

Raideliikenteen kilpailustrategia ja junakilpailun käynnistäminen

79/02.08.00/2025 Raideliikenteen kilpailustrategia ja junakilpailun käynnistäminen

Hallitus 08.04.2025 § 29

Esittelijä Vs. toimitusjohtaja Vesa Silfver
Valmistelija Tulosalueen johtaja Johanna Wallin, etunimi.sukunimi@hsl.fi
Kehityspäällikkö Kimmo Sinisalo, etunimi.sukunimi@hsl.fi

HSL:n järjestämän raideliikenteen hankintasopimukset

HSL järjestää toimivalta-alueellaan joukkoliikennepalveluja eri raideliikennemuodoissa useilla eri sopimuksilla. Lähijunaliikenteen operointi- ja kunnossapitosopimus on kilpailutettu, ja siinä palvelun toimittaja on VR-Yhtymä Oy. Raitiovaunu- ja pikaratikkaliikenteestä on voimassa neuvotellut sopimukset Pääkaupunkiseudun Kaupunkiliikenne Oy:n kanssa. Metron liikennöinnistä on edelleen voimassa HKL:n kanssa tehty sopimus, jossa liikennepalvelun tuottaa alihankintana Kaupunkiliikenne. Kaikki nykyiset sopimukset päättyvät 2030-luvulla, ja tulevaisuudessa raideliikenteen operointi on järjestettävä noudattaen EU:n palvelusopimusasetusta, jonka määräykset eri raideliikennemuodoille eroavat toisistaan. HSL:n on jo nyt tehtävä strategisia linjauksia, jotka antavat mahdollisimman hyvät edellytykset tuleville raideliikenteen hankinnoille ja onnistuneelle kilpailuttamiselle siinä laajuudessa, mikä katsotaan aiheelliseksi. Ensimmäisenä päätettäväksi tulevat asiat liittyvät nykyisen lähijunaliikenteen sopimuksen jatkuvuuteen ja seuraavaan kilpailutukseen valmistautumiseen.

Henkilöraideliikenteen markkinanäkymä Suomessa

Suomessa kilpailutettavan raideliikenteen markkina muodostuu HSL:n järjestämästä lähijuna- ja kaupunkiraideliikenteestä, valtion ostoliikennesopimuksella VR:ltä tilaamasta henkilöjunaliikenteestä sekä Tampereen raitioliikenteestä. Tulevaisuudessa 2030-luvulla uutta ostoliikennettä voi syntyä alueelliseen junaliikenteeseen, jossa valtio on antamassa lakiesitystä tilaajatoimivallan laajentamisen mahdollisuuksista, sekä esim. Turun raitioliikenteessä. Jos Länsirataa rakennetaan osuus Espoosta Lohjalle, sen liikennetarjonta on väistämättä järjestettävä ostoliikenteenä.

VR liikennöi merkittävästi markkinaehtoista kaukojunaliikennettä, eikä kilpailulle markkinaehtoisessa rautatieliikenteessä ole esteitä laissa tai hallinnossa, mutta käytännössä ei ole realistista näkymää, että Suomeen syntyisi kilpailevien operaattorien kaupallisesti kannattavaa matkustajaliikenteen tarjontaa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston viime vuonna julkaisema selvitys Suomen junaliikenteen kilpailun avautumisesta vahvistaa HSL:n ja muiden liikenteen asiantuntijatahojen näkemyksen, että uusia toimijoita Suomen henkilöraideliikenteen markkinoille voi tulla vain viranomaisen tilaamaan subventoituun ostoliikenteeseen.

HSL on tehnyt viime kesästä alkaen aktiivista kansainvälistä kartoitusta potentiaalisten raideliikenteen operaattorien markkinasta. Kiinnostuneita yrityksiä löytyi ilahduttavan runsaasti, ja tarkempi kahdenkeskinen markkinavuoropuhelu on käyty tähän mennessä 11 operaattorin kanssa. Näiden keskustelujen perusteella HSL on voinut varmistua seuraavista lähtökohdista tulevien raideliikenteen kilpailutusten valmisteluun:

- HSL:n tilaaman lähijunaliikenteen nykymallinen sopimus on laajuudeltaan ja lähtökohdiltaan realistinen ensimmäinen kohde Suomen markkinalle tulevalle

