

Selvitys Kela- taksipalveluiden hintasääntelystä

26.2.2025

Sisällys

SISÄLLYS	2
1 JOHDANTO	3
1.1 SELVITYKSEN TAUSTA	3
1.2 SELVITYKSEN KOHDE JA TAVOITTEET	4
1.3 MENETELMÄT JA AINEISTOT	5
2 KELA-TAKSIPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN	8
2.1 KELA-TAKSIPALVELUIDEN KILPAILUTUKSEN JA JÄRJESTÄMISEN NYKYTILA	8
2.2 KELA-TAKSIPALVELUIDEN MAHDOLLINEN HANKINTA ILMAN ENIMMÄISHINTASÄÄNTELYÄ	11
2.3 MAHDOLLISEN JÄRJESTÄMISVASTUUN VAIKUTUKSET	16
3 KOHTUULLISEN VOITON VAATIMUS	18
3.1 KOHTUULLISEN VOITON ARVIOINTI	18
3.2 KOHTUULLISEN VOITON TOTEUTUMINEN	19
4 KELA-TAKSIPALVELUIDEN TOTEUTUMINEN	23
4.1 NYKYISEN JÄRJESTELMÄN VAHVUUDET	23
4.2 KANNUSTAVUUDEN TOTEUTUMINEN	25
4.3 ESTEETTÖMIEN AJONEUVOJEN SAATAVUUS	27
4.4 YHDENVERTAISUUDEN JA SAATAVUUDEN TURVAAMINEN	30
5 YHTEENVETO JA SUOSITUKSET	32
5.1 YHTEENVETO	32
5.2 JOHTOPÄÄTÖKSET	37
5.3 SUOSITUKSET	38
LÄHTEET	40

1 Johdanto

Tässä luvussa kuvataan selvityksen tausta ja kohde sekä esitellään selvityksen toteutus ja keskeiset aineistot.

1.1 Selvityksen tausta

Kela-taksijärjestelmä perustuu sairausvakuutuslain (1224/2004) perusteella vakuutetulle maksettavaan korvaukseen sairauden hoitoon liittyvistä matkakustannuksista.

Kela-taksijärjestelmän kustannusten ennustettavuutta turvataan enimmäishintasäätelyn avulla.

Enimmäishintasäätely säädettiin alun perin määräaikaiseksi turvaamaan matkakorvausten jatkuvuutta siirtymätilanteessa, jossa sairausvakuutuslain taksinkäytön korvauksia uudistettiin taksiliikenteen hintojen vapauttamisen vuoksi. Sairausvakuutuksesta korvattavan taksinkäytön enimmäishintaa koskevat säännökset olivat ensin voimassa määräaikaisina vuoden 2018 loppuun saakka. Ennen heinäkuuta 2018 sairausvakuutuksen taksinkäytön enimmäiskorvausperusteena käytettiin taksiliikennelaissa (217/2007) tarkoitettua kuluttajilta perittävää enimmäishintaa. Liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) tultua voimaan heinäkuussa 2018 taksiliikennelaki kumoutui ja taksien yleisestä enimmäishintasäätelystä sekä asemapaikkaa koskevista velvoitteista luovuttiin.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallituskaudella tavoitteena oli sairausvakuutuksesta korvattavien matkojen siirtäminen maakuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulle.

Sairausvakuutuslain korvattavan taksinkäytön enimmäishintaa koskevaa määräaikaista säätelyä jatkettiin siksi ajalle 1.1.2019–31.12.2021. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan sisältyi kirjaus monikanavarahoituksen purkamisen valmistelun aloittamisesta. Valmistelun yhteydessä oli tarkoitus käsitellä sairausvakuutuksesta korvattavien matkojen järjestämis- ja rahoittamistapaa, minkä perusteella enimmäishintasäätelyn tarve arvioitiin edelleen määräaikaiseksi. Enimmäishintaa koskevaa säätelyä jatkettiin valtioneuvoston asetuksilla määräaikaisena ajalle 1.1.2022–31.12.2024. Sote-ministerityöryhmä linjasi maaliskuussa 2022 monikanavarahoituksen purkamisen tiekartasta, jonka mukaan matkakorvaukset siirrettäisiin hyvinvointialueille sote-valmistelun tilanteen mukaan (STM, 2021). Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa ei ole kirjausta matkakorvausten siirtämisestä hyvinvointialueille. Edellä mainittuja säännöksiä on esitetty jatkettavaksi 31.12.2026 saakka (HE 95/2024 vp).

