään muutoin kuin aikataulua noudattamalla, pitämällä kaluston siistinä ja muutoinkin kunnossa sekä olemalla kohtelias nykyisille asiakkaille, uusien asiakkaiden suostuttelu on vähintäänkin haastavaa.

### 3.3.6 Sopimuksen sisältö ja sopimusehdot

Tilaaaja on kilpailutuksen historian aikana kokeillut erilaisia sopimuksen pituuksia. Viimeisimmät sopimukset ovat olleet mallia: 7 vuotta + 3 vuoden optio, aikaisemmin sopimuspituuksien olivat lyhyempiä. Jos alueella on odotettavissa merkittävää kysynnän tai reittien muutosta, sopimuspituuksien on pyritty sovittamaan muutoksen tapahtuma-aikaan, kuten esimerkiksi Länsimetron läheisyydessä olevilla reiteillä.

Sekä tilaaja- että liikennöitsijäpuolen haastateltavat puolsivat pidempiä sopimuksia. Syynä pitkiin sopimuksiin olivat kalustoon ja varikoihin tehtävät investoinnit. Kaluston kesto-aika nykyisen arvion mukaan on noin 15 vuotta, ja tehdessään uusia kalustoinvestointeja yritykset haluavat minimoida investointeihin liittyvää epävarmuutta.

Erityisten investointien lisäksi epävarmuus oli kantava teema koko sopimukseen liittyvissä haastatteluosuuksissa. Kalustoon liittyi huomattava määrä epävarmuutta: mihin liikennöitsijä voi käyttää ikääntynyttä kalustoa, miten melu- ja päästövaatimukset muuttuvat, mitä muutoksia on tulossa matkustajapalveluominaisuuksiin kuten penkitiheyteen tai käytäväleveyksiin? Liikennöitsijöitä arvelutti, miten he voivat käyttää tulevaisuudessa vanhentuvaa kalustoaan tarjoustensa osana, ja jos eivät voi, löytyykö vanhalle kalustolle käyttöä ulkomailla.

Sopimuksissa on myös määritelty, kuinka paljon tilaaja pystyy sopimuskauden aikana muuttamaan liikennöintimääriä. Osalle haastateltavista nykyisissä sopimuksissa määritelty 20 % kokonaismäärän muutos sopimuksen koko kestoajalle ja 10 % muutos vuosittain tuntui kohtuuttomalta. Myös muutoksista maksettavien korvausten määrään ja laskentatapaan ei oltu tyytyväisiä. Liikennöitsijöiden mielestä liikenteen kasvaessa korvaukset kasvavat kustannusten nousua vähemmän ja liikenteen vähentyessä kustannukset eivät laske yhtä paljon kuin korvaukset pienenevät. Toisaalta tilaajan edustajat halusivat sopimukseen mahdollisimman paljon joustavuutta. Heidän mielestään on hyvin vaikeaa ennustaa kysyntää kauden loppuosalta etenkin kun sopimuskaudet ovat pidentymässä. Kuitenkaan selkeää ratkaisua ei kukaan haastateltavista kyennyt samalla istumalla sanomaan, jos ei ”korvataan todellisia kuluja vastaan” ole riittävä määritelmä. Myös muutoksista ilmoittaminen vaivasi muutamaa haastateltavaa. He halusivat pidempää sopeutumisaikaa, jotta kalustoon ja henkilöstöön liittyviä järjestelyjä kyettäisiin suunnittelemaan ja tekemään ajoissa.

Pitkiin sopimukseen liittyy aina ehto, joka takaa tuotteen tai palvelun toimittajalle korvauksen, jos kustannustasossa tapahtuu merkittäviä muutoksia. Ilman jonkinlaista hintasuojaa tilaaja saisi joko kaiken tulevaisuuden epävarmuuden sisältäviä hintoja (eli erittäin korkeita) tai tilaaja ei saisi yhtään tarjousta ainakaan kaupallisilla periaatteilla toimivilta yrityksiltä. Nykyisissä sopimuksissa hintasuojauksena on käytetty indeksiehtoa, joka huomioi sekä henkilöstön palkkojen että polttoaineiden hintatason



nousun. Indeksiehto on kaikkien osapuolten mielestä hyväksyttävä. Sen laskentavasta sen sijaan oltiin eri mieltä. Ensimmäinen erimielisyyden aihe on, mitä indeksiä käytetään. Liikennöitsijät haluaisivat käyttää pääkaupunki-spesifiä indeksiä, koska kustannusten nousu on ollut seudulla voimakkaampaa kuin muualla Suomessa. Toinen erimielisyys liittyy tarkastelujakson tiheyteen: liikennöitsijöiden mielestä joko taannehtiva korotus ja/tai kuukausittainen seuranta toisi todellisen kustannusten nousun täysimääräisesti korvauksiin. Indeksien kuukausittainen seuranta on äskettäin toteutettu ja indeksiehto seuraa hyvin käytännön liikennöinnissä tapahtuvia kustannusmuutoksia. Tilaajan mielestä uusittu käytäntö on riittävä. Se aiheuttaa vain kohutuullisesti kustannuksia ja seuraa varsin hyvin todellista kustannustasoa.

Tällä hetkellä liikenteen suunnittelu on lähes täysin HSL:n vastuulla. Se määrittelee reitit ja aikataulut tarjouspyynnössä ja tarjouspyynnön aluerajat määrittelevät miten reittien ajattamista voidaan yhdistää. Palvelujen tuottajalle jää vastuu kaluston ja kuljettajien työn suunnittelusta siten, että määritellyt ajoreitit voidaan ajaa annetussa aikataulussa. Koska HSL on rakentanut tehokkaan suunnittelukoneiston liikenteen suunnittelua varten, kukaan haastateltavista ei halunnut romuttaa rakennetta. Useampi liikennöitsijä toi kuitenkin esille, että suunnitelmissa voisi olla hieman joustoa. Sopimuksen teon jälkeen tai esimerkiksi sopimuksen oltua voimassa vuoden aikatauluihin ja/tai reitteihin voitaisiin tehdä pieniä muutoksia. Näin voitaisiin heidän mukaansa saavuttaa merkittäviä säästöjä sekä kalustopuolella että kuljettajakustannuksissa. Yleinen mielipide oli, että HSL tekee yleissuunnittelun, jota voidaan tietyin aikaväleihin sovittaa palvelujen tuottajan tai tilanteen mukaan.

### 3.3.7 Liikennöitsijöiden ja tilaajan välinen vuorovaikutus

HSL tilaajana on pyrkinyt lisäämään yhteistyötä liikennöitsijöiden kanssa. Puhutaan kumppanuudesta, vaikka eräs haastateltava ilmaisikin, että kyseessä on selkeä ostaja/myyjäsuhde, jossa ostaja markkinoiden ainoana tilaajana määrää, mitä palvelutuottajat tekevät.

Yhteistyö päivittäisellä tasolla sujuu haastateltavien tietojen ja kertoman valossa sujuvasti. Jos havaitaan joitain ongelmia, niistä päästään yleensä yli keskustelemalla. Palvelutason ja palvelulaadun mittaamisessa on sen sijaan ajoittain erimielisyyttä. Tilaaja on liikennöitsijöiden mukaan herkkä käyttämään sanktiopykälää, mutta kannusteet ja bonukset ovat tiukassa.

Muutostilanteissa tiedottamista pitäisi aikaistaa. Siinä on monien haastateltavien mielestä parantamisen varaa. Omaan kalusto- ja työvuorosuunnitteluun jää liian vähän aikaa. Tiedottaminen operatiivisissakin asioissa voisi sisältää yhteistä suunnittelua, jolloin voitaisiin välttää pienillä parannuksilla isoja kustannuksia.

Tilaajan ja toimittajien johto tapaa nykyisin säännöllisesti, toisin kuin aikaisemmin. Kumppanin osapuolen mukaan tapaamiset ovat olleet toisaalta seremoniaalisia ja toisaalta nykyisiin sopimuksiin liittyvää keskustelua ja jopa kinaamista. Aitoa kumppanuutta ja yhteistä kehittämisen henkeä on ollut vähemmän. Uusia kehittämishankkeita ei ole näissä tapaamisissa juurikaan synnytetty, vaikka tämänlaisen toiminnan pitäisi olla kumppanuuden perusidea. Seremoniaalinen puhe hyvästä yhteistyöstä ei riitä. Tarvittaisiin erilaisia tapoja tehdä yhteistyötä ja kehittää uusia asioita – mutta se, miten tämä toteutettaisiin, jäi haastatteluissa auki.

## 4 Bussiliikennemarkkinat osana pääkaupunkiseudun henkilöliikennemarkkinoita

### 4.1 Julkisen henkilöliikenteen kahdet markkinat

Yhteiskunnan järjestämät palvelut kilpailevat monissa tapauksissa joko suoraan tai epäsuorasti yksityisen liike-elämän kanssa. Terveystieteiden tai asuntotuotannossa kilpailu on suoraa – samaa palvelua tarjoavat sekä julkiset toimijat että yksityiset yritykset. Liikennepalveluissa kilpailu on epäsuoraa. Julkisen toimijan järjestämä joukkoliikenne kilpailee suoraan yksityisen henkilöautoliikenteen kanssa ja vain välillisesti autotoimialaa vastaan. Koska kilpailu on epäsuoraa ja koska liikkuminen ja kulkumuodon valinta ovat pääosin kuluttajan arvopohjaisia tai taloudellisia valintoja, kumpikaan kulkumuoto ei strategioissaan ja markkinoinnissaan suoraan ilmaise tätä kilpailua. Autoala ei kehota kuluttajia hankkimaan autoa, jottei tarvitsisi käyttää joukkoliikennevälineitä. HSL:n strategiassa ei mainita kilpailusta henkilöautoliikennettä, sen ainoa todellista kilpailijaa, vastaan. Siinä tavoitteena on hyvin toimiva liikennejärjestelmä, joka tarjoaa laadukkaat ja kohtuuhintaiset joukkoliikennepalvelut. Kilpailu tapahtuu markkinoinninkin tasolla epäsuorana.

Julkkisten palvelujen johtamisen viimeaikaisen teoriakehityksen mukaan, siis myös pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden tapauksessa, kuluttajamarkkinoiden eli matkasuoritemarkkinoiden tulisi vaikuttaa merkittävästi pääkaupunkiseudun bussiliikennemarkkinoihin eli HSL:n liikennepalveluhankintoihin - siihen mitä ja miten palveluja kilpailutetaan ja minkälaisia sopimuksia palvelutuottajien kanssa tehdään.

Joskus liikennepalvelujen hankinta ja joukkoliikenteen kilpailukyky voivat vaatia vastakkaisia toimenpiteitä. Esimerkiksi pitkät sopimukset liikennöitsijöiden kanssa jäykistävät joukkoliikennepalvelujen kykyä sopeutua kysynnän muutoksiin eli heikentävät joukkoliikenteen palvelutasoa ja kilpailukykyä suhteessa henkilöautoihin. Toisaalta pitkät sopimukset tarjoavat liikennöitsijöille suojan pitkäkestoisille kalustoinvestoinneille (bussin keskimääräinen poisto-aika 16 vuotta) ja varikkoinvestoinneille. Ne vähentävät liikennöitsijän riskiä ja vaikuttavat tarjousten hintatasoon laskevasti. Tämä taas parantaa joukkoliikenteen hintakilpailukykyä. Muun muassa tähän ristiriitaan pyritään seuraavissa tarkasteluissa löytämään ratkaisuehdotuksia.

### 4.2 Henkilöliikennemarkkinoiden kysyntä

Henkilöliikenteen markkinoiden kysyntä muodostuu ihmisten matkasuoritteista. Matkasuoritteiden kysyntä on pääasiassa tarvepohjainen eli ihmiset haluavat liikkua syystä tai toisesta paikasta toiseen. Liikkumisen tarve on toistaiseksi lisääntynyt jatkuvasti, ja matkojen pituudet ovat kasvaneet. Tämä on johtanut kulkuvälineiden käytön lisääntymiseen.

Vain hyvin harva työntekijä asuu etenkin suuremmissa asutuskeskuksissa kävelyetäisyyden päässä työpaikalta, jolloin viisi kertaa viikossa tehtävä työmatka täytyy

tehdä jollakin tarjolla olevalla kulkuneuvolla ja -tavalla. Harrastuspaikat, sekä aikuisten että lasten, ovat keskittyneet ja etäänntyneet kodeista. Niihin on kuljettava valtaosin kulkuneuvoilla. Kaupat ovat yhä suurempia yksiköitä tai suuremmissa yksiköissä, kauppakeskuksissa. Etäisyys kodeista kauppoihin on keskimäärin kasvanut niin, että valtaosa kauppamatkoista tehdään muuten kuin kävelen eli kulkuneuvoilla.

Voi olla, että liikkumisen tarve pienenee tulevaisuudessa. Etätyö voi vähentää työmatkojen määrää ja elektroninen kauppa kotiinkuljetuspalveluineen vähentää asiointimatkojen määrää. Myös asumistiheyden kasvaessa erilaisia jatkuvasti tarvittavia palveluja pystytään tarjoamaan kannattavasti kävelyetäisyyden päässä kuluttajista.

Voidaan kuitenkin olettaa, että lähitulevaisuudessa (10–20 vuotta) erilaisilla kulkuneuvoilla tehtävien matkasuoritteiden määrä pysyy vähintään nykyisellä tasolla eli kulkuneuvoilla tehtävien matkojen kysyntä joko pysyy ennallaan tai kasvaa maltillisesti lähitulevaisuudessa.

## 4.3 Henkilöliikennemarkkinoiden tarjonta

Henkilöliikenteen kysynnän tyydyttämiseksi on syntynyt kolme kilpailevaa kulkumuotoa: kevyt liikenne (jalankulku, polkupyörä ja muu kevyt liikenne), yksityiset henkilöautot ja joukkoliikenne.

Miten kuluttajat valitsevat kulkumuotonsa? Kevyen liikenteen valinta on hyvin paljon sidoksissa yksilöllisiin olosuhteisiin: kuljettavan matkan pituuteen, päivän sähän, henkilön ikään ja kuntoon. Pidemmällä matkoilla kilpailua yksityisautoilun ja joukkoliikenteen välillä tapahtuu jatkuvasti. Valinta tehdään ainakin osaksi tarjonnan perusteella, osaksi valintaa selittävät tavat, tottumukset ja asenteet.

### 4.3.1 Yhteiskunnan rooli henkilöliikennemarkkinoiden kilpailuolosuhteiden luojana ja muuttajana

Yhteiskunta koostuu ihmisistä ja heidän yhteisöistään, jotka asuvat ja ovat vuorovai-  
kutuksessa tietyllä maantieteellisellä alueella. Myös erilaiset instituutiot, poliittiset käytännöt tai valtarakenteet, infrastruktuuri ja kulttuuri ovat osa yhteiskuntaa. Yhteiskunnan päätösvaltaa Suomessa käyttävät vaaleissa valitut edustajat ja päätöksiä toteuttavat viranomaisorganisaatiot. Pääkaupunkiseudun henkilöliikennemarkkinoiden päätökset tehdään pääosin keskitetysti HSL:ssä ja osin hajautetusti alueen kuntien poliittisissa päätöksentekokelemissä. Niissä päätetään sekä investoinneista raideliikenteeseen että kumipyörillä liikkuvien ajoneuvojen käyttämään tiestöön ja liikenteenohjaukseen näillä teillä. Yhteiskunta eli HSL ja kaupunginvaltuustot päättävät myös yhteiskunnan joukkoliikenteeseen käyttämästä taloudellisesta panoksesta. Valtiovallalla (LVM ja Liikennevirasto) on myös merkittävä rooli sekä liikenteeseen liittyvien investointien että liikennettä ohjaavien muiden päätösten teossa.

Joukkoliikenteen toimeenpanosta eli järjestämisestä pääkaupunkiseudulla bussiliikenteen ja eri raideliikennemuotojen osalta vastaa kuntien yhteisesti hallitsema kuntayhtymä, HSL. Raideliikenneverkon kehittämisestä ja operoinnista vastaavat HKL raitiovaunu- (HKL-Raitieliikenne) ja metroliikenteen (HKL-Metroliikenne) osalta sekä VR-konserni ja Liikennevirasto rautatieliikenteen osalta. Kunnat vastaavat omien alueidensa tiestön kehittämisestä ja operoinnista.

Yhteiskunta voi päätöksenteollaan joko vahvistaa tai heikentää joukkoliikenteen kilpailukykyä. Yksityisautoiluun kohdistuvat erilaiset maksut ja verot kuten ruuhkamaksut ja muista syistä määrättävät tietullit tai polttoaineverojen korotukset vahvistavat joukkoliikenteen asemaa kilpailuissa, mikäli uskomme kustannusten vaikuttavan kulluttajien valintaan. Erilaiset liikennejärjestelyt joukkoliikenteen sujuvuuden parantamiseksi, kuten uusien vain joukkoliikenteelle tarkoitettujen väylien rakentaminen (esimerkkeinä Länsimetro tai Jokeri-linjan ajoväyläratkaisut) tai joukkoliikennekaisojen lisääminen nykyiseen tieverkostoon, parantavat myös joukkoliikenteen kilpailukykyä. Yhteiskunnan taloudellinen panostus voi myös kohdistua joukkoliikenteen lippujen hintoihin ja liikennöintiä tiheyteen: alentamalla panostusta lippujen hinnat kohoavat ja/tai palvelutaso heikkenee ja tukee sitä kautta yksityisautoilua, panoksia lisäämällä voidaan taas parantaa joukkoliikenteen kilpailukykyä. Tiestöön tehtävät yleiset parannustyöt ja tiestön operointiin (kunnossapito ja liikenteenohjaus) panostaminen parantavat sekä joukkoliikenteen että yksityisautoilun palvelukykyä, mutta todennäköisesti ne vaikuttavat enemmän yksityisautoilun sujuvuuteen eli tukevat sitä merkittävästi kilpailussa.