- uudelle operaattorille, ja sinällään kiinnostaa sekä nykyisin pohjoismaisella raidemarkkinalla toimivia operaattoreita että joitain kaukaisempia toimijoita;
- Kuitenkin operaattorit ovat hyvin varovaisia ja valikoivia päättäessään tarjouskilpailuihin osallistumisesta, ja on ratkaisevan tärkeää minimoida sopimukseen ja kilpailutusmalliin liittyvät ulkoiset, tarjoajalle hallitsemattomat riskit sekä operaattorilta vaadittavat investoinnit, vakuudet ja kynnyskustannukset;
 - Tarjoajien kustannusten korvaaminen ja viimeisen vaiheen tarjoajien määrän rajaaminen ovat tilaajalle hyviä keinoja vahvistaa kiinnostusta, kun operaattorit tekevät valintoja useiden samanaikaisten kilpailutusten välillä, ja ne lisäävät tarjoajien sitoutumista hankintamenettelyyn ja tarjouksen jättämisen todennäköisyyttä;
 - Uuden markkinan ja yksittäisen tarjouskilpailun houkuttelevuuden kannalta on tärkeää, että tarjoajalle on selkeä näkymä koko markkinan tulevaisuudesta ja liikevaihdon kasvattamisen mahdollisuuksista; siksi Suomessa tarvitaan uskottava kansallinen suunnitelma kaikista tulevista raideliikenteen kilpailutuksista ja tasapuolisten toimintaolosuhteiden luomisesta (raideliikenteessä tämä tarkoittaa erityisesti junakaluston, asemien, varikoiden ja muiden toimitilojen ja palvelujen käytön edellytyksiä);
 - Monet operaattorit toimivat sekä lähijunaliikenteessä että kaupunkiraideliikenteessä, joilla on synergiaa ainakin hallinnon ja tukitoimintojen osalta, ja niitä tulee siksi tarkastella yhdessä Suomen henkilöraide liikenteen kokonaismarkkinan riittävän koon saavuttamiseksi, jotta täällä voisi toimia useampia kilpailevia yrityksiä;

Viime aikojen kehitys kilpailutetun raideliikenteen markkinoilla Euroopassa on ollut huolestuttavaa. Koronapandemia romahdutti kaikkien nettomallisten sopimusten kannattavuuden, ja operaattoreilta puuttuu sen jäljiltä kykyä ja halua kantaa riskejä uusissa sopimuksissa. Saksassa ja Ruotsissa, missä alueellinen junaliikenne on kilpailutettu jo yli 20 vuoden ajan ja markkinat ovat periaatteessa hyvin vakiintuneet, on nähty tarjousten määrän vähenemistä ja ennenaikaisesti päätettyjä sopimuksia. Iso-Britanniassa ja Norjassa, joita EU-sääntely ei sido täysin vastaavasti, on käynnissä junaliikenteen järjestämismallin uudelleenarviointi. Äärimmäinen esimerkki on Tukholman pendeltåg-liikenne eli Pohjoismaiden suurin junaliikenteen kilpailukohde, jossa edellinen sopimus MTR:n kanssa päätettiin ennenaikaisesti, ja äskettäin tilaaja päätti keskeyttää uuden hankintamenettelyn, kun kilpailutukseen saatiin vain yksi tarjous (VR:ltä). HSL:n on siksi tehtävä kaikki mahdollinen, ettemme päätyisi seuraavassa kilpailutuksessa samaan tilanteeseen.

Lähijunaliikenteen seuraavaan kilpailutukseen ja HSL:n toimialueen laajentamiseen valmistautuminen

Nykyisen HSL:n lähijunaliikenteen sopimuksen pituus on 10 + 3 vuotta, eli sopimuskausi jatkuisi kesään 2031, ja tilaajalla on optio pidentää kautta enintään 3 vuodella. Sopimukseen sisältyy pykälä, jonka perusteella VR voi ilmoittaa tämän vuoden loppuun mennessä irtisanovansa sopimuksen päättymään kesällä 2028, mikäli se osoittaa uskottavasti sopimuksen olevan sille pysyvästi tappiollinen. Tällöin HSL järjestäisi uuden tarjouskilpailun, mihin on siis varattu n. 30 kuukauden aika, ja varautuminen on jo aloitettu mm. tekemällä laissa vaadittu ennakoilmoitus EU:n julkisten hankintojen järjestelmään.

Tällä aikataululla tarjouskilpailun läpivienti kuitenkin muodostuisi kiireiseksi sekä tilaajalle että tarjoajille. Ennen kaikkea siitä seuraisi riski, että kansallisen raideliikenteen markkinan avautumisen, tulevien valtion kilpailutusten ja rakenteellisten järjestelyjen kuten uuden junakalustoyhtiön ja varikoiden markkinaneutraalin hallinnan valmistelu ja toteutus ei olisi edennyt riittävästi. Edellisessä HSL:n kilpailutuksessa seitsemästä mukaan hyväksytystä tarjoajasta viisi

jäi pois prosessista ennen tarjouksen jättämistä, ja palautteen mukaan tärkein syy oli kansallisen kilpailutussuunnitelman peruminen 2019 vaalien jälkeen. Tästä on jäänyt tarjoajille mieleen, että Suomessa todelliseen rautatiekilpailun avautumiseen liittyy merkittävä poliittinen riski.