Kela-taksijärjestelmää on aikaisemmin kehitetty erityisesti kilpailutuskäytäntöjen osalta.

Pääministeri Sanna Marinin hallituskaudella hallitusohjelmakirjaukseen perustuen arvioitiin Kelan kilpailutuskäytäntöjä tietyissä Kelan kilpailuttamissa palveluissa. Vuonna 2020 valmistuneen selvityksen mukaan Kelan taksipalveluiden hankintaa oli mahdollista kehittää ilman lainsäädäntömuutoksia. Selvityksessä suositeltiin Kelalle nykyisin käytössä olevaa mallia, jossa jokaisella maakunnalla on kaksi tilausvälityskeskusta, joista asiakas voi valita haluamansa. (KPMG,

2020.) Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) arvioi, että malli on tuonut merkittäviä säästöjä julkiselle sektorille (esim. Ahomäki ym., 2024).

Kela-taksijärjestelmän toimivuuden kannalta keskeiseksi tekijäksi on tunnistettu isojen esteettömien ajoneuvojen saatavuus (StVM 10/2024 vp2). Sosiaali- ja terveysvaliokunta piti tärkeänä, että isojen esteettömien ajoneuvojen saatavuutta ja enimmäishinnoista annettavan asetuksen hintarakennetta sekä maksuluokkien vaikutuksia arvioidaan, jotta esteettömien ajoneuvojen korkeammat hankinta-, ylläpito- ja käyttökustannukset voidaan tarvittaessa ottaa huomioon asetuksen valmistelussa. Lisäksi valiokunta piti tärkeänä, että sosiaali- ja terveysministeriö käynnistää viipymättä taksien enimmäishintasäätelyn arvioinnin ja jatkovalmistelun vuoden 2026 jälkeiselle ajalle, jotta Kansaneläkelaitoksella on riittävän ajoissa tieto tulevia kilpailutuksia varten. Valiokunta korosti, että taksien enimmäishintasäätelyn tulee paitsi hillitä kustannusten nousua myös turvata osaltaan hoidon saavutettavuutta eri alueilla.

Käytössä olevaa enimmäishintasäätelyä kohtaan on esitetty kritiikkiä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) mukaan nykyinen kilpailutuskäytäntö ei ole täysin sairausvakuutuslain mukainen matkasta aiheutuneiden kustannusten ja kohtuulliseksi katsottavan voiton perusteella määritellyn enimmäishinnan osalta. KKV:n mukaan enimmäishintasäätelylle voi olla tarvetta, jos markkina ei ole kilpailullinen, mutta Kela-taksien markkinoilla tarjoajia on ollut runsaasti ja sopimushinnat ovat alittaneet säädetyt enimmäishinnat, eikä enimmäishintasäätelylle siten välttämättä olisi tarvetta. Sairausvakuutuslaissa olisi syytä lisäksi säätää täsmällisemmin, miten enimmäishinnat tulisi määrittää. Lisäksi tulisi arvioida nykyisin voimassa olevien enimmäishintojen tasoa suhteessa taksipalvelujen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin (ml. kohtuullinen voitto) (KKV, 2024). Myös oikeuskansleri toimitti 9.6.2022 päivätyn selvityspyynnön sosiaali- ja terveysministeriölle sen enimmäishintoja koskeva valtioneuvoston asetuksen (406/2022) hyväksymisen jälkeen. Selvityspyyntö koski muun muassa sitä, miten enimmäishintaan sisältyvä kohtuullinen voitto on arvioitu. Oikeuskansleri ei ole antanut ratkaisua asiassa.