#### 4.3.2 Yhteiskunnan politiikkapäätösten taloudelliset perustelut

Joukkoliikenteen edistämistä etenkin tiheään asutuilla kaupunkialueilla on perusteltu monilla eri tavoilla. Kaupunkialueiden tilan riittämättömyys (ajoväylät ja pysäköinti-alueet), liikenteen vaikutukset ilman laadun heikkenemiseen ja siitä aiheutuvien päästöjen vaikutukset ilmaston lämpenemiseen ovat olleet päällimmäisiä perusteluja joukkoliikennettä suosiville ja yksityisautoilua rajoittaville politiikkapäätöksille.

Polttoaineiden ja autojen verotusta on aikaisemmin perusteltu autoilun aiheuttamilla tiestön rakentamis- ja kunnostuskustannuksilla, viimeaikoina myös liikenteestä aiheutuvilla päästöillä. Tie- ja ruuhkamaksujen perusteluna ovat olleet tiestön kehittämiseen ja ylläpitoon liittyvät kustannukset. Verojen ja maksujen suuruutta on kuitenkin lähes mahdotonta määrittää kustannusten perusteella.

Tiestön osalta ongelmana on, että sen kehittäminen ja ylläpito hyödyntävät sekä joukkoliikennettä että yksityisautoilijoita. Jos toista osapuolta rasitetaan maksuilla ja veroilla, joita käytetään tiestön kehittämiseen, onko toinen osapuoli ns. vapaa- matkustaja ("free rider"- problem), joka hyötyy kilpailijan panostuksesta? Tähän ongelmaan talousteoreettisessa keskustelussa on yleensä esitetty kahta vaihtoehtoista ratkaisumallia:

1. keskitetty julkinen säädös, jossa yhteiskunta määrittelee yhteisille hyödykkeille jonkin hinnan poliittisen päätöksenteon kautta
2. yksityistäminen, jossa yhteiskunta antaa kilpailutuksen kautta yksityiselle liikeyritykselle oikeuden hinnoitella yhteisen hyödykkeen käytölle jonkin hinnan ja edellyttää yritykseltä tämän hyödykkeen kehittämistä ja ylläpitoa

Ensimmäistä vaihtoehtoa on käytetty autoverojen ja polttoaineverojen määrittelyssä. Poliittikka, eivät todelliset kustannukset, on vaikuttanut veroprosentteihin. Sama koskee myös suunnitteilla olevia ruuhkamaksuja.

Joidenkin tiemaksujen ja osan pysäköintimaksuista voidaan katsoa edustavan toista vaihtoehtoa. Yksityisille yrityksille on annettu oikeus rakentaa moottoritie, ja kerätä sen käytöstä tiemaksuja suoraan käyttäjiltä (tätä ei ole käytetty Suomessa). Yksityisille yrityksille on annettu oikeus rakentaa tai ne ovat rakentaneet yksityiselle maalle

pysäköintialueita ja -taloja, joiden käytöstä ne velottavat suoraan autoilijoita. Kummatkin esimerkit, vaikka ovat yksityisten yritysten toteuttamia, ovat yleensä luvanvaraisia ja siten sisältävät myös politiikkapäätöksiä. Ne liittyvät kokonaisvaltaisen liikennesuunnittelun piiriin, joka onkin yksi yhteiskunnan merkittäviä perustehtäviä.

Vaikka maa, maankäyttö ja oikeudet tiestöjen ja pysäköintialueiden rakentamiseen ovat hankalia kysymyksiä, monin verroin monimutkaisempi ongelma on määrittellä kaikille elollisille elintärkeän yhteisen hyödykkeen, ilman käyttö, ja sen käytöstä perittävä hinta. Kun tähän vielä lisätään energian, eli nykypäivän autoista keskusteltaessa öljyn, riittävyys, poliittinen päätös on ainoa mielekäs vaihtoehto hinnan muodostamiselle.

Verot, ruuhkamaksut ja tietullit edustavat taloudellisia keinoja. Kuluttajat valitsevat käyttämänsä kulkumuodon ainakin osaksi taloudellisin perustein. Sitä, kuinka rationaalisia perusteluja he käyttävät valintaa tehdessään, on vaikea määrittellä, eikä se ole tämän työn tavoite. Yksityisautoilun kielto, joko määrätyillä alueilla, määrättyinä vuorokaudenaikoina tai jopa kokonaan, on täysin poliittinen keino. Kieltopäätöksillä annetaan joukkoliikenteelle käytännössä monopoliasema henkilökuljetusmarkkinoilla.

Yksityisautoilua rankaisevien keinojen lisäksi yhteiskunnalla on myös toisenlaisia keinoja suosia kilpailussa joukkoliikennettä. Yhteiskunta voi antaa taloudellista tukea joukkoliikenteelle. Näin tapahtuukin esimerkiksi pääkaupunkiseudulla. Liikennealueeseen kuuluvat kunnat maksavat HSL:lle joukkoliikenteen järjestämisestä korvauksen, joka on vain osittain riippuvainen joukkoliikenteen käyttäjiltä perittävästä korvauksesta. Tuki ja sen suuruus ovat poliittisia päätöksiä. Sillä vaikutetaan palvelutason lisäksi matkalippujen hintoihin. Taustalla on oletus, että matkustajat tekevät kulkumuotopäätöksensä ainakin osaksi taloudellisin perustein.

Tukipäätökset vaikuttavat luonnollisesti matkalippujen hintoihin. HSL:n joukkoliikenteeseen käytettävissä olevat varat koostuvat kahdesta päälähteestä, julkisesta tuesta ja lipputuloista. Julkisen tuen määrä on vain välillisesti riippuvainen joukkoliikenteen tuottamien palvelujen hyvydestä ja suosiosta. Lipputulot sen sijaan ratkeavat kilpailussa, jossa vastakkain ovat yksityisautoilu ja joukkoliikenne. Henkilöliikennemarkkinoiden kokonaiskysyntä on melko vakaa, ehkä hieman kasvava lähitulevaisuudessa. Yksityisautoilun ja joukkoliikenteen kilpailuun HSL voi vaikuttaa ainakin kolmella tavalla:

- 1) Joukkoliikennepalvelun houkuttelevuus
- 2) Joukkoliikennepalvelujen kustannukset
- 3) Matkalippujen hinnoittelurakenne

Seuraavassa kappaleessa (4.3.3), tarkastellaan kohdan 1 haasteita ja vaikutuksia henkilöliikennemarkkinoiden kilpailuun. Kohdan 2 haasteet, joukkoliikennepalvelujen toteutuksesta yhteiskunnalle koituvat kustannukset, liittyvät tämän raportin perustavoitteeseen eli siihen, miten taataan ja kehitetään bussimarkkinoita siten, että joukkoliikennepalvelujen tuotantokustannukset pysyvät tulevaisuudessakin kohtuullisina. Matkalippujen hinnoittelurakenne ei ole tämän raportin fokuksessa, mutta voi kuitenkin vaikuttaa ainakin välillisesti myös liikennöintipalvelujen hankintaan. Tästä syystä

seuraavassa on tuotu joitain ajatuksia myös hinnoittelurakenteeseen lähinnä joukkoliikennepalvelujen markkinoinnin ja niiden käytön houkuttelevuuden näkökulmasta.

Hinnoittelurakenteella tässä tarkastellaan kahta piirrettä: matkan pituuteen perustuva hinnoittelua ja matkustajan joukkoliikenteeseen sitoutumiseen liittyvää hinnoittelua. Matkan pituus on perinteisesti ollut hinnan perusta, joka lähtee kahdesta talouden perustekijästä; palvelun tuottajan kustannuksesta ja asiakkaan saamasta hyödystä. Pääkaupunkiseudulla alueet on jaettu kuntarajojen mukaan hintavyöhykkeisiin. Kuntien sisällä tapahtuvilla matkoilla on oma hintansa ja kuntarajat ylittävillä matkoilla toinen, lähes kaksinkertainen hinta. Hinnoittelu ei siis perustu matkan pituuteen vaan hallinnollisiin rajoihin. Joissakin tapauksissa julkisen liikenteen käyttö voi tuntua kohtuuttoman kalliilta: esimerkiksi jos työmatka on 3 kilometriä pitkä mutta ulottuu kuntarajan yli, joutuu matkustaja maksamaan seutulipun hinnan. Voi olla että hän tällöin jo kustannussyistä valitsee oman auton työmatkan kulkuvälineekseen. Kuntapohjainen hintavyöhykejärjestelmä voi aiheuttaa epätasa-arvoa, mutta vääristymien korjaaminen matkalippujärjestelmässä voi kuitenkin olla hankalaa ja kallista. Tämä tuskin on taloudellisesti kannattavaa, jos muutoksilla saavutetaan vain marginaalista hyötyä.

Toisella hinnoittelurakenteen ulottuvuudella, asiakasuskollisuuteen perustuvalla alennusjärjestelmällä voi olla merkittäväkin vaikutus. Nykyinen lippujärjestelmä suosii matkustajia, jotka käyttävät joukkoliikennettä päivittäin. Sen sijaan ns. sekakäyttäjien, matkalippunsa hinnan etukäteen HSL:lle maksavien matkakortille rahaa lataavien matkustajien, alennukset eli taloudellinen hyöty on melko pieni. Kuitenkin tämä varsin suuri sekä henkilöautoa että joukkoliikennettä käyttävien ryhmä on herkimmin matkustuskäyttäytymistään muuttava ryhmä. Miksei heidän houkuttelemisekseen voitaisi harkita esimerkiksi päiväkohtaista aikaperusteista lippumuotoa? Tämä edellyttää että matkakorttiin lisättäisiin ominaisuus, jolla aika vähenee lipusta vain päivinä, joina lippua käytetään. Päiväkohtainen hinta voisi olla selkeästi kalliimpi kuin nykyisessä aikalipussa oleva päivähinta, mutta edullisempi kuin edestakaisen matkan hinta nykyjärjestelmässä. Tämän tyyppinen taloudellinen kannustin voisi ohjata sekakäyttäjät yhä useampina päivinä valitsemaan joukkoliikenteen matkustusmuodokseen.

#### **4.3.3 Joukkoliikenteen toimeenpanovastuut ja niiden vaikutukset henkilöliikennemarkkinoihin**

Joukkoliikenteen kilpailukykyyn vaikuttaa erityisesti, kuinka tehokkaasti sen eri liikennemuotoja ohjataan ja operoidaan eli kuinka hyvin koko joukkoliikennejärjestelmä asiakkaiden näkökulmasta toimii ja täyttää heidän matkustamistarpeensa.

Kaikkien pääkaupunkiseudun joukkoliikennepalveluiden järjestämisestä, mukaan lukien liikennöintipalvelujen hankinnat, vastaa HSL. Raideliikenteen osalta operointi on toistaiseksi kahden julkisen organisaation, HKL ja VR, vastuulla, ja niissä tapahtuva palvelutason parantaminen annetuilla taloudellisilla resursseilla on kummankin organisaation sisäisestä kyvykkyydestä ja tehokkuudesta kiinni. Raideliikenteessä ei toistaiseksi kilpailuteta palvelujen tuottajia.

Bussiliikenteen osalta HSL:n vastuulla on linjaverkoston kehittäminen sekä liikenteen ohjaus eli reittien suunnittelu, reittiaikataulut, kalustovaatimukset ja palvelutuotannon kilpailuttaminen, jossa ostetaan liikennöitsijöiltä varsinainen tuotanto eli liikennöinti. Liikennöitsijöiden kanssa tehtävissä sopimuksissa määritellään, että nämä

vastaavat muun muassa kaluston kunnosta sopimuskauden aikana sekä liikenteen sujumisesta sovittujen aikataulujen mukaisesti.

Kunnat rahoittavat kuntayhtymän eli HSL:n toimintaa. Tämän lisäksi HSL kerää pääkaupunkiseudun julkisen joukkoliikenteen lipputulot itselleen. HSL maksaa oman toimintansa lisäksi ostamansa liikennöinnin sekä korvaa ns. kehyskuntien liikennöitsijöille matkasuoriteperusteisesti ne matkat, jotka maksetaan HSL:n matkalippujärjestelmän kautta.

HSL vaikuttaa joukkoliikenteen kilpailukykyyn henkilöliikennemarkkinoilla ainakin neljällä tavalla:

1. kehittämällä nykyistä julkista liikenneverkostoa esimerkiksi tukemalla uusien palvelutasoa nostavien innovaatioiden käyttöönottoa
2. ohjaamalla joukkoliikennepalvelut kysynnän mukaisiin kohteisiin reittisuunnittelun ja aikataulutuksen keinoin
3. hankkimalla suunnitellun tasoiset (mm. laatu) liikennepalvelut kustannustehokkaasti
4. määrittelemällä tariffijärjestelmän lipputyypeineen, lippujen yleisen hintatason sekä erityisryhmien lippujen hinnoittelun

Tämän tutkimuksen fokuksena on, miten edellä olevan listan kolmas kohta bussiliikenteen kohdalla tulisi toteuttaa siten, että pääkaupunkiseudulla myös tulevaisuudessa olisi liikennöitsijöitä tarjoamassa liikennöintipalveluja kohtuulliseen hintaan bussiliikennemarkkinoilla.

Keskeiseen kysymykseen siitä, kuinka paljon liikennöitsijät voivat vaikuttaa nykyrakenteessa julkisen joukkoliikenteen kilpailukykyyn, voidaan tehtyjen haastattelujenkin perusteella vastata: vain marginaalisesti noudattamalla tehtyjä sopimuksia HSL:n kanssa, siitä, että bussit kulkevat suunnitellussa aikataulussa, käytettävä kalusto on sovitun mukainen ja kuljettajien henkilökohtainen asiakaspalvelu on sovitun mukainen.

HSL valvoo aikataulujen noudattamista ja liikennöitsijöille on sopimuksissa asetettu sanktioita, mikäli vuorot ovat myöhässä tai niitä ei ajeta ollenkaan. Myös käytettävään kalustoon liittyy sopimuksissa tiettyjä sanktioita. Asiakaspalvelua mitataan säännöllisesti tehtävillä asiakastytyväisyyskyselyillä, ja liikennöitsijät voivat saada hyvistä palautteista sopimuksenmukaisesti bonusta.

#### **4.3.4 Julkisen joukkoliikenteen tarjontaverkosto pääkaupunkiseudulla**

Julkinen joukkoliikenneverkosto koostuu pääkaupunkiseudulla viiden teknisesti eri liikennemuodon yhdistelmästä: rautatie-, metro-, raitiotie-, lautta- ja bussiliikenteestä. Sen lisäksi että nämä viisi liikennemuotoa eroavat teknisesti toisistaan, myös niiden roolit kuljetusverkostossa ja julkisen joukkoliikenteen palveluissa ovat toisistaan poikkeavia.

1. Rataverkostoon nojautuvat rautatie- ja metroliikenne ovat massakuljetukseen tarkoitettuja aikataulusidonnaisia palveluja. Päätökset rataverkoston raken-

tamiseen näille liikennemuodoille ovat hyvin pitkävaikutteisia ja sitoutuvat ja jopa ohjaavat yhdyskuntasuunnittelua merkittävästi. Kustannustehokkaan toiminnan kannalta on oleellista että kaavoituksella ja muilla toimenpiteillä varmistetaan että rataverkostolle syntyy kysyntäpotentiaalia matkasuorite- eli kuluttajamarkkinoilla. Se, kuinka hyvin tämä potentiaali pystytään hyödyntämään, ratkeaa kilpailussa matkustajista muiden liikennemuotojen, lähinnä oman auton käytön kanssa.

2. Raitiovaunuliikenne on rataverkoston perustuva liikennemuoto, mutta hie- man helpommin muunneltavissa syntyvän kuluttajakysynnän mukaan. Raide- verkostoa voidaan laajentaa ja muuttaa kysynnän muuttuessa. Tästä esi- merkkinä ovat Ruoholahden alueen uudet linjat Helsingin keskustassa. Toisin kuin muu raideliikenne, raitiovaunut kulkevat yleensä muun liikenteen jou- kossa ja liikennettä ohjaavien järjestelmien, kuten liikennevalojen, piirissä. Raitiovaunuliikenne onkin palveluiltaan lähempänä bussiliikennettä kuin muuta raideliikennettä. Se on jäykempi reittimuutoksille, mutta kuluttajan kannalta toteuttaa samantyyppistä liikkumistarvetta kuin metropolikeskustan bussiliikenne. Pääasialliset syyt raitiovaunuliikenteen kehittämiseksi ovat matkustajakapasiteetti sekä kulttuuriset ja ekologiset syyt.
3. Pääkaupunkiseudulla lauttaliikenne hoitaa liikennepalvelun Helsingin kaup- patorin ja Suomenlinnan välillä. HKL operoi HSL:n toimeksiannosta liikennet- tä, ja siinä kelpaavat HSL:n maksukortit matkojen maksuvälineenä.
4. Bussiliikenne on viidestä joukkoliikennemuodosta joustavin reittien ja aika- taulumuutosten suhteen. Uusia reittejä voidaan synnyttää kysynnän mukaan ja ajovuoroja lisätä tai vähentää havaitun kysynnän tai muiden syiden takia. Tätä joukkoliikennemuotoa voidaan myös edullisimmin käyttää uusien palve- luinnovaatioiden pilotointiin sekä houkuttelemaan uusia kuluttajia asteittain joukkoliikenteen käyttäjiksi. Kuitenkin nykyinen bussiliikennepalvelujen han- kinnassa käytetty sopimuskäytäntö, jossa tilaaja ja tuottaja sitoutuvat jopa 7 vuodeksi olemassa oleviin suunniteltuihin reitteihin pääkaupunkiseudulla, jäykistää bussiverkoston potentiaalista kykyä reagoida kysynnän muutoksiin.

Viidelle liikennemuodolle on pääkaupunkiseudulla muotoutunut myös erilaiset palve- lujen tuottajat. Toistaiseksi raide- ja lauttaliikenteen tuottajina ovat monopolit: pää- kaupunkiseudun rautateitä operoi valtionyhtiö VR, metro-, lautta- ja raitiotieliikennet- tä HKL. Bussiliikenne kilpailutetaan markkinoilla, ja siinä on tällä hetkellä palvelu- tuottajina useita yksityisiä yrityksiä, yksi valtion omistama yritys (Pohjolan kaupunki- liikenne Oy) ja yksi kunnan omistama yritys, Helsingin Bussiliikenne Oy (HelB).