Valtion ja VR:n välinen neuvoteltu ostoliikennesopimus päättyy vuoden 2030 lopussa, eikä siihen sisälly jatko-optioita. Näin ollen valtion tulee kilpailuttaa järjestämänsä henkilöjunaliikenne alkamaan 2031 alusta yhdellä tai todennäköisesti useammalla sopimuksella. Tähän liittyvä ”Raidereformin” selvitysraportti on julkaistu alkuvuodesta, mutta mitään päätöksiä kilpailutettavasta liikenteestä ei ole vielä tehty, eikä ostoliikenteessä käytettävän junakaluston, varikoiden ja toimitilojen irrottamista VR:ltä uusille markkinaneutraaleille toimijoille ole vielä toteutettu. Näistä on kuitenkin hallitusohjelmassa kirjaukset, ja valmistelu on epäilemättä käynnissä. Lakimuutosehdotus junaliikenteen tilaajatoimivallan jakamisesta valtiolta halukkaille alueellisille toimijoille julkaistiin lausunnoille kuukausi sitten. Tällä hetkellä HSL on ainoa alueellinen henkilöjunaliikenteen toimivaltainen viranomainen, eivätkä muut kaupunkiseutujen tilaajaviranomaiset ole vaikuttaneet innokkailta kantamaan junaliikenteen kilpailutettuun hankintaan liittyviä merkittäviä tehtävä- ja rahoitusvastuita. Valtio on siirtämässä junaliikenteen tilaajatoimintoa Liikenne- ja viestintäministeriöstä Traficomille, jolle keskitettäisiin kaikki valtion tukeman liikenteen tilaajatehtävät eri liikennemuodoissa. Tämä muutos voi parantaa onnistuneiden liikenteen hankintojen edellytyksiä, mutta uuden organisaation ja toimintojen haltuunotto ja resursointi vie joka tapauksessa aikansa.

Koska toimiva ja uskottava valtakunnallinen kilpailutusmalli on keskeinen edellytys myös HSL:n junaliikenteen kilpailutuksen onnistumiselle, olemme tehneet tiivistä yhteistyötä muutoksen valmistelussa valtion viranomaisten kanssa ja esittäneet pitkään tilaajakokemukseen perustuvia näkemyksiä valtion linjausten tueksi. Tässä valmisteluprosessissa on syntynyt yhteinen näkemys, että Helsingin seudun laajempaa työssäkäyntialuetta palveleva lähijunaliikenne ainakin Riihimäelle ja Lahteen asti olisi tarkoituksenmukaista järjestää tiiviimmin yhteydessä HSL:n nykyisin tilaaman lähijunaliikenteen kanssa ja kilpailutus tulisi järjestää yhteen sovitettuna, mihin tarvittaisiin uudenlainen sopimus- ja rahoitusmalli. Näissä R-, D-, T- ja Z-junissa kulkee paljon HSL-alueen sisäisiä matkustajia lippuyhteistyösopimuksen perusteella, mikä myös tarkoittaa, että HSL rahoittaa tätä liikennettä jo nyt suuremmalla osuudella kuin valtio. Lisäksi mahdollinen lähijunaliikenne Lohjalle uudella Länsiradalla olisi luonteva osa HSL:n järjestämää liikennettä, koska sitä käyttäisivät runsaasti myös espoolaiset matkustajat. Bruttomallin liikenteessä valtion pitäisi kehittää uusia ratkaisuja mm. lippujärjestelmän, informaation ja asiakaspalvelun tuottamiseen, joihin sillä ei ole nyt valmiuksia, mutta HSL kykenisi nämä järjestämään suhteellisen helposti nykyisten palvelujen laajennuksina.

Tätä liikennettä käyttäviä matkustajia on eniten Järvenpäässä ja Hyvinkäällä; nämä nopeasti kasvavat kaupungit ovat selvästi osa pääkaupunkiseudulle suuntautuvan pendelöinnin aluetta, mutta nykyisellä junaliikenteen rahoitusmallilla niiden ei välttämättä kannata liittyä HSL:n jäseniksi, vaikka niillä onkin siihen perussopimuksen mukaan mahdollisuus. Lähijunaliikenteen kehityksen turvaamiseksi voisi olla tarkoituksenmukaista kehittää ns. kevytjäsenyys-malli kunnille, jotka osallistuisivat ja sitoutuisivat pitkäjänteisesti pelkästään junaliikenteen järjestämiskustannuksiin, ja vastaavasti saisivat perusoletuksena subventoidut liput vain junamatkoille, toki sujuvasti yhdistettynä HSL-alueen jatkoyhteydet mahdollistaviin lipputuotteisiin. Toisaalta myös valtion tulisi sitoutua osaltaan tällaisen mallin rahoitukseen, erityisesti liikenteessä käytettävän uuden Sm7-junakaluston rahoituksen takaamisella.