1.2 Selvityksen kohde ja tavoitteet

Selvityksen päätavoitteena on arvioida Kela-taksipalveluiden sääntelyn erityiskysymyksiä siitä näkökulmasta, miten voitaisiin jatkossakin turvata kustannustehokkaan ja laadukkaan Kela-taksipalvelun toteutuminen. Taulukkoon 1 on koottu selvityksen tutkimuskysymykset jaoteltuna kolmeen teemaan. Tutkimuskysymyksiä käsitellään raportissa tämän ryhmittelyn mukaisesti.

Taulukko 1. Tutkimuskysymykset

Teema	Tutkimuskysymys
Enimmäishintasäätelyn tarve	» Millaisia hyötyjä, haittoja ja riskejä voisi sisältyä siihen, jos Kela-taksipalvelut hankittaisiin kilpailuttamalla ilman, että olisi olemassa kustannuksia hillitsevä elementti (enimmäishinnat)? » Olisiko tarpeen säätää Kelalle järjestämisvastuu Kela-taksikyydeissä? » Miten Kelalle säädettävä järjestämisvastuu vaikuttaisi enimmäishintasäätelyn tarpeeseen?

	» Olisiko tarpeen säätää lain tasolla vastuutuksesta ajaa tilatut kyydit?
Kohtuullisen voiton vaatimus	» Miten kohtuullista voittoa tulisi arvioida? » Miten kohtuullinen voitto toteutuu erilaisten ajoneuvojen osalta (tavallinen henkilöauto, esteetön ajoneuvo, iso esteetön ajoneuvo ja paritaksi)? » Mahdollistaako järjestelmä kohtuullisen voiton myös liikenteenharjoittajille?
Kela-taksijärjestelmän kehittäminen	» Miten turvattaisiin kannustavuuden toteutuminen niin, että palveluntuottajilla olisi riittävät kannusteet ajaa Kela-kyytejä? » Miten Kela-kyytien ajamisen kannustavuus voidaan turvata myös suhteessa muihin julkisesti tuettuihin kyyteihin (mm. sosiaalihuoltolain mukaiset kuljetukset)? » Parantaisiko esteettömien ajoneuvojen saatavuus, jos esteettömät ajoneuvot nostettaisiin II taksiluokkaan? » Minkä suuruinen avustamislisän tulisi olla? » Miten voidaan turvata alueellinen yhdenvertaisuus Kela-taksien saatavuudessa? » Miten turvataan myös lyhyiden kyytien toteutuminen?

1.3 Menetelmät ja aineistot

Selvitys on aineistonkeruumenetelmältään monimenetelmällinen. Tämä tarkoittaa erilaisten laadullisten ja määrällisten aineistojen yhdistämistä tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. Tiedonkeruu koostui dokumenttianalyysistä, haastattelututkimuksista sekä sähköisistä kyselyistä.

Dokumenttianalyysissa tarkasteltiin selvityksen aihetta käsitteleviä selvitys- ja tutkimusaineistoja systemaattisesti niin, että analyysi tuki myöhempiä tiedonkeruun vaiheita. Kirjallisen aineiston analyysin pohjalta muodostettiin yhteenveto hintasäätelyn nykytilanteesta ja sitä koskevista huomioista. Dokumenttianalyysin aineiston muodostivat erilaiset selvitykset, arvioinnit, lausunnot sekä monikanavarahoituksen purkamisen tiekartta ja muut haastatteluissa esiin nostetut aineistot. Lisäksi tarkasteltiin Kelan toimittamaa tilastoaineistoa Kela-taksikyytien toteutumisesta.