## 5 Bussimarkkinoiden kilpailutus ja sopimukset

Tämän luvun tarkoituksena on tarkastella julkisia palvelumarkkinoita, siihen liittyvää kilpailutusta sekä tehtäviä sopimuksia talousteorian näkökulmasta. Tuloksia peilataan pääkaupunkiseudun bussimarkkinoihin, niillä toteutettuun kilpailutukseen ja HSL:n ja liikennöitsijöiden välisiin sopimuksiin.

Perinteinen talousteoria on keskittynyt tutkimaan markkinoiden toimivuutta hintamekanismin kautta. Sen avulla voidaan arvioida, miten markkinat ovat toimineet ja mitä häiriöitä (market failures) markkinoilla on. Se ei kuitenkaan kerro, kuinka markkinamekanismeja, -rakenteita ja -prosesseja tulisi muuttaa, jotta markkinoista saadaan tehokkaita sekä lyhyellä että pitkällä aikajänteellä.

Transaktiokustannusteoria tarkastelee markkinoiden toimintaa yhden transaktion näkökulmasta, mutta tuo esille markkinoiden kitkan. Kaikissa tapauksissa markkinat eivät ole tehokkaampia kuin hierarkia. Vertailu on tehtävä laskemalla yhteen tuotannon kustannukset ja transaktioon liittyvät kustannukset, kuten etsintä, sopimuksen teko ja sopimuksen täytäntöönpanokustannukset (mittaaminen, valvonta ja sopimusrikkomuksiin liittyvät toiminnot). Transaktiokustannusteoria vastaa muun muassa kysymykseen, tulisiko tuotanto toteuttaa itse vai ostaa ulkopuolisilta toimittajilta (make or buy). Sekään ei kuitenkaan vastaa kysymykseen, miten toimia markkinoilla, jotta markkinat pysyvät toimivina tai kehittyvät pitkällä aikavälillä toimiviksi.

Niin sanottu itävaltalainen koulukunta näkee markkinat prosessina, jossa uusien yritysten roolina on tuottaa ja tuoda markkinoille innovaatioita, uusia tuotanto- tai toimintatapoja ja siten edistää markkinoiden uudistumista. Tasapainotila ei heidän mukaansa ole tavoite vaan jatkuva uudistuminen. Siinä korostuu markkinoiden uudistumisen ja uusien yritysten tehokkuutta lisäävä dynamiikka. Mutta miten uusia yrityksiä saadaan houkuteltua kypsille aloille, kuten esimerkiksi tuottamaan joukkoliikennepalveluja? Voisiko esimerkiksi kehyskuntien liikenteen uudistaminen tarjota mahdollisuuksia markkinoiden muutokseen?

Sosiologit, etenkin lähellä talousteoriaa olevat tutkijat, ovat myös olleet kiinnostuneita markkinoista. He ovat tutkimuksissaan lähestyneet markkinoita niiden rakenteiden kautta. Max Weber, joka oli sekä ekonomisti että sosiologi, ehdotti jo aikanaan markkinoiden tarkastelun jakamista kahteen osaan: markkinoilla tapahtuvan kilpailun rakenteisiin ja kaupantekoon.

Pääkaupunkiseudun bussimarkkinoilla kilpailu konkretisoituu tarjouksissa, jotka noudattavat HSL:n tarjouspyynnöissä määrittelemiä palvelukuvauksia. Kaupanteossa sovitaan sopimusehdoista, kuten sopimuksen pituudesta, korvauksista, sanktioista ja bonuksista. HSL määrittelee sopimuksen muut ehdot, palvelujen tuottaja määrittelee jo tarjouksessaan korvauksen suuruuden.

## 5.1 Julkisten hankintojen markkinat

Yhteiskunnan merkitys taloudessa on kasvanut viimeisen sadan vuoden aikana merkittävästi. Valtio ja kunnat ovat ottaneet tehtäväkseen uusia tehtäviä terveydenhuollossa, koulutuksessa ja monilla muilla alueilla, kuten liikenteessä. Kun erityisesti kansalaisille kohdistettuja palveluja on siirtynyt yhteiskunnalle, ne on aluksi pyritty tuottamaan viranomaisien toimesta. Ajan myötä julkiset palveluorganisaatiot kasvoivat suuriksi yksiköiksi, mutta niiden tehokkuus oli varsin heikkoa.

Britanniassa 1980-luvulla ja sitä ennen jo Yhdysvalloissa siirryttiin uuteen aikakauden: valtion ja etenkin kuntien palvelutuotantoyksiköitä ruvettiin purkamaan, ja palvelujen tuotantoa hankittiin yksityisiltä yrityksiltä ja ns. kolmannelta sektorilta. Hankinta toteutettiin kilpailuttamalla. Tällä toiminnalla pyrittiin hyödyntämään markkinoita ja saamaan palvelut edullisemmin kuin ne julkisten toimijoiden tuottamana saatiin. Samalla pyrittiin edistämään yksityistä taloutta. Muut kehittyneet taloudet, Suomi muiden mukana, seurasivat brittien ja amerikkalaisten esimerkkiä. Ruvettiin puhumaan tilaaja/tuottaja-mallista. Julkisten hankintojen merkittävä kasvu on myös luonut paineita hankintoihin ja kilpailutukseen liittyvien säädösten kehittämiseen.

Tänä päivänä pelkästään kunnat hankkivat yksityisiltä yrityksiltä ja kolmannelta sektorilta palvelutuotantoa yli 9 miljardilla eurolla vuodessa, ja hankintasopimuksia solmitaan vuosittain toistakymmentätuhatta. Valtio ja muut julkistalouden yksiköt ostavat palveluja yksityiseltä sektorilta yhteensä lähes saman verran. Kuitenkin on hyvin vähän tutkimusta siitä, minkälaisia vaikutuksia julkisella kilpailutuksella on palvelujen tarjontamarkkinoihin ja minkälaisia markkinoita julkinen kilpailutus luo.

### 5.1.1 Julkisten palveluhankintojen markkinat

Markkinat on käsitteenä kaikille hyvin tuttu. Siksi on melko hämmentävää, että talousteoriassa siitä on hyvin ristiriitaisia määritelmiä. Perinteisessä taloustieteessä puhutaan täydellisestä kilpailusta, joka kuvaa markkinamuotoa, jossa yhdelläkään ostajalla tai myyjällä ei ole sellaista markkinavoimaa, että ne pystyisivät vaikuttamaan hyödykkeen hintaan. Jokaisella toimijalla markkinoilla on täydellinen tieto vaihdannan kohteena olevasta tuotteesta tai palvelusta, sen hinnasta ja myös muiden toimijoiden aikomuksista. Markkinoille on vapaa pääsy ja sieltä voi myös poistua vapaasti. Koska täydellisen kilpailun markkinoilla tuotteen tai palvelun hinta on alin taloudellisesti kannattava hinta eli sen hinta vastaa tuotantokustannuksia, tämä johtaa perinteisen talousteorian mukaan tehokkaimpaan mahdolliseen taloudelliseen lopputulokseen. Tuotanto vastaa kysyntää ja resurssit allokoituvat tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.

Täydellisen kilpailun markkinat on kuitenkin teoreettinen käsite, sillä käytännössä tällaisia markkinoita ei ole. Se on kuitenkin ollut selkeä määritelmä, jonka varaan erityisesti mallintavaa taloustiedettä on voitu kehittää. Markkinat on nähty ”näkymättömänä kätenä”, joka toimii luonnonlakeja muistuttavana mekanismina.

Julkisten palvelujen hankintamarkkinoiden haasteena on, että ne eivät täytä edes lähes täydellisesti toimivien markkinoiden ominaisuuksia. Yleensä hankittavalla palvelulla ei ole vaihtoehtoisia markkinoita yksityisellä sektorilla. Tarjoajat joko voittavat tarjouskilpailun tai joutuvat lopettamaan toimintansa. Markkinoilla vallitsee yhden ostajan tilanne eli monopsoni. Tarjoajien määrä markkinoilla on myös usein vähäinen

eli markkinoilla vallitsee oligopoli. Tämä voi johtua monestakin seikasta, kuten muun muassa:

- markkinoille tulon esteet (entry barriers) ovat korkeat, koska tarjouspyynnöissä on asetettu korkeita vaatimuksia, kokonaishankinta on liian suuri pienille yrityksille tai hankittavan palvelun tuottaminen vaatii merkittäviä erityisiä investointeja.
- markkinoilla vallitsee aikaisempien kilpailutusten perusteella kohtuuton kilpailutilanne joko vaihtelevan kysynnän tai aikaisempien kilpailutuskierroksien seurauksena syntyneen ylikapasiteetin seurauksena
- suurtuotannon edut ovat niin merkittäviä esimerkiksi resurssien käytössä, että menestyminen kilpailussa edellyttää olemassa olevaa palvelutuotantoa alueella
- markkinoilta poistumisen esteet (exit barriers) ovat liian korkeat eli riski markkinoilla on liian suuri houkutelakseen uusia yrityksiä markkinoille

Julkisten palvelumarkkinoiden haasteena on myös, että ostaja määrittelee sekä markkinoiden koon eli kysynnän määrän ja palvelun sisällön usein hyvin yksityiskohtaisesti. Myyjän on sopeutettava oma tarjontansa eli tarjouksensa vastaamaan tarjouspyynnössä asetettuja kriteereitä. Jos markkinoilla on tällaisessa tilanteessa muutama tasavertainen palvelutarjoaja, hinta putoaa usein alle niin sanotun luonnollisen eli tuotantokustannuksen. Tämä voi johtaa pudotuskilpailuun ja markkinoiden kuihtumiseen.

### 5.1.2 Markkinoiden toimivuus pääkaupunkiseudun bussimarkkinoilla

Pääkaupunkiseudun bussimarkkinat noudattavat monessa mielessä julkisten palvelumarkkinoiden kehityskulkuja. Joukkoliikennepalveluista huolehtivat aluksi sekä yksityiset liikennöitsijät että kuntien omistamat yhtiöt. Helsingissä kaupunki omisti vuoteen 1944 asti Raitiotie- ja Omnibus osakeyhtiön, jolloin se lopetettiin ja toimintaa jatkamaan perustettiin Helsingin kaupungin liikennelaitos (HKL).

Muissa ympäristökunnissa, Espoossa, Vantaalla ja Kauniaisissa, yksityiset liikennöitsijät hoitivat joukkoliikennettä, kunnes 1980-luvulla liikenteen määrä kasvoi ja kunnat aloittivat yhteistyön joukkoliikenteen järjestämiseksi suunnitellusti ja koko pääkaupunkiseudulla keskitetysti. Seudullinen yhteistyö aloitettiin yhteisillä lippujärjestelmillä ja kuntarajat ylittävän seutuliikenteen hankinnoilla. Tästä jatkettiin kohti keskitettyä hankintaa, jolloin seutuliikenteen lisäksi myös kuntien sisäisen liikenteen suunnittelusta ja hankinnasta vastaa yhteinen viranomaisorganisaatio; ensin YTV ja vuoden 2010 alusta HSL.

Siirryttiin sisäisestä tuotannosta ulkoa hankittuun palvelutuotantoon. Kunnallisesta liikelaitoksesta, HKL:stä, erotettiin bussiliikennetuotanto ja seudullinen yhteiselin, YTV, hankki liikennöinnin hankinnat yksityisiltä markkinoilta. Helsingin kaupungin omistama yhtiö, Helsingin Bussiliikenne Oy (HelB Oy), jolle HKL:n bussiliikenne siirrettiin, osallistuu kilpailuun yhtenä liikennöitsijänä.

Kilpailutus aloitettiin vuonna 1994 ja koko liikenne oli kilpailutettujen ostosopimusten piirissä 2000-luvun alussa. Tarjoajien määrä on muutaman kilpailutuskierroksen aikana vähentynyt. Suuret toimijat ovat pysyneet kilpailussa mukana ja uusia kilpailijoita markkinoille on tullut yksi reilun kymmenen vuoden aikana. Markkinat ovat kes-

kittyneet ja tulevat todennäköisesti edelleen keskittymään tulevaisuudessa, ellei markkinoiden toimivuus parane.

Liikennepalvelujen markkinahinnat määrittyivät pitkälti jo ensimmäisten kilpailutusten aikana. Helsingin kaupungin omistama liikennöitsijä Suomen Turistiauto Oy tarjosi erittäin alhaisia hintoja muutamiin kohteisiin. Tämä oli mahdollista, koska suuri osa yrityksen kalustosta oli kiinni suojatuissa reiteissä, joiden kilpailutus oli edessä vasta useamman vuoden päästä. Ensimmäiset kilpailutuskierrokset aloittivat pelitilanteen markkinoilla ja muodostivat sinne referenssihintatason, joka on myöhemmin osoittautunut liian alhaiseksi.

Hankintahinnat ovat ensimmäisen kilpailutuskierroksen jälkeen nousseet maltillisesti vastaten kustannusten nousua. Kilpailu markkinoilla on pitänyt hinnat alhaisina ainakin toistaiseksi. Hintojen osalta markkinat ovat lyhyellä tähtäimellä toimineet. Hinnat ovat kuitenkin jopa liian alhaiset, koska kaikki palvelutuottajat ovat menestyneet taloudellisesti huonosti koko kilpailutusajanjakson. Säilymistaiistelu on ajoittain johtanut jopa kohtuuttomaan hintakilpailuun ja samalla markkinoilla toimivien yritysten tekemä kehitystyö on ollut vaatimatonta ja keskittynyt pääasiassa operatiivisten kustannusten minimointiin. Joukkoliikenteen innovaatiot ovat syntyneet nykyisten markkinoiden ja toimijoiden ulkopuolella. Niiden tulo pääkaupunkiseudun markkinoille on tapahtunut julkisen toimijan eli HSL:n toimesta, kun uusien yritysten pääsy suoraan markkinoille on ollut erittäin vaikeaa.

Pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden tulevaisuuden haasteena on, kuinka markkinat uudistuvat, uusia palvelutuottajia saadaan houkutelua markkinoille ja miten poistuminen markkinoilta muuten kuin konkurssien kautta mahdollistuu. Kilpailutuksen järjestäjänä HSL, on vastuussa markkinoiden toimivuudesta, mutta se on haastavassa tilanteessa. Säädökset julkisesta kilpailutuksesta rajoittavat sen mahdollisuuksia toimia markkinoiden toimivuutta edistävällä tavalla.

Kilpailuttajalla on kuitenkin myös mahdollisuus muuttaa nykyistä mallia. Se voi muuttaa kilpailutettavien kohteiden kokoa tai jopa jakaa kilpailutettavat palvelut osiin. Reittien operointi ja käytettävä kalusto voitaisiin kilpailuttaa erikseen, jolloin riskiä voitaisiin pienentää. Markkinoille tuloa voidaan helpottaa myös esimerkiksi uudella varikkopolitiikalla. Myös palvelutuottajien kanssa tehtävillä sopimuksilla ja sopimusajoilla on vaikutuksia markkinoihin ja niiden houkuttelevuuteen.

## 5.2 Kilpailuttaminen

Julkisissa hankinnoissa ja erityisesti palveluhankinnoissa kilpailutuksen vaikutus markkinoiden toimivuuteen ja kehittymiseen on merkittävä. Hyvin rakennettuna kilpailutus lisää markkinoiden liikkuvuutta ja tarjoaa mahdollisuuksia uusille innovaatioille ja toimijoille. Kilpailutus voi myös tuhota toimivat markkinat, muuttaa kilpailun monopoliksi ja lopulta aiheuttaa hintojen merkittävän nousun.

Julkisten hankintojen merkitys yksityisen sektorin liiketoiminnalle on hyvinvointivaltiossa suuri. Suomessa julkiset hankinnat ovat arvoltaan noin 20 miljardia euroa. Tästä valtaosa on palveluhankintoja. Koska julkiset palveluhankinnat ovat monilla aloilla määräävässä asemassa markkinoilla, kuten esimerkiksi on tilanne pääkaupunkiseudun bussimarkkinoilla, vastuu koko alan ja markkinoiden kehittymisestä lepää kilpailuttajan harteilla. Tämä on haastava vastuu kannettavaksi, etenkin koska julki-

sessä hankinnassa käytettäviä keinoja ja hankintaprosessia rajoittavat hankintalainsäädäntö, EU:n direktiivit ja muut kansainväliset sopimukset (lyhyt kuvaus näistä kappaleessa 5.2.1.).

Hankintaprosessissa, jota noudatamme seuraavassa tarkastelussa, on eroteltavissa kaksi vaihetta:

1. kilpailutusvaihe, jossa päätetään hankintastrategiasta, hankinnan kohteesta, kilpailutusmenettelystä, sopimuksen sisällöstä ja toimittajavalinnasta
2. sopimusvaihe, jossa tehdään sopimus valitun toimittajan kanssa sekä toteutetaan sopimuksessa sovittu joukkoliikennepalvelu ja sovittu palvelukokonaisuuden seuranta

Molemmat vaiheet vaikuttavat pitkällä aikajänteellä markkinoiden toimivuuteen.

### 5.2.1 Julkiset hankinnat ja niiden kilpailuttaminen

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. Hankinnat tulee tehdä hankintalainsäädännön menettelytapoja noudattaen. Hankinnoissa tulee noudattaa sääntöjä, jotka liittyvät mm. kilpailutuksen eri vaiheisiin, tarjouspyyntöasiakirjojen laatimiseen, hankinnasta ilmoittamiseen ja hankintasopimuksen allekirjoittamiseen.

Julkiset hankinnat on tehtävä noudattaen kansallisia hankintasäädöksiä ja EU-hankintadirektiivejä. Joukkoliikennettä koskee myös EU:n palvelusopimusasetus ja kansallinen joukkoliikennelaki. Pääasiallisena tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä ja myös parantaa eurooppalaisten yritysten – siis myös suomalaisten yritysten – kilpailukykyä. Näin pyritään turvaamaan tavaroiden, palveluiden, pääomien sekä työntekijöiden vapaa liikkuvuus. Nämä ovat Euroopan unionin perustamissopimuksessa vahvistettuja keskeisiä oikeusperiaatteita.