Sitova reunaehto uudelle järjestämismallille on myös, että nykyisille HSL:n jäsenkunnille ei aiheutuisi lisäkustannuksia, taloudellisia vastuita tai riskejä, mutta ne hyötyisivät liikennetarjonnan tehokkaamman suunnittelun, joukkoliikennejärjestelmän paremman kilpailukykyyn ja toimivan operaattorikilpailun edellytysten muodossa.

Merkittävä hyöty voisi syntyä mahdollisuudesta käyttää valtion junakalustoyhtiön omistukseen tulevia Sm7-junia, jotka ovat HSL-liikenteessä hyväksi havaittujen Stadlerin FLIRT-junien seuraavan sukupolven mallia, joustavasti myös HSL-alueen yhteyksien junatarjonnan ja kapasiteetin kehittämiseen. Tähän ei muutoin olisi edellytyksiä ennen kokonaan uuden junakalustosarjan hankintaa, joka voisi olla realistinen vasta pitkällä 2030-luvun puolella.

Kaikkien osapuolten kannalta kestävän mallin huolellinen valmistelu tulee vaatimaan aikaa ja laajoja neuvotteluja, joihin HSL:n hallitus voi nyt antaa valtuutuksen. Lähijunaliikenteen hankintojen yhteensovittaminen koko Helsingin seudun työssäkäyntialueella edellyttää taloudellisten ja hallinnollisten ratkaisujen lisäksi sopimusten aikataulujen yhteensopivuutta, mikä onnistuu vain, jos HSL:n nykyistä sopimusta VR:n kanssa ei päätetä ennenaikaisesti. Yhtenäinen hankintamenettely mahdollistaa kilpailutuksessa joko suuremman ja siten markkinoille tuloa harkitseville operaattoreille kiinnostavamman sopimuksen, tai sitten HSL:n järjestämä junaliikenne voitaisiin jakaa kahteen sopimukseen, sillä rajoituksella, että sama tarjoaja ei voittaa molempia; tämä olisi varmin tapa saada Suomen markkinoille uusi henkilöraide liikenteen operaattori ja edistää kilpailua pitkällä aikavälillä.

Muutosopimuksen lähtökohdat ja perusteet

Varmistaakseen nykyisen lähijunaliikenteen sopimuksen jatkuvuuden ja siten parhaat edellytykset seuraavan kilpailutuksen onnistumiselle HSL on neuvotellut VR:n kanssa mahdollisista muutoksista sopimukseen sen jälkeen, kun VR ilmaisi valmistautuvansa liikenteen tappiollisuuden vuoksi käyttämään irtisanomisoikeuttaan ja nosti käsiteltäväksi nykyisen sopimuksen mielestään ongelmallisia kohtia ja kehittämisen mahdollisuuksia. HSL:n tavoitteena oleva irtisanomisympäälän poistaminen on operaattorin kannalta merkittävä muutos, joka heikentää sen taloudellista asemaa ja kasvattaa sopimuskauden aikaista tappioriskiä. Siksi on HSL:n käytettävissä olevien tietojen perusteella kohtuullista ja hankintaoikeudellisesti perusteltua, että VR:lle maksetaan olennaisesta sopimusmuutoksesta hyvityksenä sovittu 3,5 miljoonan euron korotus vuotuisen kokonaiskorvaukseen. Lisäkorvaus maksetaan ensimmäisen kerran vuonna 2026, ja sitä tarkistetaan sen jälkeen vuosittain sopimuksen indeksiehdon mukaisesti. Sopimusmuutoksen taloudellisen vaikutuksen suuruus on n. 9 % sopimuksen vuotuisesta arvosta tai n. 5 % sopimuskauden kokonaisarvosta. Sopimukseen sisältyy operaattorin asettama irtisanomisvakuus, joka vapautuisi portaittain, mikäli irtisanomisoikeutta ei käytetä. Koska tällä sopimusmuutoksella irtisanomisympäälä poistetaan, siihen liittyvä vakuus voidaan kokonaisuudessaan palauttaa VR:lle muutosopimuksen allekirjoittamisen jälkeen.

HSL:n kannalta lisäkorvauksen maksamisen perustelu on sopimuksen jatkuvuuden vaikutus seuraavan kilpailutettavan sopimuksen hintatasoon ja junaliikenteen kustannuksiin pitkällä aikavälillä. Ensimmäisessä kilpailutuksessa VR:n voittaneen tarjouksen hinta oli selvästi HSL:n omaa tavoitetta ja ennustetta edullisempi, ja vuositasolla se oli n. 20 miljoonaa euroa halvempi kuin ainoa kilpaileva tarjous. VR:n tarjouksen ja toteutuneen sopimusliikenteen analyysin, markkinavuoropuhelussa saadun palautteen ja vertailukelpoisten junaliikenteen kilpailutusten perusteella HSL arvioi, että seuraava lähijunaliikenteen sopimus tulee olemaan joka tapauksessa selvästi kalliimpi kuin nykyinen. Nyt tehtävillä päätöksillä ja seuraavan kilpailun huolellisella valmistelulla voidaan vaikuttaa eri skenaarioiden todennäköisyyteen: tuleeko seuraavan junaliikenteen sopimuksen hintatasosta kohtuullinen, kallis vai sietämättömän kallis. Nykyisen sopimuksen jatkuvuus koko alkuperäisen sopimuskauden ajan lievästi korotetulla hinnalla sekä mahdollisuus valmistautua seuraavaan kilpailutukseen huolellisesti ja valtion ostoliikenteen kilpailutuksiin yhteensovitettuna tekee esitetystä sopimusmuutoksesta HSL:lle kannattavan. Kokonaiskustannus jää alemmaksi jopa verrattuna parhaaseen realistiseen onnistumiseen seuraavassa kilpailutuksessa, ja ennen kaikkea estetään riski kohtuuttomasta hintatason noususta jo 2028.