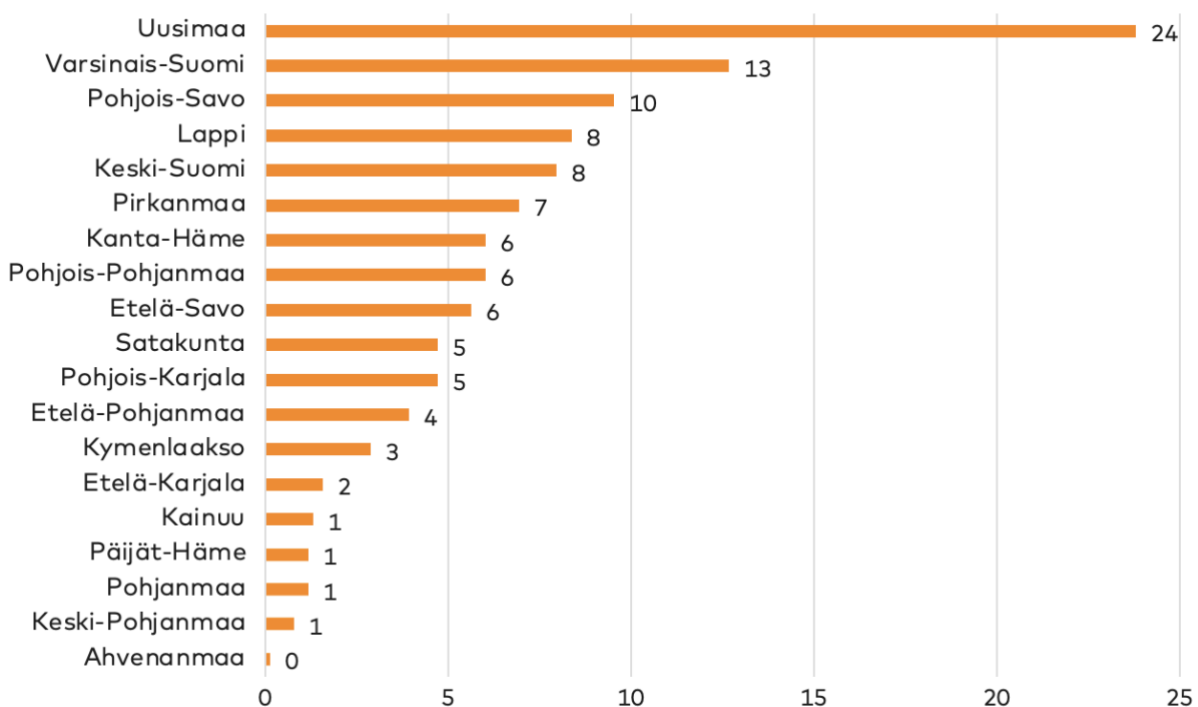
Haastattelututkimuksen keinoin kerättiin keskeisten toimijoiden näkemyksiä selvityksen teemoista. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina Teams-yhteydellä. Haastateltuja organisaatioita olivat otos alueellisista tilausvälityskeskuksista, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Traficom, Kansaneläkelaitos, sosiaali- ja terveysministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, keskeiset etujärjestöt ja yhdistykset (mm. Taksiliitto, Invalidiliitto) sekä otos hyvinvointialueita. Haastatteluja toteutettiin yhteensä 27 kpl, joista osa oli ryhmähaastatteluja. Yhteensä selvityksessä kuultiin 39 henkilöä. Haastattelut toteutettiin tammi-helmikuussa 2025.

Sähköinen kysely taksialalla toimiville (n=766) oli avoinna 10.-29.1.2025. Kyselyllä kartoitettiin vastaajien näkemyksiä nykyisen Kela-taksijärjestelmän toimivuudesta ja kehittämistarpeista sekä

määrällistä tietoa erityisesti enimmäishintasäätelystä ja kohtuullisen voiton toteutumisesta. Kyselyn levitys toteutettiin taksiliiton uutiskirjeen ja alueellisten tilausvälityskeskusten avulla. Kyselyn kohderyhmänä oli erityisesti taksiyrittäjät ja -yritykset sekä tilausvälityskeskukset. Vastaajia pyydettiin välittämään kyselyä eteenpäin organisaatioissaan. Esimerkiksi tilausvälityskeskusten edustajat vastasivat itse kyselyyn ja jakoivat sitä eteenpäin verkostoissaan.