Säännösten pääperiaatteita ovat

- hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä
- tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu

Avoimuuden periaate edellyttää muun muassa, että hankinnoista ilmoitetaan riittävän laajasti. Se, että yritykset saavat riittävästi ja tasapuolisesti tietoja meneillään olevista tarjouskilpailuista, on elintärkeää kilpailun toteutumiseksi julkisissa hankinnoissa. Kilpailu julkisista hankinnoista avaa hankintayksikölle mahdollisuuden tehdä mahdollisimman taloudellinen hankinta. Tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaate edellyttää myös tarjoajien yhdenvertaista kohtelua ja hankintapäätöksen tekemistä ennalta ilmoitettujen valintaperusteiden mukaisesti.

Tarjouksista on valittava joko kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin tarjous. Jos tarjouksen valintaperusteena käytetään kokonaistaloudellista edullisuutta, otetaan tarjousten vertailussa huomioon vain ennalta tarjouspyynnössä ilmoitetut vertailuperusteet.

Avoin ja tasapuolinen kilpailuttaminen avaa yrityksille ja palveluntarjoajille mahdollisuuksia tarjota tuotteitaan ja palveluja entistä enemmän myös julkiselle sektorille. Suomalaisten hankintayksiköiden on noudatettava hankinnoissaan kansallisen lainsäädännön ja EU:n direktiivien lisäksi Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevaa ns. GPA-sopimusta.

### 5.2.2 Tavarat ja palvelut – erilaiset haasteet hankinnalle

Julkisen talouden hankintojen kohteet ovat viimeisten vuosikymmenten aikana muuttuneet merkittävästi. Koko talouden osalta olemme sekä Suomessa että muissa kehittyneissä länsimaissa siirtyneet teollisuusyhteiskunnasta jälkiteolliseen eli palveluyhteiskuntaan. Tämä muutos näkyy myös julkisissa hankinnoissa. Aikaisemmin tuotteet ostettiin markkinoilta, mutta palvelut toteutettiin itse.

Tähän oli myös hyvä syy: valtaosa julkisen hallinnon tarvitsemista tuotteista, kuten polttoaineista, konttoritarvikkeista, paperista, huonekaluista kuljetuskalustosta ynnä muista tavaroista, ovat yksityisillä markkinoilla olevia tuotteita. Sen sijaan että valtio tai kunnat olisivat valmistaneet tavarat itse, niiden hankkiminen yksityisiltä tuotantoyrityksiltä on ollut luonnollista ja järkevää. Palvelujen osalta tilanne on ainakin osittain ollut toinen. Valtion ja kuntien kansalaisille tarjoamat palvelut ovat olleet hyvin erityisiä: niitä ei ole ollut helposti markkinoilta saatavissa. Turvallisuus ja järjestyksen pito, osa koulutuksesta, vanhustenhoito ja iso osa terveyspalveluista on viime aikoihin asti koettu kuntien ja valtion päätehtäviksi – ja samalla itse tuotettaviksi.

Osa palveluista taas on ollut yksityisten yritysten tuottamia, mutta yhteiskunnalla on ollut tahto ottaa palvelujen järjestäminen itselleen. Joukkoliikenne on yksi tällainen palvelu. Kunnan tehtävänä on järjestää kunnan sisäinen joukkoliikenne. Tämä tehtävä ei ole kuitenkaan lakisääteinen. Kunnan ja alueen rakenteesta riippuen asiat on hoidettu eri tavoin.

Pienemmissä kunnissa paikallisliikenne on perinteisesti järjestetty sopimalla tariffituesta ja/tai täydentävän liikenteen ostoista liikennöitsijän kanssa. Liikennöitsijä hoitaa sekä reittien suunnittelun, aikataulusuunnittelun että itse liikennöinnin. Liikennöinti on perustunut viranomaisten myöntämiin yksinoikeuksiin. Markkinoilla ei ole ollut kilpailua. Kunta määrittelee haluamansa palvelutaso ja tukee liikennöitsijää niiltä osin kun liikennettä halutaan alueille, jossa luonnollinen kysyntä ei ole riittävä liikennöinnin kannattavuuden takaamiseksi kunnan haluamalla palvelutasolla. Tässä ympäristössä kuljetuspalvelujen voidaan sanoa olevan kysyntäohjautunutta, ja liikennöitsijän päätulolähde ovat lipputulot.

Suuremmissa kunnissa on seudullisia joukkoliikenneviranomaisia. Pääkaupunkiseudun metropolialueella kuntien kuntayhtymä, HSL, hoitaa ison osan joukkoliikenteen organisoinnista ja teettää markkinoilla kilpailutetuilla bruttosopimusmallin mukaisilla ostosopimuksilla itse liikennöinnin (ns. tilaaja/tuottaja-malli).

Koska säädökset ja käytännön toimintatavat hankintatoimessa yleensä ja erityisesti julkisissa hankinnoissa ovat kehittyneet tavaroiden hankinnan ehdoin, palvelujen ostaminen markkinoilta on aina tuottanut haasteita sekä yritysten hankintaosastoilla että julkisissa hankinnoissa. Tavaroiden hankintaa koskevissa tarjouspyynnöissä voidaan yleensä määritellä yksiselitteisesti tuotteen määrä ja laatu, ja nämä ovat myös helposti jälkikäteen todennettavissa. Hinta tai hinta/laatu ovat siis etukäteen mitattavissa ja siten toimivat toimittajavalinnan kriteereinä. Myös sanktiot viivästy-

misistä ja toimituspuutteista voidaan määritellä toimitussopimukseen ja mitata kohtuullisella vaivalla jälkikäteen.

Palveluissa tilanne on huomattavasti haastavampaa. Tästä syystä yksityisellä puolella palvelusopimukset, varsinkin monimutkaisissa ja pitkäkestoisissa palvelukokonaisuuksissa, pyritään tekemään joustaviksi. Muutokset sopimuksiin tehdään olosuhteiden muuttuessa neuvottelemalla myyjän ja ostajan välillä. Sopimukset ovat usein jatkuvia, vuosittain neuvoteltavia kumppanuuteen perustuvia yhteistyösopimuksia, joiden tavoitteena on palvelujen toimivuuden lisäksi palvelujen jatkuva kehittäminen.

Vastaava joustavuus ei ole julkisella puolella mahdollista. Vaikka neuvottelumenettelyä voidaan käyttää kilpailutuksen yhteydessä, kesken sopimuskauden tehtävät merkittävät muutokset eivät ole mahdollisia. Sopimuskausi on myös määriteltävä jo tarjouspyynnössä – toistaiseksi voimassa olevat sopimukset ovat laittomia. Tarjouspyynnössä on myös määriteltävä tarkasti valintakriteerit, ja niitä on noudatettava valinnassa. On esimerkiksi hyvin vaikea liittää palvelujen valintakriteereihin palvelujen kehittämisenäkökulma, koska ensinnäkin valintatilanteessa ei ole yksinkertaista pisteyttää kyseistä kriteeriä ja toisaalta jälkikäteen on erittäin vaikeata mitata kehittämistyön toteutumista.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että julkisen sektorin hankintasäännökset ovat kehittyneet säätelemään tavaroiden hankintaa. Säädökset ja määräykset asettavat suuria haasteita erityisesti pitkäkestoisten palvelusuhteiden hankinnassa. Sekä tarjouspyynnön tekeminen että myös kaiken kattavan ja kaikkia osapuolia tyydyttävän sopimuksen tekeminen on lähes mahdoton tehtävä julkisen hallinnon säädösraameissa. Tästä hyvänä esimerkkinä ovat pääkaupunkiseudun bussimarkkinat.

### 5.2.3 Miksi julkisia palveluja kilpailutetaan?

Kuten edellä todettiin, julkisissa tavaroiden hankinnassa kilpailuttaminen on perusteltua, koska niille on olemassa myös yksityiset markkinat, jotka ovat yleensä huomattavasti suuremmat kuin julkiset. Toimittajilla on mittakaavaetu, josta myös julkinen hankinta hyötyy.

Myös historia vaikuttaa. Tuotteita on aina totuttu ostamaan, eikä valmistamaan itse, myös julkisella puolella. Palvelujen osalta on hieman toisin. Perinteiset yhteiskunnan tehtävät palvelut kuten järjestyksen ylläpito, turvallisuus ja infrastruktuurin rakentaminen ja ylläpito, ovat perinteisesti julkisen vallan toteuttamia. Itse tekeminen on palvelujen osalta aina ollut varteenotettava vaihtoehto. Kun on olemassa tällainen vaihtoehto, pitää myös kysyä: ”tuotanko itse vai ostanko markkinoilta eli make or buy”.

Yhdysvalloissa ja myös Britanniassa vuoden 1979 jälkeen (konservatiivien vaalivoitto ja Thatcher valtaan) julkisten palvelujen määrän kasvaessa on kategorisesti suosittu palvelujen kilpailuttamista niiltä osin, kun koko toimintaa ei ole voitu yksityistää. Koska kaikki hankinnat kilpailutettiin, itse tuottamista ei jokaisessa tilanteessa edes mietitty.

Miksi sitten on uskottu kilpailutuksen voimaan? Kustannukset ovat varmasti suurin syy kilpailutuksen yleistymiselle ei vain USA:ssa ja Britanniassa vaan muissakin kehittyneissä talouksissa. Teoria tukee vahvasti tätä. Kun jollain yksiköllä on yksinoikeus eli monopoli jonkin asian tekemiseen, ajan myötä tuottavuus putoaa. Eikä tämän

tarvitse johtua ahneudesta, kyvyttömyydestä tai laiskuudesta, vaan kilpailun tai urheilutermein kirittäjän puutteesta.

Toinen syy markkinoilta ostamiselle on muualla syntyvien innovaatioiden hyödyntäminen. Yrityksissä näin varmastikin tapahtuu, koska ne voivat muuttaa olemassa olevaa sopimusta joustavasti, maksaa innovaatioista ja maksaa jopa tuottajan aikomuksesta kehittää uusia menetelmiä.

Julkisella puolella tilanne on toisin – nykyiset hankintaan liittyvät säädökset jäykistävät ostajan ja myyjän suhdetta, ja ylimääräisiä houkuttimia tai kannustimia on erittäin vaikea luoda sopimukseen. Näyttääkin siltä, että erityisesti pitkäkestoisten ja monimuotoisten palvelujen osalta innovointi ja kehittäminen ovat jääneet tilaajan harteille.

Kolmanneksi syyksi palvelujen kilpailuttamiselle markkinoilla etenkin tilanteissa, joissa julkisorganisaatiot ovat aikaisemmin itse tuottaneet kilpailutettavat palvelut, on vertailuhintojen saaminen nykyiselle tavalle tuottaa palveluja. Vaikka sama julkinen toimija jatkaisikin kilpailutuksen jälkeen palvelun tuottajana, on kilpailu toiminut kirittäjänä, ja etenkin kustannuksia on tutkimusten mukaan pystytty laskemaan näissä tapauksissa huomattavasti.

Neljäs syy on jatkuvasti lisääntyvä yleinen avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimus. Kun palvelusta tehdään tarjouspyyntö, se pitää määritellä ja siitä pitää myös kertoa julkisesti. Näin usein ajan myötä palvelujen tuottamiseen rakentuneet tehottomuudet voidaan havaita. Tässä tapauksessa jo itse kilpailutusprosessi, ei vain lopputulos, kehittää palvelua

#### 5.2.4 Hankintastrategia

Ensimmäinen vaihe hankintaprosessissa on määritellä organisaation yleinen ja kutakin palvelua erikseen koskeva hankintastrategia. Ensimmäinen kysymys, johon strategian tulee vastata, on se, tuotetaanko palvelu itse vai hankitaanko se organisaation ulkopuolta. Valintaan vaikuttavat monet tekijät, joista osa on poliittisia ja osa taloudellisia. Päätös tuottaa palvelut organisaation omin voimin on usein poliittinen, ja siitä on hyviä esimerkkejä Suomessa esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden palveluissa. Britanniassa taas 1980-luvulla oli valtion taholta annettu määräys myös paikallishallinnolle kilpailuttaa kaikki mahdolliset palvelut.

Yksittäisten palvelujen osalta ”tee tai osta” -päätöstä voidaan tarkastella talousteoreettisin perustein. Ensimmäinen kysymys on luonnollisesti se, onko markkinoilla kykyä ja osaamista tai resursseja toteuttaa hankittavaksi aiottuja palveluja. Palvelujen teettäminen organisaation ulkopuolella voi johtaa markkinoiden epäonnistumiseen, jos transaktiokustannukset ovat liian korkeat eli tietoa on riittämättömästi, tulvaisuudessa on liikaa epävarmuustekijöitä tai on mahdollisuus, että ihmiset tai organisaatiot käyttäytyvät opportunistisesti ja pyrkivät saavuttamaan erityistä hyötyä. Kun hankittavan palvelun tuottamiseen tarvitaan erityisiä laitteita, aineita tai muita resursseja, palvelujen tuottajat edellyttävät tehtäviin hankintasopimukseen suojaa, joka voi olla yksinoikeus, pitkät sopimuskaudet ja erilaiset korvauspykälät, mikäli olosuhteet muuttuvat. Jos palvelutuottajan investointeja erityisiin resursseihin ei voida tai haluta suojata, tarjoushinnat voivat kohota merkittävästikin.



Pääkaupunkiseudun bussiliikennöintipalveluissa edellä kuvattu ilmiö näkyy selkeästi: suuret investoinnit bussikalustoon, jota ei kohtuudella voida siirtää muuhun käyttöön, on suojattu pitkillä sopimuksilla.

Viimeaikaisessa palveluhankintoja koskevassa tutkimuksessa on ”tee tai osta”- valinnan rinnalle tuotu kolmas vaihtoehto: ”tee ja osta”. Puhutaan sekastrategiasta, jossa palvelujen hankkija tuottaa osan palveluista omalla organisaatiolla ja ostaa osan yksityiseltä tai kolmannelta sektorilta. Sekastrategia on varsin yleistä joillain palvelu-aloilla, ja joskus, kuten usein terveydenhuoltopalveluissa, pakon sanelemaa. Siellä yksityiset yritykset tuottavat osan palveluista, koska kunnat eivät ole pystyneet houkuttelemaan riittävästi pätevää henkilökuntaa palvelukseensa, ja palvelujen ostaminen on edellytys terveysterveystarjoajien täyttämiseksi.

Voidaanko sekastrategiaa käyttää pääkaupunkiseudun paikallisliikenteen palveluiden tuottamisessa ja miten? Seuraavassa on esitetty kaksi tapaa toteuttaa sekastrategia:

1. HSL-kunnat hankkivat yhteisesti resursseja toteuttaa pieni osa myös bussiliikenteestä ”sisäisesti”. Tavoiteltavia hyötyjä voisivat olla osaamisen säilyminen/lisääminen organisaatiossa, kustannustietoisuuden lisääntyminen organisaatiossa, mahdollisten ongelmien havaitseminen palvelutuotannossa, uudenlaisen kaluston ja muiden uusien innovaatioiden pilotointi.
2. HSL jakaa palvelutuotannon osiin ja toteuttaa itse osan tai kilpailuttaa osat erikseen. Nykyisissä sopimuksissa on tekijöitä, jotka vaikuttavat sopimukseen jäykistävästi tai sopimusaikaa pidentävästi. Näiden tekijöiden jakaminen esimerkiksi eri sopimuksiksi voisi edistää edelleen työnjakoa toimialalla.

Hankintastrategiakysymykset ovat myös merkittäviä, kun HSL-alue kasvaa lähivuosi-ina ja uusia linjoja liitetään kilpailutuksen piiriin. Oikean strategian valinta voi lisätä koko alueen houkuttelevuutta ja uusien yritysten osallistumista pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden kilpailutuksiin. Toinen vaihtoehto on, että nykyiset liikennöitsijät jatkavat nykyreiteillä, koska niillä on varikkosijaintien ja alueen tuntemuksen takia kilpailuetu, ja mikään ei muutu. Kolmas vaihtoehto on, että pienet liikennöitsijät eivät halua tai kykene osallistumaan kilpailuun ja lopettavat toimintansa.

### 5.2.5 Hankintojen palvelusisällön määrittely

Hankittavien palvelujen määrittely on usein palvelujen ostamisen haastavin osuus. Yksityisellä puolella virheellinen tai puutteellinen määrittely voidaan korjata neuvottelemalla toimittajien kanssa muutoksista ja muutosten vaikutuksista sopimukseen ja sopimushintoihin. Samaa neuvottelumenettelyä voidaan käyttää myös silloin, kun palvelusisältöä halutaan muuttaa kesken sopimuskauden.

Julkisissa hankinnoissa neuvottelumenettely kesken sopimuskauden ei ole mahdollista. Tämä lisää paineita tarjouspyynnön sisällön määrittelylle. Julkisten hankintojen tutkimus tunnistaa ainakin kaksi tapaa varmistaa tarjouspyynnön sisällön määrittelyn laatu ja oikeellisuus:

1. Palvelun tilaaja huolehtii, että sillä on käytettävissä joko omia tai ostettuja substanssiasiantuntijoita määrittelytyön tekemiseen.
2. Hankinta tehdään käyttäen vaiheittaista neuvottelumenettelyä.

Sekä sisäisten että ulkoisten asiantuntijoiden käyttöä suositellaan, kun hankittava palvelu vaatii erityisiä teknisiä tai muita erityistaitoja. IT-hankintojen määrittelyt ovat varsin tyypillisesti ulkopuolista asiantuntijaa vaativia tehtäviä.

Vaiheittainen neuvottelumenettely on suositeltava, kun hankittava palvelukokonaisuus on laaja ja monimutkainen tai kun tilaaja haluaa löytää uusia ratkaisuja palvelujen toteutuksessa. Vaiheittaisessa neuvottelumenettelyssä tilaaja tekee julkisen hankintailmoituksen, johon halukkaat ilmoittautuvat osallistumishakemuksella. Tilaaja tekee esivalinnan ja lähettää sen valituille toimittajaehdokkaille. Kun he ovat perehtyneet tarjouspyyntöasiakirjoihin tilaaja käy kahdenkeskisiä neuvotteluja heidän kanssaan. Tavoitteena on, että neuvottelujen tuloksena poistetaan palvelusisältöä ja sopimusehtoja koskevat tulkintaerimielisyydet. Neuvottelukierroksen jälkeen tilaaja viimeistelee lopullisen tarjouspyynnön ja lähettää sen valituille toimittajaehdokkaille. Tämän jälkeen tapahtuu normaali toimittajavalinta annettujen tarjousten perusteella.