Samassa yhteydessä on neuvoteltu muista sopimusmuutoksista, joilla sopimukseen kuuluvia palveluja ja kannusteita kehitettäisiin sopimuskauden havaintojen perusteella, ja toisaalta säädettäisiin sopimusmallia seuraavaa kilpailutusta varten operaattoreille mielekkäämmäksi. Keskeisin sisällöllinen muutostarve perustuu havaintoon lähijunaliikenteen koetun matkustajaturvallisuuden heikentymisestä ja häiriötilanteiden lisääntymisestä, johon pyritään vaikuttamaan kehittämällä junissa liikkuvan henkilökunnan toimintamallia. Sallimalla sopimuksessa määritellyn konduktöörin palvelumallin muuttamisen HSL avaa VR:lle mahdollisuuden kehittää ja ottaa käyttöön sellaisen toimintamallin, joka tukee nykyistä paremmin edellytyksiä puuttua häiriökäyttäytymiseen ja turvallisuusuhkiin junissa sekä miehityksen käyttämistä joustavammin siellä missä häiriöitä havaitaan. HSL:n toimitusjohtajalle myönnetään valtuus vahvistaa myöhemmin VR:n valmisteleva ja yhteistyössä hyväksyttäväksi todettu toimintamalli, jonka tulee lähtökohtaisesti olla HSL:lle kustannusneutraali.

Sopimukseen sisältyy merkittäviä mitattavaan laatuun perustuvia suorituskannusteita. Lähijunaliikenteen tärkeimpiä laatutekijöitä ovat täsmällisyys (mahdollisimman pienet poikkeamat aikatauluista) ja luotettavuus (mahdollisimman vähän peruttuja junia), joille on sopimuksessa määritelty mittarit ja tavoitetasot. Junaliikenteessä suuri osa viivästyksistä ja peruutuksista aiheutuu raitinfran teknisistä ongelmista ja muista sellaisista syistä, mihin liikenteen operaattori ei voi vaikuttaa (esim. ihmiset tai eläimet rata-alueella). Liikenteen poikkeamat operaattorista johtuvista syistä ovat vähentyneet selvästi VR-sopimuksen alkuvaiheen jälkeen, mutta kannusteiden toteutuma on ollut vahvasti riippuvainen ulkoisista häiriöistä. Myös markkinavuoropuhelussa muut yritykset ovat korostaneet, että laatukannusteiden määrittelyssä pitäisi rajoittua niihin syihin, jotka ovat operaattorin omassa hallinnassa. Siksi nyt sopimusmuutoksen yhteydessä on perusteltua tarkentaa täsmällisyys- ja luotettavuuskannusteiden laskentaa tavalla, joka parantaa kannustemittarin ohjausvaikutusta ja palkitsevuutta operaattorin omasta toiminnasta samalla vähentäen riskiä ulkoisten häiriösyiden vaikutuksesta sopimuksen taloudelliseen tasapainoon.

Edellä kuvatun junahenkilökunnan toimintamallin muutoksen takia on myös tarpeen päivittää konduktöörin asiakaspalvelua koskevaa kannustemittaria ja hyödyntää turvallisuutta koskevia kysymyksiä kannusteperusteena sen jälkeen, kun uusi toimintamalli on määritelty ja otettu käyttöön. Asiakastytyväisyytutkimukseen perustuvia kannustemekanismeja on myös päivitettävä siksi, että HSL:n tutkimusmenetelmää on muutettu jaksottaisesta lomakkeilla kerättävästä kenttätutkimuksesta digitaaliseen jatkuvasti kerättävään asiakasdataan. Lisäksi kaksi sopimuksessa jo olevaa kannusteperustetta, ajoenergian säästämisen kannuste ja erikseen sovittava toiminnan kehittämiskannuste, on nyt sovittu otettavaksi aktiiviseen käyttöön. Erikseen sovittavaa kannustetta tullaan maksamaan häiriönhallinnan onnistumisesta ja poikkeustilanteisiin varautumisesta yhteistyössä rataverkon haltijan (Väylävirasto) ja liikenteenohjauksen tuottajan (Fintraffic) kanssa. Tämä on tarpeellinen kehityskohde, jotta operaattorilla on kannuste ja taloudellinen edellytys panostaa myös ulkoisista syistä aiheutuvien liikenteen häiriöiden vaikutusten vähentämiseen.