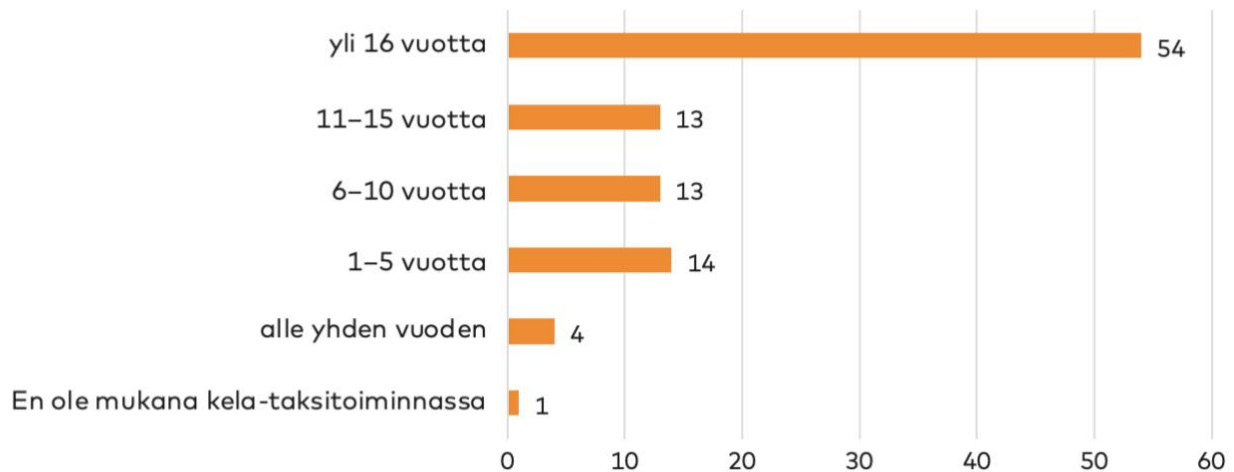
Kyselyyn vastanneet ovat pääasiassa taksiyrittäjiä tai muita liikenteenharjoittajia eri puolilta Suomea. Kyselyyn vastanneista 81 prosenttia oli taksiyrittäjiä tai muita liikenteenharjoittajia ja 16 prosenttia taksinkuljettajia. Tilausvälityskeskusten edustajat muodostivat yhden prosentin kaikista vastaajista (11 vastausta). Vastauksia saatiin kaikista maakunnista. 24 prosenttia vastaajista toimi Uudellamaalla, 13 prosenttia Varsinais-Suomen, 10 prosenttia Pohjois-Savon ja 8 prosenttia Lapin alueilla (kuvio 1).

Kuvio 1. Maakunta/maakunnat, jonka alueella vastaajat pääasiassa toimivat, % (n=765)

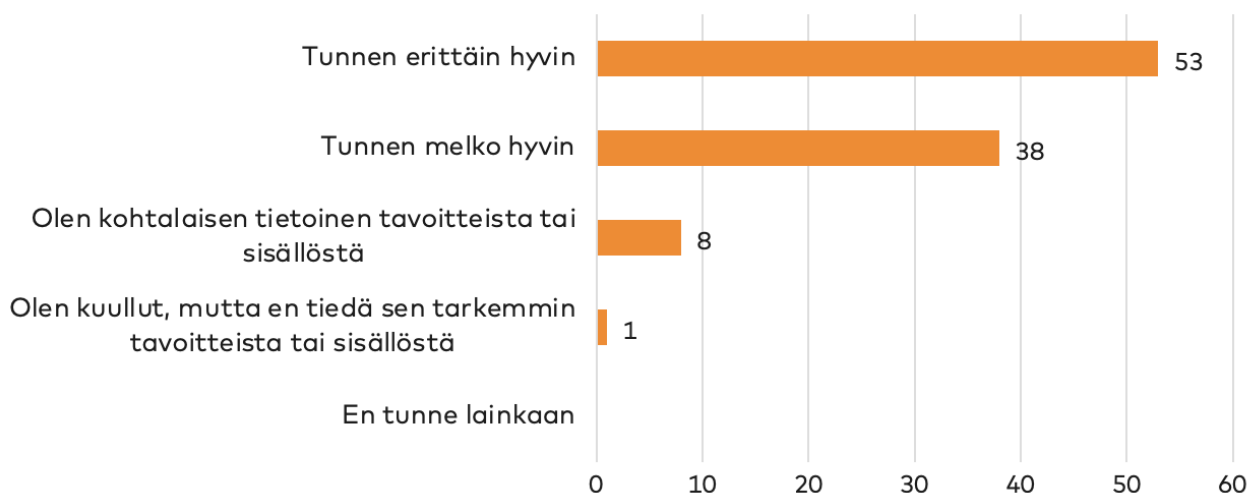


Kyselyyn vastanneet tuntevat Kela-taksijärjestelmän hyvin. 95 prosenttia vastaajista kertoo ajavansa tällä hetkellä Kela-taksikyytejä. Jopa 54 prosenttia vastaajista kertoi työskennelleensä tai olleensa mukana Kela-taksitoiminnassa yli 16 vuotta (kuvio 2). 91 prosenttia vastaajista kertoi tuntevansa Kela-taksijärjestelmää erittäin tai melko hyvin (kuvio 3).