Neuvottelumenettelyn mahdollinen käyttö HSL:n toteuttamissa kilpailutuksissa voisi liittyä esimerkiksi tarjouspyyntöjen reittien niputtamiseen tarjouskohteiksi. Myös aikatauluasioissa tilaajan ja toimittajien välinen keskustelu voisi tuoda uusia ratkaisuja. Kolmas alue, joissa voisi olla mahdollista merkittäviinkin säästöihin, ovat kalustoon liittyvät kysymykset. Uutena alueena on vähäpäästöisten bussien pilotointi.

### 5.2.6 Toimittajavalinta

Toimittajavalinta poikkeaa yksityisellä ja julkisella puolella. Yksityinen ostaja voi tarjoukseen pyydettyjen faktojen lisäksi tukeutua muualta toimittajasta saatavaan tietoon ja jopa omiin tuntemuksiin. Julkisella puolella valinta perustuu faktoihin, joita tarjouspyynnössä tarjoukseen pyydetään. Jos jokin oleellinen tieto puuttuu tarjouksesta, kandidaatti putoaa kilpailusta. Jos jonkin tiedon pyytäminen tarjouspyyntöasiakirjoista puuttuu, sitä ei voida käyttää valintakriteerinä. Säädökset ovat hyvin yksiselitteiset. HSL on jakanut tarjouspyyntöjen teon ja käsittelyn kahdelle osastolle:

- Joukkoliikennesuunnittelu-osasto huolehtii pääosin tarjouspyynnössä hankittavan palvelun sisällöstä eli reitti-, kalusto- ja aikataulumäärittelystä.
- Liikennepalvelut-osasto huolehtii kilpailutuksesta, tarjouspyyntöasiakirjojen oikeellisuudesta sekä toimittajavalinnoista.

Toimittajavalintoihin liittyvät järjestelyt ovat toimineet hyvin: markkinaoikeuteen tilaaja on joutunut vain yhden kerran koko kilpailutusten historian aikana.

## 5.3 Sopimukset ja seuranta

Sopimusten sisällöllä ja sopimusehtojen täyttymisen seurannalla voi olla merkittävät vaikutukset markkinoiden toimivuuteen ja houkuttelevuuteen tarjoajien keskuudessa. Sopimusten on luonnollisesti noudatettava lainsäädäntöä ja julkisten hankintojen sopimuksilla on erityisvaatimuksia, joihin tässä raportissa ei keskitytä. Sen sijaan sopimuksen sisältöä, esimerkiksi sopimuksen pituutta ja sovittavia korvauserusteita voidaan arvioida myös talouden ja markkinoiden näkökulmasta.

Sopimusten toteutumisen seuranta on palvelujen osalta aina haastavaa ja myös usein tilaajan ja toimittajien välisiä suhteita hiertävää. Sopivat seurantamittarit on valittava

jo tarjouspyyntöä laadittaessa, ja mittaustuloksissa on usein tulkinnanvaraa, etenkin kun mitataan palvelun laatua.

### 5.3.1 Sopimusten sisältö

Sopimuksen sisältö eli sopimuksen velvollisuudet ja oikeudet on julkisessa palveluhankinnassa kerrottava jo julkisessa tarjouspyynnössä. Palvelutuottaja ja hinta ratkeavat tarjouksen perusteella. Sopimuksen sisältö vaikuttaa suoraan mahdolliseen tarjontaan eli markkinoihin. Yksityisellä puolella menetelmä on toinen. Siellä palvelujen tilaaja ja tarjoaja sopivat neuvotteluissa sopimuksen sisällöstä ja hinnasta usein vasta toimittajavalinnan jälkeen.

Tämän kappaleen tavoitteena ei ole tarkastella sopimuksia juridiikan näkökulmasta, vaan poimia sopimuksen niitä sisällöllisiä tekijöitä, joilla on vaikutusta tarjonnan syntymiseen pääkaupunkiseudun bussiliikennemarkkinoilla. Tarkasteltavia tekijöitä ovat:

1. Sopimuksen kestoaika
2. Resurssivaatimukset ja niissä hyväksyttävät poikkeamat
3. Sanktiot
4. Hinnoittelurakenne, bonukset ja muut kannustimet

Sopimuksen kestolla on erilaisia jopa hyvin vastakkaisia taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia sekä tilaajalle että toimittajalle. Tilaaajan kannalta pidemmät sopimukset vähentävät transaktiokustannuksia, kun toimittajavalintoja tehdään harvemmin. Kilpailutuskustannukset pienenevät. Toisaalta palvelutarpeen ennustaminen vaikeutuu, mitä pidemmälle yritetään ennustaa. Siksi pitkät sopimukset soveltuvat parhaiten palveluihin, joiden kysyntä pysyy pitkälläkin aikavälillä vakaana.

Palvelun tuottajalle pitkä sopimuskausi on edullinen resurssien suunnittelun kannalta. Mikäli sopimuksen kohteena oleva palvelu vaatii merkittäviä ja pitkäkestoisia investointeja, pitkät sopimukset turvaavat ne. Myös oppimisen kannalta ajalla on merkitystä. Negatiivisena puolena on, että yrityksen strateginen joustavuus ja ketteruus (agility) kärsivät, jos suuri osa yrityksen voimavaroista on suunnattu toteuttamaan olemassa olevaa sopimusta tai sopimuksia kannattavuusrajan tuntumassa. Tämä voi johtaa yrityksen kyvyttömyyteen täyttää palveluvaatimuksia tulevaisuudessa.

Pitkissä sopimuksissa epävarmuus kasvaa sopimuksen loppuvaiheessa: olosuhteet voivat muuttua merkittävästi, ja indekseihin sidottu hinnoittelu ei välttämättä noudata todellisia muutoksi kustannuksissa. Indeksihän ei voi vastata kaikkiin toimintaympäristön muutoksiin kuten työvoiman saatavuuteen ja työvoiman hintaan suhdanteiden eri vaiheissa. Tämä voi aiheuttaa sopimusosapuolten välistä kitkaa ja haitata muuten hyvinkin sujuvaa yhteistyötä.

Pääkaupunkiseudun bussiliikennemarkkinoilla sopimusten pituudet ovat kasvamassa. Uudet sopimukset ovat 7 vuoden pituisia ja sisältävät vielä 3 vuoden option. Tilaaajalla on oikeus tehdä 20 % volyymimuutoksia koko sopimusjaksolla ja enintään 10 % muutoksen vuositasolla. Ovatko nämä joustot riittäviä vastaamaan kysynnän mahdollisiin muutoksiin?

Indeksiehto on myös osoittautunut jatkuvan keskustelun aiheeksi tilaaajan ja toimittajien välillä. Oikeudenmukaista, kaikkia osapuolia tyydyttävää tapaa korvata mahdolli-

sia kustannusten nousuja on erittäin vaikea rakentaa pitkälle aikavälille. Ja indeksien ei tulisi olla suoja alihinnoitelluille tarjouksille.

Sopimukseen liitettävät liian yksityiskohtaiset resurssivaatimukset voivat rajata potentiaalisten toimittajien määrää ja olla jopa tiettyjä toimittajia suosivia. Tämä ilmiö on varsin yleinen tietojärjestelmien ja tietojärjestelmäpalvelujen julkisissa hankinnoissa, mutta myös muissa teknisiä resursseja vaativissa palveluissa. Tämä tuo ylimääräisiä haasteita tilaajalle. Toisaalta yhteensopivuus aikaisempiin hankintoihin on tärkeää, toisaalta se estää jatkuvan uudistamisen. Toimittajille, joilla on jo toimitusuhde tilaajan kanssa, se antaa usein huomattavaa kilpailuetua eli toimii varsin tehokkaana esteenä markkinoille pääsulle. Etenkin uusille, pienille toimittajille este on lähes ylipääsemätön.

Tarkat tekniset vaatimukset rajaavat myös uusien innovaatioiden pääsyä markkinoille. Toisaalta, jos vaatimukset liittyvät vanhoihin standardeihin tai ovat muuten markkinoilla yleisesti käytössä olevien vastaisia, ne estävät standardoitujen ratkaisujen käytön. Uusien innovaatioiden estyminen rajaa pidemmän aikavälin kehityksen, ja tarpeettomat erityisvaatimukset lisäävät toimittajan kustannuksia ja siten heijastuvat kokonaishintaan.

Pääkaupunkiseudun bussiliikenteessä kalustovaatimukset ovat liikennöitsijöiden mielestä liian yksityiskohtaisia ja turhia kustannuksia aiheuttavia. Näitä HSL onkin pyrkinyt uusissa sopimuksissa standardoimaan ja käyttämään yleiseurooppalaisia vaatimuksia. Tämä kehitys voisi mahdollistaa kaluston liikkuvuuden, mutta myös kaluston ja liikennöinnin eriyttämisen eri kilpailutukseen.

Kalustopoikkeamat ovat toinen tilaajan haaste. Missä tilanteissa ”väärällä” kalustolla liikennöinti tulisi sallia? Yksiselitteistä, kaikissa olosuhteissa pätevää vastausta tähän kysymykseen ei varmaankaan ole. Kuitenkin jatkuva poikkeaminen sopimuksessa määritellystä kalustosta on pystyttävä estämään sanktioiden avulla. Miten HSL:n tulisi toimia toisaalta joustavasti, mutta toisaalta riittävästi toimittajien käyttäytymistä ohjaten? Juridisesti tilanne on selvä: sopimuksenvastaisen kaluston käyttö on sopimusrikkomus, joka jatkuessaan johtaa sopimuksen purkamiseen.

Sanktiot ovat aina osa sopimuksia. Jos niitä ei ole kirjattu erikseen sopimukseen, voidaan aina vedota lainsäädäntöön. Tämä on kuitenkin kallis ja jäykkä tie. Tästä syystä sopimuksissa sovitaan toimituksen mahdollisista puutteista sanktioita. Tyypillisiä sanktioita tavaratoimituksissa ovat myöhästymissakot ja laatusanktiot. Näiden mittaaminen on tavarapuolella melko yksiselitteistä. Palvelujen osalta tämä on hankalampaa. Puutteiden jatkuvuus ja tarkoituksenmukaisuus voisivat olla hyviä ehtoja sanktioiden toteutumiselle, mutta ne ovat vaikeita mitata. Myös laadun mittaaminen palveluissa vaatii huomattavia ponnisteluja tilaajalta ja on iso kustannuserä. Saavutaanko näillä toimenpiteillä kustannuksia vastaavaa hyötyä?

HSL:n ja liikennöitsijöiden välisissä sopimuksissa on sanktioitu vaatimukset täyttämättömän kaluston käyttö ja sovituihin aikatauluihin poikkeaminen. Kalustosta on jo mainittu yllä. Aikatauluista poikkeaminen voi johtua useasta syystä. Yllättävät olosuhdemuutokset, kuten sää, onnettomuudet ja odottamattomat tietyöt voivat aiheuttaa ylipääsemättömiä esteitä, jolloin myöhästymisistä ei tulisi sanktioita. Sen sijaan HSL:llä tulisi olla keinoja reagoida ainakin osaan olosuhdemuutoksista. Lumipyry ei tule täysin yllättäen, jolloin esimerkiksi ylimääräiset vuorot voisivat taata matkustajien palvelutason pysymisen ennallaan. Palvelutasoa voisi poikkeustilanteessa jopa

yrittää parantaa, kun myös henkilöautoilla liikkuminen vaikeutuu, jotta myös satunnaiset käyttäjät saisivat positiivisen kokemuksen joukkoliikenteen käytöstä.

Taloudelliset kannustimet ovat tilaajan keino varmistaa hankittavan palvelun laatu. Kun palvelun tuottaja on liikeyritys, sen tavoitteena on maksimoida sopimuksesta saavutettava taloudellinen tulos. Tilaajan tavoitteena on vastaavasti saavuttaa paras mahdollinen tulos pienimmillä kustannuksilla. Kun tilaajana on julkinen toimija, sen tavoitteet ja siten myös paras mahdollinen tulos voi olla myös muuta kuin suoraan rahassa mitattavaa. Sopimuksen hinnoittelurakenteen pitäisi siis kokonaisuudessaan tukea kaikkia tavoitteita. Käytettävissä oleva raha muodostaa luonnollisesti raamin tavoitteille.

HSL:n ja liikennöitsijöiden sopimukset ovat ostosopimuksia, joihin on liitetty palvelun laatuun liittyviä bonuksia. Palvelun määrä eli matkustajien määrä ei vaikuta korvauksen suuruuteen. Liikennöitsijällä ei ole minkäänlaisia taloudellisia intressejä hankkia lisää matkustajia operoimilleen reiteille, ainakaan meneillä olevan sopimuskauden aikana. Kuten tämän tutkimuksen haastatteluosuudessa kävi ilmi, tyhjä bussi on taloudellisesti kannattavin vaihtoehto liikennöitsijöille.

Bonukset kertyvät asiakaskyselyn perusteella. Kysely tehdään joukkoliikenteen käyttäjille. Kyselyjen perusteella voidaan päätellä toteutuneiden palvelujen laatu. Niistä ei kuitenkaan selviä, miten palveluja tulisi muuttaa, jotta potentiaaliset käyttäjät voisivat ruveta palvelujen käyttäjiksi. Vaikka ystävällinen kuljettaja onkin erittäin tärkeä, ei hän lisää uusien matkustajien määrää. Nykyisessä sopimuksen hinnoittelurakenteessa liikennöitsijöillä ei ole tarvetta houkutella uusia asiakkaita, mutta niillä ei ole myöskään keinoja siihen. Voisiko sopimuksen hinnoittelurakennetta muuttaa siten, että liikennöitsijää palkittaisiin kasvavista matkustajamääristä? Käyttöoikeussopimuksen soveltuvuutta haja-asutusalueen liikenteen sopimuksiksi on selvitetty useissa hankkeissa. Vilkkaasti liikennöidyillä kaupunkialueilla mallia on kokeiltu esimerkiksi Ruotsissa, mutta tulokset eivät toistaiseksi ole rohkaisevia. Jos sopimus muutetaan niin sanotuksi nettokustannusmallin mukaiseksi sopimukseksi, jossa liikennöitsijää palkitaan matkustajamäärien kasvusta, on myös ratkaistava, mitä keinoja hänellä on uusien matkustajien houkuttelemiseksi. Jos keinot ovat nykyiset, sopimuksen rakennemuutos voi johtaa odottamattomiin seuraamuksiin kuten bussien pysäköintäskilpailuihin, kun eri liikennöitsijöiden reitit kulkevat osittain samaa matkaa. Mikäli kuljettajien palkkaus sidotaan edes osaksi matkustajamäärien kasvuun, edellä kuvattu tilanne on jopa todennäköinen.

### 5.3.2 Toteuman seuranta

Tavarahankinnoissa sopimuksen seuranta tapahtuu toimituksen yhteydessä. Silloin tarkastetaan toimitetut tavarat ja hyväksytään toimitus. Takuuajalla tietenkin voidaan jatkaa toimittajasuhdetta, mutta lähtökohtana on, että sopimus täyttyy toimitukseen. Palvelujen osalta toimitus tapahtuu jatkuvana virtana. Tämä aiheuttaa myös seurannalle haasteita. Jatkuva määrän seuranta onnistuu vielä varsin hyvin, vaikka onkin tilaajalle kallista. Jatkuva laadun seuranta, etenkin jos palvelut tehdään kolmannelle osapuolelle eli julkisissa palveluissa kansalaisille, vaatisi jatkuvaa tyytyväisyysmittausta. Tämän toteutus voi tulla liian kalliiksi suhteessa saavutettavaan hyötyyn. Jotain yrityksiä tähän suuntaan on esimerkiksi palvelutiskeillä, jossa asiakas voi palvelutilanteen jälkeen arvioida kokemaansa palvelua painamalla tiskillä olevasta valikoimasta nappeja, oliko palvelu huonoa, välttävää, hyvää vai erinomaista.

Seurannan tulokset, esimerkiksi asiakaskyselyt, ovat usein herkkiä myös vaihtuville olosuhteille, joihin palvelun tuottaja ei voi suoraan vaikuttaa. Esimerkiksi huonolla ilmalla tehty kysely liikennepalvelujen tyytyväisyydestä voi johtaa huonompaan tulokseen kuin kauniina aurinkoisena kesäpäivänä tehty vastaava kysely.

Seurantaan ja muutenkin sopimukseen liittyvät korjaus- ja valitusmekanismit ovat julkisten hankintojen osalta huomattavasti rajallisemmat kuin yksityisellä puolella. Vaikka sekä tilaaja että toimittaja toteavat, että sovittua palvelua ei voida esimerkiksi muuttuneissa olosuhteissa toteuttaa sovittulla hinnalla, sopimusta ei tätä osin voida muuttaa. Ääritapauksessa sopimus voidaan yhteisellä sopimuksella päättää, ja järjestää uusi kilpailutus.

Jos jompikumpi osapuoli on sopimuskauden aikana tyytymätön sopimukseen, on tehtävissä vain hyvin vähän. Sopimukseen voidaan ja tuleekin liittää ehdot, joilla sopimus voidaan purkaa. Jos ehdot laaditaan huonosti, ne voivat lisätä epävarmuutta. Lisääntynyt epävarmuus sekä nostaa sopimusten hintaa että vähentää tarjontaa etenkin, jos samantyyppisissä palveluissa on saman tilaajan kanssa tapahtunut useampia sopimuksenpurkuja eri palvelutuottajien kanssa.