Sopimuksen mukainen toimenpide on myös kuljettajien rajoitetun ristiinkäytön hyväksyminen HSL:n ja valtion ostoliikenteen junien välillä. Tämä käytäntö edistää liikennöinnin tuottavuutta ja tukee tavoitetta näiden liikenteiden yhteensovittamisesta tulevassa kilpailutuksessa. Lisäksi sopimuksen toimeenpanoa tarkentavilla kirjauksilla tullaan edistämään junakaluston kunnossapitoa koskevien raportointivelvoitteiden toteutumista.

Varautuminen nopeaan kilpailutusaikatauluun

Siltä varalta, että osapuolet eivät pääsisikään lopulliseen yhteisymmärrykseen kaikista muutosten yksityiskohdista ja muutossopimuksen allekirjoittaminen uhkaisi viivästyä, HSL:n on varauduttava myös käynnistämään kilpailutus nopealla aikataululla. Siksi allekirjoitukselle on asetettava takaraja, joka turvaa HSL:lle riittävästi aikaa kilpailutuksen valmisteluun. Määräajaksi on sovittu 13.6.2025, joka on ennen kuin VR:n oikeus ilmoittaa irtisanomisesta tulee sopimuksen mukaisesti mahdolliseksi. Mikäli sopimusta ei synny määräaikaan mennessä, HSL:n täytyy aloittaa valmistautuminen kilpailuttamiseen välittömästi. Hallitus antaa toimitusjohtajalle valtuudet käynnistää varsinainen julkinen hankintamenettely mahdollisimman pian VR:n irtisanomisilmoituksen jälkeen ja päättää sopimuksen ja kilpailutuksen yksityiskohdista ja asiakirjoista, jotta tarjouskilpailun läpiviemiseen ei tulisi viivettä.

Nopean aikataulun kilpailutuksessa HSL:n lähijunaliikenteen seuraava sopimus olisi laajuudeltaan, sisällöltään ja rakenteeltaan pitkälti nykyisen kaltainen. Luonnollisesti sopimuksen yksityiskohtia päivitetään ja tarkistetaan kokemusten ja markkinapalautteen perusteella sekä tulevien liikenteen muutosten mahdollistamiseksi. Erityisesti kannustemallia muokattaisiin ohjausvaikutuksen parantamiseksi ja operaattorista riippumattomien ulkoisten riskien rajoittamiseksi samoin tavoittein, joita on kuvattu muutossopimuksen yhteydessä.

Tarjouskilpailumenettelyä muokattaisiin enemmän ensimmäisen kilpailutuksen kokemusten ja markkinapalautteen perusteella. Edelleen käytettäisiin kaksivaiheista menettelyä, mutta nyt toiseen vaiheeseen hyväksyttäisiin mukaan vain 3 – 5 taloudellisten ja toiminnallisten kyvykkyyksien sekä soveltuvien referenssien perusteella parasta tarjoajaa. HSL sitoutuisi maksamaan näille vaatimukset täyttävän tarjouksen jättämisestä palkkion, joka kattaisi huomattavan osan tarjousvalmistelun kustannuksista. Palkkion suuruudeksi on määritelty enintään 1,2 miljoonaa euroa kullekin tarjoajalle; voittaneen tarjoajan osalta palkkion katsottaisiin sisältyvän uuden sopimuksen käynnistyskorvaukseen, joten tarjouspalkkioiden yhteiskustannus olisi enintään 4,8 miljoonaa euroa. Tämä on suuruudeltaan enintään n. 1 % kilpailutettavan sopimuksen kokonaisarvosta, joten pienikin toimivaa kilpailua tehostava vaikutus ja siitä seuraava edullisempi sopimushinta riittää tekemään tarjouskustannusten korvaamisesta kannattavaa.

Tarjousvertailussa painotettiin ensimmäisessä junaliikenteen kilpailutuksessa 70 % hintaa ja 30 % laatua. Tarjousten laadun arviointiin ja pisteytykseen kattavien toteutussuunnitelmien perusteella käytettiin paljon sekä tilaajan että tarjoajien resursseja, mutta menettely ei johtanut selviin eroihin tarjousten laatupisteissä, eikä toisaalta kovin näkyviin vaikutuksiin sopimuskauden aikaisessa laadun kehittämisessä. Ruotsin viime aikojen kilpailutuksissa laadun paino on vaihdellut 10 ja 20 prosentin välillä. On perusteltua rajoittaa laatupisteiden paino 20 prosenttiin ja samalla keskittyä selkeämmin mitattaviin ja erotteleviin, tilaajan ja asiakkaiden kannalta kaikkein merkityksellisimpiin laatuksiteereihin. Toisaalta 80 prosentin painolla vaikuttavassa tarjoushinnan pisteytysmallissa ja tarjousten taloudellisen kestävyuden arviointiperusteissa tulee huomioida kilpailua vääristävän strategisen alihinnonnettelun ehkäiseminen.