Kuvio 2. Kuinka kauan vastaajat ovat työskennelleet / olleet mukana Kela-taksitoiminnassa, % (n=764)



Kuvio 3. Kuinka hyvin vastaajat kertovat tuntevansa kela-taksijärjestelmää, % (n=764)



Kyselyn suuresta vastaajamäärästä huolimatta vastauksia ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella vastaajaryhmittäin, sillä yksittäiset vastaajaryhmät jäävät pieniksi.

Täydentävä sähköinen kysely Kela-taksikyytejä ajaville toimijoille (n=104) oli avoinna 5.-11.2.2025. Kysely kohdennettiin niille taksitoimijoille, jotka olivat jättäneet yhteystietonsa tammikuussa avoinna olleeseen kyselyyn. Täydentävässä kyselyssä kerättiin tietoa Kela-kyytien kannattavuuden vaikutuksesta halukkuuteen ajaa kyseisiä kyytejä sekä tarkempaa tietoa avustamislisästä.

Selvityksen toteutti Owal Group Oy. Selvitys toteutettiin joulukuun 2024 ja helmikuun 2025 välisenä aikana.

2 Kela-taksipalveluiden järjestäminen

Tässä luvussa tarkastellaan Kela-taksipalvelujen kilpailutusprosessia ja enimmäishintasäätelyä sekä mahdollisen järjestämisvastuun merkitystä.

Keskeiset havainnot

- » Nykyinen enimmäishintasäätely koetaan erityisesti taksiyrittäjien ja -kuljettajien keskuudessa pääosin toimivaksi.
 - » Enimmäishintasäätelyn poistaminen ei yksin ratkaise nykyjärjestelmän haasteita.
 - » Esimerkiksi Kelalle säädettävä järjestämisvastuu ei vaikuttaisi merkittävästi enimmäishintasäätelyn tarpeeseen tai merkitykseen.
 - » Lain tasolla säädettävä vastuutus ajaa tilatut kyydit saattaisi tukea palveluiden yhdenvertaisuuden ja saatavuuden toteutumisesta erityisesti haja-asutusalueilla.
-

2.1 Kela-taksipalveluiden kilpailutuksen ja järjestämisen nykytila

Kilpailutus ja enimmäishinta

Kela kilpailuttaa sairausvakuutuksesta korvattavat taksimatkat ja -palvelut. Enimmäishinnalla tarkoitetaan sitä hintaa, jonka taksiyrittäjä voi enintään veloittaa tilausvälityskeskukseen välittämästä matkasta. Enimmäishinta perustuu korvauksiin käytettävissä oleviin varoihin ja kuljetuksesta aiheutuviin kustannuksiin siten, että siihen sisältyy kohtuullinen voitto (Laki sairausvakuutuslain 4 luvun väliaikaisesta muuttamisesta, 1144/2017). Enimmäishinnasta säädetään vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Enimmäishinnan säätämisessä hyödynnetään Tilastokeskuksen laatimaa taksiliikenteen kustannusindeksiä. Kustannusindeksi kuvaa taksi-, invataksi- ja yksityisen kuljetusliikenteen kustannustekijöiden hintojen muutoksia. Kustannustekijöitä ovat muun muassa palkat, poltto- ja voiteluaineet, korjaus, huolto, renkaat ja pääoman poisto. (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2024).