Pääkaupunkiseudulla liikennöinnin ostosopimuksia ei ole purettu tilaaja- tai toimittajavirheen takia. Sen sijaan erimielisyyttä on syntynyt bonusten laskennasta ja sanktioista sekä liikenteen muutoksesta aiheutuvista korvauksista ja indeksiehdon tulkinnoista. Nämä erimielisyydet on tähän asti selvitetty keskinäisillä neuvotteluilla, jolloin sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvät transaktiokustannukset ovat pysyneet kohtuullisina.

## 5.4 Markkina-alueen kasvu

Pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen hankinta siirtyi kilpailutuksen piiriin seitsemän vuoden aikaperiodilla (vuosina 1994–2001). Pääkaupunkiseudun kehyskunnat ovat saman muutoksen edessä seuraavien vuosien aikana. Aikaisemmat linjaliikenneluvat, jotka antoivat liikennöitsijälle yksinoikeuden harjoittaa bussiliikennettä luvassa määritetulla alueella, on muutettu siirtymäajan liikennöintisopimuksiksi. Siirtymäajan liikennöintisopimus on voimassa sitä edeltäneen linjaliikenneluvan päättymiseen asti, kuitenkin enintään 2. joulukuuta 2019 asti. Jos siirtymäajan liikennöintisopimusta edeltänyt linjaliikennelupa olisi päättynyt ennen 30. kesäkuuta 2014, liikennöitsijällä on ollut oikeus halutessaan jatkaa sopimusta kyseiseen ajankohtaan asti. Mikäli liikennöitsijä ei ole halunnut tehdä siirtymäkauden liikennöintisopimusta, vanhat linjaliikenneluvat katsotaan reittiliikenneluviksi.

Kun siirtymäkauden liikennöintisopimukset päättyvät pääkaupunkiseudun kehyskunta-alueella, alueen joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset vastaavat joukkoliikenteen järjestämisestä alueelle. Joukkoliikenteen toimivaltaisia viranomaisia ovat Uudenmaan ELY-keskus niissä kunnissa, jotka eivät kuulu HSL-kuntayhtymään ja HSL niissä kunnissa, jotka kuuluvat kuntayhtymään. Laki julkisten palvelujen hankinnoista ja palvelusopimusasetus edellyttävät, että sopimuskohteen arvon ylittäessä säädöksissä määrätyt kynnyksarvot, kohde on kilpailutettava. Tämä tarkoittaa lähes poikkeuksetta sitä, että kehyskuntien joukkoliikenne on kilpailutuksen piirissä 30.6.2014 lukien ja viimeistään 2. joulukuuta 2019 alkaen, kun siirtymäkauden sopimukset ovat päättyneet.

Kuten edellä on todettu, tällä hetkellä HSL:ään kuuluvat kehyskunnista Kerava, Kirkkonummi ja Sipoo. HSL on neuvotellut siihen vielä kuulumattomien kehyskuntien kanssa liittymisestä kuntayhtymän jäseniksi. Toistaiseksi kunnat vielä epäröivät, ja todennäköisesti jäävät kuntayhtymän ulkopuolelle ainakin toistaiseksi.

Tästä seuraa, että pääkaupunkiseudulle syntyy todennäköisesti kahden toimivaltaisen viranomaisen kilpailuttamat julkisen bussiliikenteen markkinat:

1. HSL-alue, joka laajenee uusien kuntien liittyessä kuntayhtymään
2. Uudenmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) alue, jonka muodostavat kehyskunnat, jotka eivät liity HSL- kuntayhtymään

Aikaisemmissa tutkimuksissa on jo todettu, että kilpailutettavien kohteiden määrittely noudattaen kuntarajoja ei johda parhaaseen mahdolliseen ratkaisuun. Koska säännöllisestä matkustamisesta (työmatkat) valtaosa suuntautuu kehyskunnista pääkaupunkiseudun suuriin kuntiin eli Helsinkiin, Vantaalle ja Espooseen, reittien ja kilpailutettavien reittikokonaisuuksien suunnittelun perustana olisivat alueelle suuntautuvat pääajoreitit. Jos HSL- ja ELY-alueet menevät pahasti lomittain, voivat kilpailutettavat kohteet olla epätaloudellisia operoita. Tämä ei ainakaan lisää markkinoiden houkuttelevuutta.

Seuraavassa tarkastellaan kahdesta näkökulmasta kehyskuntien joukkoliikenneratkaisujen muutosta: ensiksi miten kehyskuntien ja nykyisen HSL-alueen joukkoliikenne sovitetaan yhteen ja toiseksi mitkä ovat kehyskuntien joukkoliikenteen kilpailuttamisen vaikutukset koko pääkaupunkiseudun bussiliikennemarkkinoihin.

#### 5.4.1 Kehyskunnat osaksi pääkaupunkiseudun joukkoliikennettä

Matkustusmuotojen välinen kilpailu käydään yksityisten henkilöautojen ja joukkoliikenteen välillä, kuten aikaisemmin tässäkin selvityksessä on todettu. Kehyskuntien joukkoliikennejärjestelyt muuttuvat, kun siirtymäajan liikennöintisopimukset päättyvät vuonna 2014 ja viimeistään vuoden 2019 aikana. Lupa- ja sopimuskäytäntöjen muuttuessa viranomaisilla on myös mahdollisuus vaikuttaa joukkoliikenteen kilpailukykyyn. Tavaraliikenteessä eräs tutkittava teema on viimeisten vuosien aikana ollut niin sanotut intermodaalikuljetukset. Tämä tarkoittaa eri liikennevälineiden (laiva, juna, lentokone, kumipyörä) tehokasta yhteiskäyttöä kuljetusreiteillä. Sujuva kuljetusvälineen vaihto vaatii investointeja välivarastoihin, terminaaleihin ja muuhun välineistöön. Näillä ratkaisuilla on kuitenkin saavutettu merkittäviä taloudellisia ja ympäristöllisiä säästöjä.

Eryteisesti kehyskuntien haja-asutusalueilla vastaavanlainen useiden kulkuvälineiden sujuva yhteistyö voisi lisätä merkittävästi joukkoliikenteen osuutta erityisesti työmatkaliikenteessä. Jos kehyskuntien joukkoliikenteen toimivaltainen viranomainen vaihtuu kuntarajalla, täytyy määritellä, kenen vastuulla liikenteen suunnittelu on. Kuten tavaraliikenteessä, myös henkilöliikenteen intermodaali-ratkaisut vaativat investointeja ja koordinoitua.

**Liityntäpysäköintiratkaisut** mahdollistavat henkilöauton ja joukkoliikenteen yhteensovittamisen kehyskuntien harvaan asutuilla alueilla, mutta vaativat investointeja pysäköintialueisiin. Ratkaistavaksi jää, kenen tulisi tehdä investoinnit.

**Syöttöliikenneratkaisuja** on toteutettu raideliikenteen kohdalla, mutta vastaavanlaisia toteutuksia voisi harkita myös pääkaupunkiseudun sisääntuloväylien osalta. Tämä vaatii koordinoitua paikallisen liikenteen ja pääväylien liikenteen kesken. Haasteena on että sekä liikenteen hankinnasta vastaavat viranomaiset että sopimustyyppi voivat vaihdella eri liikennöitsijöiden kohdalla.

Syöttöliikenneratkaisut vaativat **vaihtoterminaalien** rakentamista joukkoliikenteen solmukohtiin, jotta matkustusmukavuus ja liikenteen sujuvuus taataan. Vaihtoterminaalit vaativat investointeja. Edessä on sama kysymys kuin liityntäpysäköinnissä eli kenen tulisi investoida terminaaleihin.

Sujuva usean liikennevälineen käyttö edellyttää **aikataulujen koordinoitua**. Jos alueella on useita toimivaltaisia viranomaisia, joiden vastuulla on alueellinen joukkoliikenne, jonkun on otettava kokonaisvastuu aikataulujen sovittamisesta.

Myös erilaiset sopimusmallit eri liikennöintialueilla voivat aiheuttaa haasteita. Jos ELY-alueella noudatetaan nettokustannusmallista käyttöoikeussopimusta ja HSL-alueella bruttokustannusmalliin perustuvaa ostosopimusta, lipputulojen tilitys ja jakaminen voivat tuottaa ainakin ylimääräisiä toimenpiteitä maksujärjestelmiin.

#### 5.4.2 Kehyskuntien joukkoliikenteen kilpailutuksen vaikutukset pääkaupunkiseudun bussimarkkinoihin

Tämän kappaleen tarkoituksena on selvittää, mitä vaikutuksia kehyskuntien bussiliikennepalvelujen kilpailutuksella on koko pääkaupunkiseudun markkinoihin. Kun on todennäköistä, että lisää kehyskuntia liittyy lähivuosina HSL-alueeseen, mutta osa jää kuntayhtymän ulkopuolelle, on tarkastelu jaettu kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa tarkastellaan HSL-alueen laajentumisen vaikutuksia ja toisessa osassa ELY-keskuksen vastuulle jäävien alueiden kilpailutusta ja sopimuksia. Tämän selvityksen tarkoituksena ei ole tuottaa ratkaisuja, vaan tuoda esiin erilaisia näkökulmia.

Pääkaupunkiseudun kehyskunnista Kerava, Kirkkonummi ja Sipoo kuuluvat HSL kuntayhtymään. HSL on ottanut vastuun kuntien sisäisestä sekä kuntiin ulottuvan joukkoliikenteen järjestämisestä. HSL:n matkakorttijärjestelmä toimii kuntien sisäisessä ja kunnista muualle HSL-alueelle suuntautuviissa matkoissa. Myös aikataulu- ja reittisuunnittelu ovat HSL:n vastuulla. Samoin reitti- ja aikatauluneuvonta on liitetty HSL:n järjestelmiin ja reittioppaaseen. Siirtymäajan liikennesopimukset ovat vielä toistaiseksi voimassa HSL:n kehyskunnissa. Kun nämä sopimukset päättyvät, kuntayhtymä ottaa vastatakseen myös liikennöintipalvelujen hankinnan.

Kun HSL aloittaa kilpailutuksen uusilla alueilla, sen on ratkaistava, miten kilpailutuskohteet muodostetaan ja minkälainen sopimus näissä kohteissa tehdään. Uusien kohteiden kilpailutus voi tuoda uusia liikennepalvelujen tuottajia koko pääkaupunkiseudun markkinoille. Esimerkiksi Sipoon alueella liikennöi kuusi liikennöitsijää, joista vain yhdellä on sopimus HSL:n kanssa. Voisiko näissä yrityksissä olla pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden uudistajia? Toisaalta voi käydä myös niin, että HSL-alueella nyt toimivat suuret liikennöintipalvelujen tuottajat valtaavat halvoilla tarjouksilla uudet kohteet. Ainakin teoreettisena riskinä on, että pääkaupunkiseudulle syntyy entistä suurempi kannattamattoman liiketoiminnan markkina-alue, jossa markkinoille pääsy ja sieltä poistuminen on entistä vaikeampaa.



Nykyisin kehyskunnissa ja -kunnista liikennöiville yrityksille lipputulot ovat suuri osa liiketoiminnan tulovirtaa. HSL-alueella liikennöintisopimukset ovat bruttoperusteisia ostosopimuksia eli matkustajamäärillä ei sinänsä ole vaikutusta yrityksen tulokseen. Koska kehyskunnissa liikennöivät yritykset ovat tottuneet saamaan osan tulovirrasta lipputulosta, herää kysymys, voiko HSL-alueella olla rinnakkain kahdenlaisia sopimusmalleja: bruttokustannusmallin mukaisia ostosopimuksia ja nettokustannusmallin mukaisia käyttöoikeussopimuksia? Jos HSL tekee rinnakkaisia sopimusmalleja, se aiheuttaa ainakin seuraavanlaisia haasteita:

- HSL:n on rakennettava tilitysjärjestelmä, joka hallitsee kahdenlaiset tilitykset eli bruttokustannusmallin mukainen järjestelmä, jossa huomioidaan sanktiot ja palvelun laatuun perustuvat bonukset sekä nettokustannusmallin mukainen järjestelmä, jossa matkalipputulosta ainakin osa tilitetään takaisin liikennöitsijöille.
- On myös päätettävä, liittyykö käyttöoikeussopimukseen vastaavanlaiset sanktiot ja bonukset kuin ostosopimuksissa
- Kun liikennöitsijän tuloista osa riippuu matkustajien määrästä, miten liikennöitsijä voi vaikuttaa matkojen kysyntään ja tulisiko näiden liikennöitsijöiden osallistua myös HSL:n markkinoinnin suunnitteluun ja markkinointikustannuksiin
- Koska liikennöitsijän kustannukset syntyvät pääosin ajettavista kilometreistä ja työtunneista, kuinka paljon liikennöitsijän pitäisi voida päättää palvelutasosta, reiteistä ja aikatauluista ja miten nämä vaikuttavat koko alueen joukkoliikenneverkoston toimivuuteen
- Jos sopimusalueen joukkoliikenteen suunnitteluvastuuta annetaan liikennöitsijälle, täytyy myös harkita, miten matkustajamäärätavoitteita voidaan liittää sopimukseen.
- Kun kahden erilaisen sopimuksen (bruttosopimus, netto-/käyttöoikeussopimus) alaiset reitit yhtyvät, on sovittava, miten tilanne hallitaan. Jos tätä ei ole sovittu, voi syntyä yllättäviä tilanteita etenkin, jos matkustajamäärät vaikuttavat osaksi kuljettajan palkkaukseen. Vastaava tilanne voi syntyä myös eri käyttöoikeussopimusten mukaisten liikenteiden kohdatessa osalla reittiä.

Jos yllä lueteltuihin haasteisiin ei löydetä ratkaisuja tai todetaan, että HSL hoitaa käyttöoikeussopimusalueet kuten muunkin alueen, matkustajamääriin osaksi pohjautuvat sopimukset eivät juurikaan poikkea ostosopimuksista liikennöitsijän kannalta. Sen sijaan HSL:lle ne aiheuttavat vain ylimääräistä hallinnointityötä.

Käyttöoikeussopimusten käyttö uusissa kohteissa voi olla myös kokeilu, jonka perusteella HSL:n koko sopimuskantaa voidaan tulevaisuudessa muuttaa kohti uudenlaisia matkustajamääriin osaksi sitoutuvia sopimuksia.

Koska merkittävä osa pääkaupunkiseudun kehysalueen kunnista ei ainakaan näillä näkymin ole liittymässä HSL-kuntayhtymään, niiden joukkoliikenteestä vastaa toimivaltaisena viranomaisena Uudenmaan ELY-keskus. Kun näiden kuntien joukkoliikennepalvelut kilpailutetaan siirtymäajan liikennöintisopimusten päättyessä, samalla liikennöintialueella toimii kaksi rinnakkaista järjestelmää. Asiakkaille tämä näkyy ainakin erilaisina matkalippujärjestelminä. Jos viranomaiset kykenevät koordinoimaan reitit ja aikataulut toimiviksi kokonaisuuksiksi, rinnakkaiselo voi toimia matkustajien kannalta tyydyttävästi. Kahden päällekkäisen järjestelmän kustannukset viranomaisille on kuitenkin tosiasia ja joukkoliikenteen kehittämismahdollisuudet selvästi

pienemmät, kuin jos joukkoliikenne järjestettäisiin yhtenäisenä koko alueella. Haittojen minimointi edellyttää vahvaa ja vaativaa yhteistyötä ja koordinoitua viranomaisien kesken.

ELY-alueella nettokustannusmallin mukainen käyttöoikeussopimus on varsin luonteva ratkaisu. Viranomaisella ei ole nykyisin joukkoliikenteen markkinointivastuuta, joten sen antaminen sopimuskumppanille on luonnollista. Näin sopimuksen voittanut liikennöitsijä voi omilla suunnittelu- ja markkinointitoimenpiteillään vaikuttaa palvelujen kysyntään ja siten ottaa laajemman kokonaisvastuun liikenteen palvelutasosta, sujumisesta ja kasvusta. Näihinkin sopimuksiin olisi kuitenkin syytä liittää matkustusmäärä- tai kasvutavoitteita. Samoin on ratkaistava, miten matkalippuhyvitykset hoidetaan, jos matkustaja käyttää liikennöitsijän palveluja HSL-alueella.

Miten ELY-alueen kilpailutus voisi vaikuttaa koko pääkaupunkiseudun liikennöintipalvelujen tarjontaan? Ovatko isot HSL-alueen liikennöitsijät kiinnostuneita tarjoamaan palvelujaan Järvenpään, Nurmijärven, Tuusulan, Mäntsälän, Pornaisten, Hyvinkään tai Vihdin kohteisiin? Todennäköisesti vain jos nykyisiä varikkoja voidaan hyödyntää tehokkaasti kilpailutettavien reittien operoinnissa tai liikennöitsijällä on käytämätöntä kalustoa, joka voitaisiin hyödyntää kilpailutuksen kohteessa. Nykyisillä siirtymäajan sopimusten haltijoilla on kuitenkin sekä parhaat edellytykset että myös halu voittaa sopimuksia. Vain hintatason romahdus Helsingin ensimmäisen kilpailutuksen tapaan voisi muuttaa merkittävästi tilannetta. Tämä on kuitenkin epätodennäköistä.

Näin ollen kehyskuntien liikennöintipalvelujen avautumisella ei ainakaan alkuvaiheessa näyttäisi olevan suurta merkitystä pääkaupunkiseudun bussimarkkinoihin. Uudet kilpailutuskohteet tulevat olemaan melko pieniä suhteessa koko markkina-alueeseen; laskutavasta riippuen yhteensäkin selvästi alle 200 autoa, kun HSL-alueella liikenteessä on noin 1250 autoa. Kehyskuntien markkinat eivät ole vaihtoehto vaan lisä pääkaupunkiseudun liikennöitsijöille, ainakin lyhyellä aikajänteellä.

Uusien markkinoiden merkitys pääkaupunkiseudun bussimarkkinoilla voi olla muussa kuin volyymeissa, esimerkiksi toimintatapojen muutuskokeiluissa. Kehyskuntien kohteissa voidaan kokeilla uusia sopimuskäytäntöjä, vastuita ja työnjakoa. Ja pidemmällä aikavälillä tilanne voi myös markkinoiden koon puolesta olla toinen – kehittyvä kehyskuntien joukkoliikennepalvelu voi lisätä kysyntää ja edelleen lisätä liikennöitäviä linjoja. Hyödyntämätöntä kysyntäpotentiaalia kehyskunnissa on. Tätä osoittaa esimerkiksi pääkaupunkiseutua huomattavasti alempi joukkoliikenteen kulkumuotoisuus. Nykyisellään joukkoliikennettä ei kehyskunnissa koeta riittävän houkuttelevaksi vaihtoehdoksi henkilöautolle.