Lisäksi HSL pyrkii vähentämään tarjouksissa vaadittavien asiakirjojen määrää ja laajuutta sekä tuottamaan mahdollisimman paljon tarjousten laatimiseen tarvittavaa lähtötietomateriaalia valmiiksi kaikkien käyttöön yhdenmukaisena ja englanninkielisenä, jotta sekä tarjoamisen kustannuksia että tulkintaerojen ja käännösvirheiden riskiä saadaan pienennettyä.

Lisäksi HSL pyrkii vähentämään tarjouksissa vaadittavien asiakirjojen määrää ja laajuutta sekä tuottamaan mahdollisimman paljon tarjousten laatimiseen tarvittavaa lähtötietomateriaalia valmiiksi kaikkien käyttöön yhdenmukaisena ja englanninkielisenä, jotta sekä tarjoamisen kustannuksia että tulkintaerojen ja käännösvirheiden riskiä saadaan pienennettyä.

Kaupunkiraideliikenteen tulevien hankintojen valmistelu

HSL:n järjestämän kaupunkiraideliikenteen tulevat hankintamenettelyt ovat olennainen osa Suomen raideliikenteen markkinanäkymää, mutta vielä ei ole edellytyksiä tehdä sitovia päätöksiä kaikkien liikennemuotojen tulevasta hankintamallista. Tärkeää HSL:n hankintastrategian kannalta on edistää tasapuolisen kilpailun edellytyksiä ja pääkaupunkiseudun raideliikenteen toimintaympäristön kehittymistä niin, että tulevaisuudessa olisi mahdollista kilpailuttaa myös raitio- ja metrolinjoita. Operaattorimarkkinan kehittymisen kannalta vaihtoehtoina ovat suuret sopimuskokonaisuudet, jotka olisivat houkuttelevia kansainvälisille yrityksille, tai sitten kooltaan ja vastuultaan suhteellisen pienet ja riskeiltään hallittavat ratikkasopimuskohteet, joiden liikennöinti olisi realistista myös nykyisille bussiliikenteen operaattoreille. Tärkeää on, että VR ei saavuta pysyvää määräävää markkina-asemaa myös kaupunkiraideliikenteessä.

Erillisellä ratainfraalla ja varikoilla toimivat uudet pikaratikkalinjat, PR15 (Raide-Jokeri) ja Vantaan ratikka, ovat lähtökohtaisesti helpompia kilpailutuskohteita kuin kantakaupungin vanhalla rataverkolla liikennöivät linjat tai metro, jossa kulunvalvonnan uudistaminen ei todennäköisesti valmistu ajoissa seuraavan sopimuksen kilpailuttamisen kannalta. Uusilla raitioliikenteen verkkoa laajentavilla pitkillä linjoilla, ensimmäisenä Kruunusiltojen linjat, on kilpailun mahdollistamisen kannalta tärkeää ratkaista keskeisten yhteisten osuuksien toimivuus ja pelisäännöt tulevaisuuden monitoimijaympäristössä, sekä varikoiden, liikenteenohjauksen ja muiden yhteisten palvelujen käytön periaatteet.

Metrolinjojen hankintaa koskee EU:n palvelusopimusasetuksessa samat kilpailutusvelvoitteet kuin junaliikennettä, eikä nykyinen sopimusrakenne ole jatkossa enää mahdollinen. Kilpailuttamisen haasteena on pelkän metrojunien operoinnin pieni arvo ja vaikuttavuus suhteessa metrokaluston, kunnossapidon, rata- ja asemainfran sekä kulunvalvonnan merkitykseen. HSL on selvittänyt in house -hankinnan edellytyksiä ja niiden vaikutuksia Kaupunkiliikenne Oy:n omistus- ja hallintorakenteisiin, jotta PSA:n mukainen tilaajan määräysvaltaehto täyttyisi. Tämän suuntainen ratkaisu johtaisi myös muutoksiin HSL:n perussopimuksessa ja vaatii vielä huolellista valmistelua yhteistyössä sekä neuvotteluja Kaupunkiliikenne Oy:n omistajien, Helsingin ja Vantaan, että muiden HSL:n jäsenkuntien kanssa, ennen kuin tulevaisuuden hankintamallista voidaan päättää.

Ehdotus

Hallitus päättää

a) hyväksyä seuraavat muutokset HSL:n ja VR-Yhtymä Oy:n väliseen lähijunaliikenteen operointi- ja kunnossapitosopimukseen:

1. HSL:n maksaman vuotuisen kokonaiskorvauksen korottaminen 3 500 000 eurolla, alkaen vuodesta 2026, hyvityksenä VR:n luopumiselle sopimuksen kohdan 21.1 mukaisesta oikeudesta sopimuksen ennenaikaiseen irtisanomiseen liikennöinnin tappiollisuudesta
2. edellä mainittuun sopimusehtoon liittyvän irtisanomisvakuuden palauttaminen VR:lle
3. lähijunaliikenteen matkustajaturvallisuutta parantavan toimintamallin kehittämisen ja käyttöönoton edellyttämät muutokset sopimuksen palvelumäärittelyyn, korvauksiin ja kannusteisiin
4. sopimusliikenteen täsmällisyyden ja luotettavuuden suorituskannusteiden laskentaperusteiden muuttaminen liikenteen ulkoisten häiriöiden liikennöitsijälle aiheuttamien riskien pienentämiseksi ja liikennöinnin laadun ohjausvaikutuksen

parantamiseksi;

b) valtuuttaa toimitusjohtajan valmistelemaan, hyväksymään ja allekirjoittamaan muutossopimuksen 13.6.2025 mennessä;

c) valmistautua lähijunaliikenteen uuden sopimuksen kilpailuttamiseen nopealla aikataululla, mikäli osapuolet eivät ole hyväksyneet ja allekirjoittaneet edellä kuvattuja sopimusmuutoksia määräaikaan 13.6.2025 mennessä;

d) valtuuttaa toimitusjohtajan käynnistämään julkisen hankintamenettelyn listatekstissä kuvatuin periaattein mahdollisimman pian sen jälkeen, jos VR ilmoittaa sopimuksen ennenaikaisesta irtisanomisesta; valmistelemaan ja hyväksymään uuden lähijunaliikenteen sopimuksen ja tarjouskilpailun hankinta-asiakirjat; ja päättämään kaksivaiheisessa hankintamenettelyssä neuvottelu- ja tarjousvaiheeseen valittavat 3–5 parasta tarjoajaa, joille HSL sitoutuu maksamaan vaatimusten mukaisen tarjouksen valmistelusta ja antamisesta kullekin enintään 1,2 miljoonan euron suuruisen korvauksen;

e) valtuuttaa toimitusjohtajan edistämään kilpailun ja markkinan kehittymistä Suomen henkilöraideliikenteessä, mukaan lukien kaupunkiraideliikenteen operointi;

f) valtuuttaa toimitusjohtajan valmistelemaan HSL:n lähijunaliikenteen toimivalta-alueen laajentamista tai muuta liikenteen järjestämisen yhteistyömallia neuvotteluin valtion viranomaisten ja työssäkäyntialueen kuntien kanssa siten, että Helsingin seutua palvelevan junaliikenteen suunnittelun ja tuotannon yhteensovitus edistää tuottavuutta ja kilpailun edellytyksiä, eikä nykyisille HSL:n jäsenkunnille aiheudu lisäkustannuksia, taloudellisia vastuuta tai riskejä.

Käsittely

Hallituksen jäsen Jaana Ylitalo teki seuraavan esittelijän ehdotuksesta poikkeavan ehdotuksen:

”Kohdassa tehdyt esitykset ovat laajoja ja niiden yhdistäminen yhdeksi päätösesitykseksi on haasteellinen. Valmistelua on tehty pitkään ja kokonaisuutta vastaan ei ole järkevää tehdä vastaesitystä. Esitän, että päätöskohdan a) Hallitus päättää hyväksyä seuraavat muutokset HSL:n ja VR-Yhtymä Oy:n väliseen lähijunaliikenteen operointi- ja kunnossapitosopimukseen kohtaan 3. lähijunaliikenteen matkustajaturvallisuutta parantavan toimintamallin kehittämisen ja käyttöönoton edellyttämät muutokset sopimuksen palvelumäärittelyyn, korvauksiin ja kannusteisiin tarkennetaan, ettei yhtymä vaikuta tehtävällä sopimuksella toisen yhtiön sisäiseen toimintaan. Esitän myös, että kun päätöskohdassa b) valtuutettaisiin toimitusjohtaja valmistelemaan, hyväksymään ja allekirjoittamaan muutossopimus 13.6.2025 mennessä, sopimuksessa varmistetaan edelliseen kohtaan viittaava sopimuskirjausten oikeellisuus ja laillisuus ja että ne vastaavat HSL:n vastuullisuusohjelman periaatteita (tavoite 8).” Ehdotus raukesi kannattamattomana.

Hallituksen jäsen Elina Kauppila esitti, että ”esitys hylätään, koska kilpailutusta ei pidä edistää vaan etsiä yhteisiä toimintatapoja nykyisten yhteistyökumppanien kanssa. Esityksessä ehdotettu toimintamalli luo painetta muutosneuvotteluille ja on siten epäedullinen työntekijöille.” Ehdotus raukesi kannattamattomana.

Päätös

Hallitus päätti hyväksyä esittelijän ehdotuksen.