## 6 Johtopäätökset

Tutkimuksen tulokset perustuvat talousteoreettisiin perusväittämiin, pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden kehittymiseen kilpailutuskauden aikana sekä liikennöitsijöiden ja tilaajapuolen haastatteluihin. Markkinoiden toimivuutta koskevat havainnot vahvistivat osaksi tutkimuksen pohjaksi esitetyn perusväittämän, joka on saanut vahvistusta sekä palveluntarjoajien haastatteluissa että muissa keskusteluissa alan asiantuntijoiden kanssa. Tilaajan kannalta kilpailutus on kuitenkin toiminut palveluhintojen osalta. Sen sijaan riskit markkinoiden muutoksesta ovat edelleen relevantteja. Lopputulemana perusväittäjä on muuttunut tutkimuksen aikana seuraavanlaiseksi:

Haastattelujen ja asiantuntijakeskustelujen perusteella muutimme tutkimuksen perusväittämän seuraavaan muotoon:

*Pääkaupunkiseudun bussiliikennettä on julkisen toimijan toimesta kilpailutettu toistakymmentä vuotta ja tuloksena on epätydyttävä tilanne palveluja tuottavien yritysten eli liikennöitsijöiden kannalta. Tämä muodostaa riskin myös liikenteen tilaajalle.*

Esittämämme väite on muutoksesta huolimatta koko markkinoiden toimivuuden kannalta huolestuttava. Palveluhankintaa ja julkista palveluhankintaa koskevissa tutkimuksissa on tunnistettu runsaasti haasteita, mutta tilanteen korjaamiseksi ei ole löydetty yksiselitteisiä keinoja. Seuraavassa on pyritty löytämään markkinoiden, kilpailutuksen ja sopimusten kipukohtat, ja tarjotaan tekijöiden ehdotuksia ratkaisuiksi.

### 6.1 Yhteenvedo havainnoista

Kuten tässäkin tutkimuksessa on todettu markkinat, kilpailutus ja sopimukset eivät ole irrallisia osia vaan vaikuttavat vahvasti toisiinsa. Yleisesti tarkasteltuna julkisten palvelujen hankintojen haasteena on, että usein ne ovat käytännössä markkinoiden koko kysyntä. Näin on myös pääkaupunkiseudun bussiliikennemarkkinoilla. Jos liikennöitsijä häviää julkisen hankinnan kilpailun, hän ei voi tarjota samaa palvelua esimerkiksi paikallisille yrityksille tai suoraan kuluttajille toisin kuin esimerkiksi telepalveluryitys.

Bussimarkkinoilla kilpailutuksen järjestäjä, HSL, luo markkinat, määrittelee säännöt, suunnittelee palvelun, määrää asiakashinnat, organisoii prosessit, tekee valinnat, on sopimuskumppani ja myös valvoo sekä kuluttajille tarjottavia palveluita että palvelutuottajia. Kuntayhtymä on keskeisessä roolissa myös markkinoiden toimivuuden kannalta. Markkinat vaikuttavat kilpailutukseen, kilpailutus markkinoihin ja sopimukset sekä markkinoiden kehittymiseen että kilpailutusmekanismeihin. Seuraavassa käydään väitteiden muodossa tämän tutkimuksen havaintoja näistä kolmesta alueesta.

#### 6.1.1 Markkinoiden toimivuus

HSL käyttää markkinoita vaihtoehtona itse tekemiselle. Lähes kahdenkymmenen vuoden julkisiin hankintoihin perustuva kilpailutus on johtanut tehottomiin ja liiketaloudellisesti epäterveisiin markkinarakenteisiin. Seuraavassa on muutama päähavainto toimimattomuuden syistä selityksineen.

**Havainto 1:**

***Markkinoille tulo (entry) ja poistuminen (exit) markkinoilta ovat lähes mahdottomia.***

Markkinoiden esteet eivät ole pelkillä säädöksillä aikaansaatuja, vaan markkinoiden rakenteesta, kilpailutuksen toteutuksesta ja sopimuksista johtuvia. Markkinoille tulo on periaatteessa helppoa: liikennöitsijä tarjoaa ostettavan palvelun eli hankinnan kohteen alhaisemmalla hinnalla kuin kilpailijat. Jos liikennöitsijä ja tarjous täyttävät tilaajan asettamat ehdot, ovi markkinoille on avoin. Kuitenkaan markkinoille ei ole tullut kuin yksi uusi yritys koko kilpailutuksen aikana, koska pelitilanne ja siihen liittyen referenssihintataso markkinoilla jo kilpailutuksen ensimmäisellä kierroksella muodostui niin alhaiseksi, ettei kannattava liiketoiminta ole ollut mahdollista. Vaikka hinnat ovat kohonneet ajan kuluessa, markkinat eivät vedä edes suuria kotimaisia muualla Suomessa liikennöiviä yrityksiä.

Alhaisen hintatason lisäksi resurssien, kuten kilpailukykyisten varikkojen ja ajoittainen osaavien kuljettajien puute vaikeuttavat uusien yritysten pääsyä markkinoille. Varikko on liikennöitsijän liiketoiminnan kannalta oleellinen resurssi. Parhaat varikkoresurssit ovat nykyisten palvelutuottajien hallussa. Kuljettajamarkkinat voivat myös muodostua esteeksi uusille tulijoille, koska kuljettajia on suhdannetilanteesta riippuen ainakin ajoittain rajallisesti saatavilla.

Kuten markkinoille tulo myös poistuminen markkinoilta on liiketaloudellisesti kannattamatonta. Säädökset sinänsä eivät markkinoilta poistumista estä, vaikka lähialueen paikallisliikenne onkin suojattu siirtymäajan sopimuksilla. Pienille liikennöitsijöille vetäytyminen voi vielä onnistua taloudellisesti kohtuullisin vaurioin. Nämä voivat ehkä jatkaa liiketoimintaansa muulla kotimaassa, ainakin vuoden 2014 jälkeen, kun siirtymäajan liikennöintisopimukset päättyvät ja jos joukkoliikennelain soveltaminen sen mahdollistaa. Isoilla yrityksillä sopimusten päättyminen portaittain tekee poistumisesta pitkäkestoisen ja tappiollisen prosessin, jollei liiketoimintaa onnistuta myymään pois.

**Havainto 2:**

***Korvaavien markkinoiden puute johtaa palvelujen alihinnoitteluun ja heikentää markkinoiden vetovoimaa entisestään***

Suurilla liikennöitsijöillä ei ole ainakaan lähivuosina vastaavia tai muitakaan korvaavia markkinoita, joille ne voisivat siirtyä pääkaupunkiseudulta – ei Suomessa eikä käytännössä ulkomaillakaan. Suuret investoinnit kalustoon ja osaksi myös varikoihin estävät niiden kykyä sopeuttaa omaa toimintaansa, mikäli ne häviävät kilpailutuskierroksella suuren määrän liikennöintiä. Ainoa vaihtoehto on voittaa markkinoita seuraavalla kierroksella tekemällä tarjouksen, jolla ei voi hävitä. Tämä johtaa tarjouksiin, joiden liiketaloudellinen kannattavuus on huono jo lähtökohtaisesti. Kun vielä aika näyttää syövän kannattavuutta sopimuskauden aikana, seurauksena on tappioita tuotava liiketoiminta.

### ***Havainto 3***

#### ***Markkinoilla on vain yksi ostaja***

Pääkaupunkiseudun bussimarkkinoilla kuten monilla muillakin julkisilla palvelumarkkinoilla, joilla palvelun toteutus hankitaan yksityisiltä yrityksiltä, on vain yksi ostaja. Tämä synnyttää jo lähtökohtaisestikin markkinoiden toimivuutta heikentävän markkinavoiman epätasapainon. Koska tämän ainoan ostajan tarjouspyyntö on myös tarjoajien ainoa vaihtoehto, vaikuttaa tilanne merkittävästi hinnoitteluun – yleensä tehdään liian alhainen tarjous, ja toivotaan että aika muuttaisi olosuhteita yritykselle edullisemmiksi. Näin ei ole kuitenkaan käynyt liikennepalvelujen osalta: liikennöitsijöiden kustannukset ovat nousseet jopa nopeammin kuin tarjousten hinnat. Mikään indeksiehto ei voi kattaa pitkinä sopimuskausina markkinoilla tapahtuvia olosuhteiden muutoksia, jotka aina lopulta siirtyvät kustannuksiin.

### ***Havainto 4***

#### ***Markkinoille on syntynyt peli***

Pääkaupunkiseudun bussimarkkinoilla on eletty ja eletään tietynlaista asemasota -vaihetta. Osapuolet tietävät että kenelläkään ei mene liiketaloudellisesti hyvin, jolloin odotetaan kuka liikahtaa ensin, ja kenen voimavarat ja kassa loppuvat ensin? Pelissä on mukana suuria palvelutuottajia, joilla on taustalla kärsivällisiä omistajia, ainakin toistaiseksi. Markkinoilla oleville harvoille pienemmille yksityisille liikennöitsijöille tilanne on lähes kestämätön.

Yritykset pyrkivät tilanteeseen, jossa vähintään kaksi suurta kilpailijaa luopuu liiketoiminnasta, jolloin siirrytään tilaajavaltaisesta monopsonista toimittajakeskeiseen oligopoliin.

Vai vallitseeko markkinoilla kauhun tasapaino, jossa omistajalla ei ole muita vaihtoehtoja kuin pysyä markkinoilla?

#### **6.1.2 Kilpailutuksen vaikutukset markkinoiden toimivuuteen**

Kilpailutus ja sopimukset ovat HSL:n keinoja vaikuttaa pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden toimivuuteen. Käytännössä tarjouspyyntö määrittelee markkinoiden säännöt ja markkinoiden prosessit. Se määrittelee tuotettavien palveluiden kysynnän koon, palveluvaatimukset ja kilpailuaikataulun. Liikennöitsijällä ei ole minkäänlaista tarvetta markkinoida omaa toimintaansa muuten kuin tarjouksessa. Seuraavassa on tarkasteltu kilpailutukseen liittyvää keinovalikoimaa, joilla tilaaja eli HSL voi vaikuttaa markkinoiden toimivuuteen.

#### ***Kilpailutuskohteiden koko***

Tarjouspyynnössä tilaaja määrittelee kilpailutuksen kohteen eli reitistön. Kilpailutusalueena voi teoreettisissa ääripäissä olla yksi reitti tai koko pääkaupunkiseudun alueen bussiliikenne.

Nykyisin HSL kilpailuttaa kohteita kaksi kertaa vuodessa ja kohteiden koko vaihtelee. Kilpailutusrytmi on kaikkien toimijoiden kannalta hyvä. Pienillä kohteilla pyritään muun muassa houkuttelemaan pieniäkin yrityksiä osallistumaan kilpailuun. Suurissa kohteissa tavoitellaan tehokkaita kokonaisratkaisuja. Mitään optimiratkaisua kohte-

den koolle tuskin on laskettavissa. Tilaajan on syytä edetä oppimisen ja kokemuksen kautta.

### ***Sopimuskauden pituus***

Yksittäisen hankintasopimuksen pituus on HSL:n uusissa palveluhankinnoissa 7 vuotta, jonka lisäksi sopimus sisältää option 3 vuoden jatkoajalle. Normiajasta poiketen tehdään myös lyhyempiä sopimuksia kohteissa, jossa tiedetään olosuhteiden muuttuvan lähitulevaisuudessa. Esimerkiksi rakenteilla olevan Länsi-metron valmistuminen muuttaa eteläisen Espoon bussireittejä radikaalisti. Tästä syystä alueen kohteiden sopimukset ovat lyhyempiä.

Kalusto ohjaa pitkiin sopimukseen. Pitkät sopimukset ovat kaluston kuolettamisen kannalta merkittäviä. Liikennöitsijälle se antaa jonkinlaisen varmuuden tulevaisuudesta. Jos tulevaisuudessa ei olisi mitään epävarmuustekijöitä, ääripäässä sopimus voisi olla vieläkin pidempi.

Voihan sopimus olla myös lyhyempi. Teoreettisena ääripäänä on päivittäin tehtävä allokaatio esimerkiksi huutokauppaamalla päivän reitit. Nykyisessä rakenteessa tämä ei tietenkään ole järkevää, mutta kuka osaa sanoa miten pitkäkestoinen sopimuksen tulisi olla?

Sekä tilaajan että palvelutuottajan kannalta onkin syytä kysyä, onko liiketaloudellisesti ja toiminnallisesti järkevää sitoutua huomattavan pitkiin sopimuskausiin huonosti kannattavilla tarjouksilla ja taloudelliset riskit tiedostaen. Tällaisen järjestelmän reagointikyky muutostarpeisiin on oletettavasti heikko. Pitkistä sopimuskausista voi tulla sekä tilaajille, että tuottajille liian pitkä painolasti. Onko toimintaympäristö riittävän stabiili ja voidaanko ennustaa, että seitsemän tai peräti kymmenen vuotta voidaan toteuttaa palveluita matkustajille ilman merkittäviä muutostarpeita?

### ***Kalustovaatimukset***

HSL:n liikennöintipalvelujen tarjouspyyntö sisältää tarkat vaatimukset siitä, millaisella kalustolla kohteen reitit on ajettava. Tarjouspyynnön tekijällä on suuri vastuu, kun hän määrittelee vaatimukset. Aikaisemmin tehdyistä virheistä on opittu. Turhista erityispiirteistä on luovuttu ja pyritty yleisiin ratkaisuihin. Tällä tavalla voidaan kalustoa käyttää tehokkaasti ristiin. Kalusto on myös myytävissä tarvittaessa muille markkinoille (Suomeen ja muualle Eurooppaan), jos mallit noudattavat yleisratkaisuja.

### ***Kilpailutettavan kohteen sisällön määrittelyn kattavuus***

Tällä hetkellä tilaaja antaa palveluntuottajalle tarkasti määritellyt vaatimukset (reitit, aikataulut, kalusto jne.). Tarkoituksena on koko joukkoliikennejärjestelmän sovittaminen yhdeksi tehokkaaksi kokonaisuudeksi. Toisena ääripäänä on antaa liikennöitsijöille vapaat kädet tuottaa kysynnänmukaista palvelua tai jopa kysyntää kasvattavaa palvelua. Tämä tietenkin edellyttää myös muutoksia sopimuksen sisältöön ja siirtymistä bruttoperusteisesta nettoperusteiseen hinnoitteluun.

#### **6.1.3 Sopimusten vaikutukset markkinoihin**

Sopimus on kilpailutuksen lisäksi tilaajan eli HSL:n keino ohjata markkinoita ja houkutella uusia yrityksiä tarjoamaan palvelujaan.

### ***Sopimuksen antamat oikeudet ja velvollisuudet palvelujen tuottajalle***

Pääkaupunkiseudun bussimarkkinoilla HSL ostaa liikennöitsijöiltä käytännössä liikennöintisuoritteita eli aikataulun mukaisia ajoja tilaajan määrittelemillä reiteillä ja kalustolla. Kilpailutuksen voittanut liikennöitsijä saa yksinoikeuden sopimuksessa määritellyille reiteille ja samalla velvollisuuden hoitaa liikennöinti sovitulla tavalla.

Koska tilaaja määrää aikataulut sekä liikennöintikorvausten perustana olevat ajokaa-  
viot, liikennöitsijä pystyy parantamaan liikennetuotannon operatiivista tehokkuutta  
vain aikataulujen asettamissa rajoissa. Jos liikennöitsijöille annettaisiin rajoitettu  
mahdollisuus muuttaa aikataulua, se voisi tehostaa ajokaluston ja kuljettajien käyt-  
töä.

### ***Sopimuksen hinnoittelumalli***

Nykyinen malli on kiinteä hinta sovitulla ajosuoritteella (brutto). Tämä ei houkuttele  
liikennöitsijää kehittämään muuta toimintaansa kuin kustannustehokkuutta.

Vaihtoehtona on matkustajamääräperusteinen korvaus (netto), esimerkiksi käyttöoi-  
keussopimus. Tällöin myös tarjouspyyntöä ja valintakriteereitä on muutettava. Tässä  
voitaisiin esimerkiksi käyttää yhtenä kriteerinä liikennöitsijän lupausta matkustaja-  
määrän kasvusta.

### ***Korvaukset sopimuksen voimassaoloaikana tapahtuviin liikennemuutoksiin***

Liikennöitsijät ovat useissa yhteyksissä tuoneet esille nykyisissä sopimuksissa olevi-  
en ehtojen aiheuttavan markkinoiden toimimattomuuden ja liiketoiminnan kannatta-  
mattomuuden. Seuraavassa on kaksi toisistaan poikkeavaa näkemystä, jotka liittyvät  
oleellisesti sopimuksen sisältöön ja muutoksiin liittyviin korvauksiin.

1. Kannattavakin tarjous muuttuu kannattamattomaksi sopimuskauden aikana  
(liikennöitsijä-näkökulma)

Indeksiehto ei korvaa kokonaisuudessa muuttuvia kuluja, jolloin alun perin  
kannattavasta voitetusta tarjouksesta tulee sopimuskauden aikana kannat-  
tamaton sopimus. Ratkaisuna on ehdotettu indeksiehdon muuttamista vas-  
taamaan todellisuutta. Ongelmana vain on, että tulevaa todellisuutta ei ole  
kovin helppo ennustaa. Avointa kustannusvastaavuutta taas ei voi julkiseen  
hankintasopimukseen sisällyttää.

Ajovuoromuutoksista aiheutuvat lisätulot (lisävuorot) eivät kata todellisia  
kustannuksia: keinona on, että huomioidaan sopimuksessa lisävuorojen to-  
delliset kustannukset tai sovitaan korvauksista muutoskohtaisesti. Palvelujen  
tuottajan mielestä ajovuoromuutoksista aiheutuva tulojen pieneneminen  
(vuorojen vähennys) on suurempi kuin kustannusten pieneneminen. Keinona  
asian korjaamiseksi on ehdotettu, että huomioidaan sopimuksessa vuorojen  
vähennyksen todelliset kustannusvaikutukset tai sovitaan korvauksista muu-  
toskohtaisesti.

Julkisissa hankinnoissa täytyy kuitenkin määritellä jo kilpailutuksen yhtey-  
dessä säännöt, miten korvaus lasketaan.

2. Tarjous muuttuu kannattamattomaksi hinnoittelun yhteydessä (tilaajan näkemys)

Toinen näkökulma indeksiehtoon on, että se on tarjoajien tiedossa. Siinä olevat puutteet olisi siis hinnoiteltavissa mukaan tarjoukseen. Näin varmasti onkin, mutta kenellä on tiedossa oikea indeksi, jonka mukaan hinnoitellaan. Yksi tarjoaja uskoo käytettyyn indeksiin, toinen huomattavasti suurempiin kustannusten nousuihin.

Myös ajovuoro- ja reittimuutokset pitäisi tilaajan mukaan kyetä huomioimaan tarjouksessa. Ajovuoromuutoksia tapahtuu aina pitkällä sopimuskaudella, joten niiden kustannusvaikutukset tulisi huomioida tarjousta hinnoiteltaessa.

Jos kummatkin osapuolet tietävät, että kustannuskorvaukset eivät vastaa kustannusten nousua, miksei korvausehtoja muuteta vastaamaan todellisuutta? Ongelmana on, että mitä pidemmät sopimukset, sen vaikeampi tietää, mitä sopimuskauden loppupuolella tapahtuu.

Edellä kuvattu tilaajan ja tuottajan näkemysten ristiriita on ja tulee aina olemaan olemassa. Mikään indeksi ei voi kattaa kaikkia toimintaympäristön muutoksia. Ratkaisua mietittäessä on myös huomioitava kustannusten muutosten mittaamisen kustannukset.

## 6.2 Ehdotuksia markkinoiden toimivuuden parantamiseksi

Kun markkinat eivät toimi ja kaikki liikennepalvelujen tuottajat menestyvät heikosti, tilaajan eli HSL:n on syytä tehdä uudistuksia sekä kilpailutukseen että sopimuksiin. Tämän raportin lopputuloksena esitetään kilpailutukseen ja sopimukseen liittyviä muutoksia, joita tilaajan ja laajemminkin alueen viranomaisten tulisi harkita. Mikään muutos ei ole yksinkertainen toteuttaa, sillä joku hyötyy aina muutoksesta enemmän kuin joku toinen. Alla olevien ehdotusten lähtökohtana on yleinen etu, mutta moni niistä vaatii vielä jatkotarkasteluja ja tarkkaa hyötyjen ja haittojen punnitsemista.

### ***Ehdotus 1*** ***Sopimuskausi lyhyemmäksi***

Liikennöitsijöiden ja HSL:n välillä käydään jatkuvasti keskustelua kustannusten nousun korvaamisesta sopimuskumppaneille sopimuskauden aikana. Sopimukseen liitetty indeksiehto ja sen tarkistuspisteet ovat viimeaikoihin saakka aiheuttaneet jatkuvasti kiistaa. Kuitenkin on täysin mahdotonta rakentaa ehtoa, joka korvaisi sekä tilaajan että toimittajan kannalta täysin oikeudenmukaisesti kustannustason nousun. Indeksiehdon ei tulisi muuttaa sopimuksia tilaajan kannalta aiottua edullisemmiksi, mutta samalla indeksiehto ei voi myöskään olla mekanismi, joka poistaa kaiken riskin yrittäjältä. Mitä pidempiä sopimukset ovat, sen varmemmin indeksiehto toimii jomman kumman sopimusosapuolen hyväksi ja toista vastaan. On myös huomioitava, että indeksi huomioi vain tuotantopanosten kustannusten muutokset, mutta ei muita kannattavuuteen vaikuttavia muutoksia.



Pitkät sopimukset (7+3 vuotta), joihin on sisällytetty tiukkoja muutosrajoitteita, jäykistävät bussiliikenteen kehittämistä ja kykyä reagoida kysynnän muutoksiin. Tämä heikentää joukkoliikenteen kilpailukykyä henkilöliikennemarkkinoiden kilpailussa.

Lyhyempien sopimuskausien heikkoutena on kilpailutusten määrän kasvu ja siitä aiheutuvat kustannukset tilaajalle ja toimittajille. Myös kalustoriski kasvaa. Tätä on käsitelty tarkemmin ehdotuksissa 2 ja 3.

#### ***Ehdotus 2***

##### ***Kalustovaatimukset noudattamaan yleiseurooppalaisia vaatimuksia***

Kalusto on liikennöitsijän suurin investointikohde. Jos kalustovaatimukset noudattavat yleisiä eurooppalaisia standardeja, kalustoa voidaan myydä tai siirtää käytettäväksi muilla eurooppalaisilla markkinoilla. Kalustokustannukset myös laskevat, jos useampien kalustotoimittajien bussit täyttävät vaatimukset ilman muutoksia. Tämä ei saa kuitenkaan estää kaluston modernisointia, esimerkiksi maakaasukäyttöisten tai uusien hybridien testausta ja käyttöönottoa. Tätä käsitellään tarkemmin muun muassa HelB:n roolia koskevan ehdotuksen yhteydessä.

#### ***Ehdotus 3***

##### ***Kaluston ja liikennöintipalvelujen erottaminen kilpailutuksessa, pääomaisjoittajat kaluston omistajiksi***

Sekä tilaaja eli HSL että sen kanssa sopimussuhteessa olevat liikennöitsijät puolustavat pitkiä sopimuksia kalustoinvestoinneilla. Kalustovaatimusten standardointi pienentää osaksi tätä riskiä. Radikaalimpi ehdotus on kaluston kilpailutuksen erottaminen liikennöinnin kilpailutuksesta. Ehdotuksen tavoitteena on joustavuuden ja ketteryyden lisääminen joukkoliikenteen markkinoihin ja kehittämiseen. Taustajatatuksena on työnjaon lisääminen ja erilaisten kyvykkyyksien hyödyntäminen. Kalustoyhtiöt voisivat keskittyä tehokkaaseen investointien hallintaan ja liikennepalvelujen tuottajat tehokkaaseen tuotantoresurssien hallintaan.

Ehdotus on koko alaa mullistava ja vaatii lisätarkasteluja. Muutos voisi kuitenkin tuoda alalle uusia toimijoita, uusia ideoita ja mahdollisesti merkittävää tehostumista. Eihän moni suurikaan yritys omista pääkonttoriaan, vähittäiskauppa toimii tänä päivänä lähes kokonaan kiinteistöyhtiöiden tiloissa ja tuotantolaitostenkin omistus on osaksi siirtynyt kolmansien osapuolten omistukseen.

#### ***Ehdotus 4***

##### ***Sopimukseen lisää laatu- ja määräjoustavuutta***

Bussiliikenne on periaatteessa joukkoliikenteen joustavin muoto pääkaupunkiseudulla. Aikataulu- ja reittimuutokset voidaan toteuttaa pienin lisäkustannuksin, jos kysyntä muuttuu. Sopimukset kuitenkin rajoittavat muutospotentiaalia. Joustavuutta voidaan ja pitäisi lisätä, mutta samaan aikaan palvelujen tuottajalle pitää korvata muutoksesta johtuvat kustannukset oikeudenmukaisesti. Mikäli tilaaja ja tuottaja eivät pääse keskinäisissä neuvotteluissa yhteisymmärrykseen korvauksista, tulisi käyttää välimiesmenettelyä.

Siltä varalta, että kysynnän muutos muuttaa koko sopimuksen luonnetta ja siten polkee joko toimittajan tai muiden aikanaan kilpailutukseen osallistuneiden toimittajien oikeuksia, sopimuksiin tulisi liittää kysynnän muutoksiin liittyvä purkuehto.

***Ehdotus 5***  
***Varikkojen vapaampi hyödyntäminen***

Varikot antavat niiden nykyisille haltijoille kustannusedun ja sitä kautta kilpailuedun, ja siten estävät uusien palvelutuottajien pääsyä markkinoille. Varikkojen yhteiskäyttöä on jo aikanaan kokeiltu, ja se on aiheuttanut kitkaa liikennöitsijöiden välillä. Kuitenkin tätä mahdollisuutta yhdessä kaluston korjaus- ja huoltotoiminnan uudelleen työnjaon kanssa olisi syytä tarkastella uudelleen. Alueelle voisi syntyä yrityksiä, jotka erikoistuisivat kaluston kunnossapitoon ja voisivat laajentaa toimintaansa myös muiden raskaiden ajoneuvojen huoltoon.

Varikkojen omistuksessa ja kehittämisessä on useita vaihtoehtoja. Toimijana voi olla joko HSL, eri liikennöitsijät tai esimerkiksi pääomasijoittajat.

***Ehdotus 6***  
***Helsingin Bussiliikenne Oy:lle uusi rooli***

Helsingin Bussiliikenne Oy:n saamat pääomasijoitukset omistajalta Helsingin kaupungilta herättävät keskustelua muiden markkinoilla toimivien liikennöitsijöiden keskuudessa. Väitetään, että HelB:n saamat pääomasijoitukset vääristävät kilpailua. Samaan aikaan julkisia palveluja ja palveluhankintoja käsittelevässä tutkimuksessa on keskusteltu sekastrategian (ks. edellä kohta 5.2.4) hyödyntämisestä esimerkiksi siten, että HelB vetäytyy kilpailutetusta liikenteestä ja sen kokoa pienennetään. HelBin roolia voitaisiin muuttaa siten, että se muutettaisiin oman tuotannon (in house) operaattoriksi, jonka tehtävänä olisi mm. uusien kokeilujen toteuttaminen, erityiskalustoa edellyttävien linjojen hoito ja/tai pilotointi, olosuhteiltaan hankalien ja epävarmojen reittien operointi sekä poikkeustilanteiden liikenteen järjestäminen. HelB:lle voitaisiin antaa suorilla sopimuksilla joku osa bussiliikenteestä. Tällä varauduttaisiin kilpailutetun liikenteen tuotannossa tapahtuviin häiriöihin ja mm. siihen tilanteeseen, että liikenteen markkinahintataso kohoaisi jyrkästi ilman tuotantopanosten hintojen vastaavaa muutosta. Pelkästään tämän vaihtoehdon olemassaolo hillitsisi markkinahintojen nousua.

Muutos uuteen rooliin voi edellyttää muutosta yrityksen omistussuhteissa ja jopa organisaatiomuodossa. Voisi olla niinkin, että uuden roolin toteuttaminen edellyttäisi yrityksen purkamista ja sen toiminnan liittämistä esimerkiksi osaksi Helsingin kaupungin liikennelaitosta (HKL) tai osaksi kuntayhtymää.

***Ehdotus 7***  
***Kehyskunta-alue yhtenäisenä kuntayhtymään***

Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialue ulottuu ns. kehyskunta-alueelle. Tehokas joukkoliikenneverkosto edellyttää yhteisten ratkaisujen tekemistä ja siten yhtenäistä liikenteen suunnittelua. Ne kehyskunnat, jotka eivät ole halukkaita liittymään HSL-kuntayhtymään, perustelevat päätöstä kustannuksilla. Liikenteen aiheuttamat kustannukset eivät kuitenkaan poistu, vaikka kunta ei liittyisikään yhteiseen joukkoliikenneverkostoon. Kustannukset muuttavat vain muotoaan ja tulevat muiden alueen kuntien maksettavaksi. Eli pääkaupunkiseudun kunnat maksavat kasvavan henkilöautoliikenteen kustannukset tieinvestointeina ja niiden kunnossapitona, mikäli kehyskunnan työmatkainen ei pääse tehokkaan joukkoliikenneverkoston piiriin. Säästäessään omia kustannuksia kehyskunta toimii vapaamatkustajana ja siirtää omia kustannuksiaan muiden maksettavaksi. Myös kahden erillisen toimivaltaisen viranomai-

sen rinnakkainen toiminta vaatii ainakin valtiolta ylimääräisiä resursseja ja aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia.

Koska Suomessa on vahva kuntien itsemääräämisoikeus, kehyskuntia ei voida pakottaa kuntayhtymän jäseniksi. Tilanteessa on siten käytettävä muita suostuttelukeinoja sekä taloudellisia kannustimia ja osoitettava laskelmilla kokonaiskustannusten erot.

#### ***Ehdotus 8***

#### ***Kehyskuntien joukkoliikenteen kilpailutuksessa erilaisten sopimusten ja kilpailutusmenetelmien kokeilut***

Koska kehyskuntien liikenneolosuhteet poikkeavat selkeästi pääkaupunkiseudun ydinkuntien olosuhteista, kehyskuntien joukkoliikenteen kilpailutusprosessissa ja sopimusmuodoissa voidaan tehdä kokeiluja sekoittamatta koko pääkaupunkiseudun bussiliikennemarkkinoita. Esimerkiksi kilpailutukseen liittyen reitti- ja aikataulusuunnittelussa voidaan kokeilla kaksivaiheista neuvottelumenettelyä ja sopimuksissa nettoperusteisia malleja kuten käyttöoikeussopimuksia. Jos kokeilut osoittautuvat pienemmässä mittakaavassa toimiviksi, vastaavanlaisia uudistuksia voidaan tuoda myös koko pääkaupunkiseudun joukkoliikennehankintoihin.

#### ***Ehdotus 9***

#### ***Joukkoliikenteen profiilin nosto***

Ruotsissa joukkoliikenteen osuus henkilöliikenteestä on jo tänä päivänä huomattavasti korkeampi (24 %) kuin Suomessa (15 %). Siitä huolimatta ruotsalaiset joukkoliikenteestä vastaavat viranomaiset ovat asettaneet julkisesti tavoitteeksi tuplata tämän osuuden. Tavoitetta ei voida saavuttaa muuten kuin voittamalla markkinaosuutta henkilöautoliikenteeltä.

Suomessa vastaavia tavoitteita ei ole esitetty ainakaan julkisesti. Vaikka pääkaupunkiseudulla joukkoliikenteen käyttö on työmatkaliikenteessä varsin korkea, aamu- ja iltaruuhkat ovat tosiasia. HSL:n tulisi alueen toimivaltaisena joukkoliikenneviranomaisena profiloitua joukkoliikenteen esitaistelijaksi kilpailussa seudun henkilöliikenteestä. Sen tulisi asettaa selkeät tavoitteet joukkoliikenteen osuuden kasvulle Ruotsin mallin mukaan ja tehdä kaikki mahdolliset toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi.

## **6.3 Lopuksi**

Edellä esitetyt ehdotukset voivat kuulostaa lähes mahdottomilta toteuttaa ainakin lyhyellä aikavälillä. Jokainen ehdotus muuttaa jonkun tai joidenkin markkinoiden toimijoiden asemaa, roolia tai kannattavuutta. Tämä ei kuitenkaan saisi nousta esteeksi konkreettisille toimille, jotta nykyisestä markkinoiden liiketaloudellisesta toimimattomuuden tilanteesta päästäisiin irti ja joukkoliikenteelle asetetut tavoitteet saavutettaisiin. Liiketaloudellinen toimimattomuus voi vaarantaa jo nykyisin luotettavien ja laadultaan korkeatasoisten joukkoliikennepalveluiden tarjoamisen matkustajille.



# Haastattelurunko

## Joukkoliikenteen kuluttajamarkkinat ja sen kilpailukyky suhteessa yksityisautoiluun

- mikä on julkisen joukkoliikenteen kilpailukyky ja kuka on ja kenen tulisi olla vastuussa bussiliikenteen asiakkuuksista
- miten yhteiskunnan eli poliittisen päätöksenteon pitäisi tukea julkista liikennettä esimerkiksi matkalippujen hinnoissa tai julkisen liikenteen esteettömmässä liikkumisessa
- miten eri osapuolet – lähinnä HSL ja liikennöitsijät – vaikuttavat pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen kilpailukykyyn bussiliikenteen nykyisessä kilpailutus- ja sopimusympäristössä

## Pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden kilpailuympäristö

- miten kilpailu markkinoilla toimii
- mitkä ovat liikennöitsijöiden mahdollisuudet kehittää omaa liiketoimintaansa
- onko markkinoille odotettavissa uusia liikennöitsijöitä
- mitä vaihtoehtoja markkinoilla toimivilla liikennöitsijöillä on

## Markkina-alueen muutokset

- markkina-alueen koko ja kehyskunnat
- vaihtoehtoisten markkinoiden syntyminen muille taajama-alueille

## Kilpailutusmenettely ja sen kehittäminen pääkaupunkiseudun bussimarkkinoilla

- Millä tavoin kilpailutusta pitäisi muuttaa?
  - o kilpailuttamistiheys
  - o sopimuskausien pituus
  - o kilpailutettavan alueen koko
  - o pisteytyksen muutos: hinta, kalusto, laatu
  - o bruttomalli vs. nettomalli

## Sopimuksen sisältö ja sopimusehdot

- sopimuksen pituus
- kalustoon liittyvät kysymykset
  - o matkustajapalveluominaisuudet
  - o päästöt ja melu
  - o kaluston ikäkysymykset
- muutokset kalustomäärissä ja korvaukset
- liikennöintimääriin liittyvät muutokset
  - o korvaukset
  - o indeksiehto
  - o sanktiot ja bonukset
  - o muut kannusteet
- liikennöitsijän suunnitteluvastuun lisääminen

## Liikennöitsijöiden ja tilaajan välinen vuorovaikutus

- Operatiivinen yhteistyö
  - o tiedon kulku tilaajalta liikennöitsijälle
  - o sopiminen operatiivisista asioista tilaajan ja liikennöitsijän välillä
- Kumppanuus ja strateginen yhteistyö
  - o eri tasoilla tapahtuvan yhteydenpidon riittävyys
  - o yhteistyö hyvän kumppanuusperiaatteen mukaista
  - o uusia rakenteita tai uusia toimintamalleja yhteistyöhön