Asetetun enimmäishinnan ei ole katsottu olevan sairausvakuutuslain mukainen, sillä Kela-taksimatkojen enimmäishintoja ei ole määritetty kuljetuksesta aiheutuneiden todellisten kustannusten ja kohtuulliseksi katsottavan voiton perusteella. Tilastokeskuksen laatiman taksiliikenteen kustannusindeksin perusteella muutettua enimmäishintaa ei ole arvioitu suhteessa taksipalvelujen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin tai siihen, millaisten voittojen tekemisen se mahdollistaa. (KKV, 2024.)

Valtioneuvoston asetuksella (1113/2023) säädettyä enimmäishintaa ei ole käytännössä sovellettu Kela-taksin käytön korvausperusteena, vaan Kela on korvannut kustannukset kilpailutettujen hintojen perusteella. Hinnat määräytyvät palveluntarjoajien antamien enimmäishinnasta antamien alennusprosenttien perusteella. Nykyinen hankintakausi päättyi vuoden 2024 loppuun, mutta hankintasopimuksiin sisältyi optiokaudet vuosille 2025 ja 2026. Optiokaudet on otettu käyttöön.

Kela-taksipalveluiden kilpailutustapa on ensimmäisen hinnan suljettu huutokauppa, jossa palveluntuottaja, joka tarjoaa alhaisimman hinnan, voittaa nelivuotisen sopimuksen ja saa sen mukaisen korvauksen. Palveluntarjoajien näkökulmasta palvelun tuottamisen kustannuksiin liittyy epävarmuutta, joka voidaan mallintaa kustannusparametrin ja satunnaisen kustannussokin summana. Kustannussokki voi johtua esimerkiksi polttoaineen hinnan vaihteluista, kaluston huoltokustannuksista tai kuluttajien maksuhalukkuuden muutoksista. Jos kuluttajien maksuhalukkuus kasvaa, vaihtoehtoiskustannukset kasvavat, mikä voi tehdä Kela-kyydeistä vähemmän houkuttelevia taksinkuljettajille. Lisäksi palvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset voivat nousta, jos palvelun kysyntä poikkeaa arvioidusta, esimerkiksi syrjäseuduille suuntautuvien kyytien lisääntyessä. Toisaalta kustannusten lasku voi tuottaa välityskeskuksesta suunniteltua suurempaa tuottoa. (Luukkonen, 2021.)

Käytössä olevaan kilpailutusmalliin liittyy kannustinongelmia, sillä välityskeskusten voitettua tarjouskilpailun, on sillä kannustimet tuottaa mahdollisimman matalaa laatua sopimuskauden ajan. Välityskeskusten kannattaa pyrkiä tuottamaan Kelan asettaman minimivaatimustason mukaista palvelua välttääkseen sopimuksessa asetetut sanktiot. Mikäli sanktiot ovat liian pienet, välityskeskusten kannattaa jopa alittaa minimivaatimustaso. (Luukkonen, 2021.)

Vuoden 2018 jälkeen on jouduttu järjestämään uudelleenkilpailutuksia kyytien saatavuusongelmien vuoksi. Esimerkiksi Uudellamaalla järjestettiin uudelleenkilpailutus vuoden 2018 lopulla, kun sekä taksien välityksessä että saatavuudessa oli merkittäviä ongelmia. Lisäksi vuonna 2020 taksipalvelut kilpailutettiin uudelleen Uudenmaan, Lapin, Etelä-Pohjanmaan ja Kanta-Hämeen maakunnissa markkinaoikeuden päätöksen vuoksi. (Luukkonen, 2021.) Vuonna 2022 helmikuussa Kela selvitti peruuntuneiden matkojen lukumäärää ajalla 14.2.–27.2.2022. Tämän seurantajakson aikana palveluntuottajien antaman tiedon mukaan 0,5 % matkoista peruuntui kulkuneuvon puutteen vuoksi koko maassa. Uudenmaan osalta Taksi Helsingin matkoista peruuntui 1,1 %, jonka vuoksi Kela ilmoitti vaatineensa Taksi Helsinkiä tekemään toimenpiteitä saatavuuden varmistamiseksi. Vaatimukseen vastattiin lisäämällä autojen määrää ruuhka-aikoina sekä lisäämällä kannustimia kuljettajille ajaa matkoja. (Oikeuskansleri, 2023.)

Kela-taksipalvelun järjestäminen

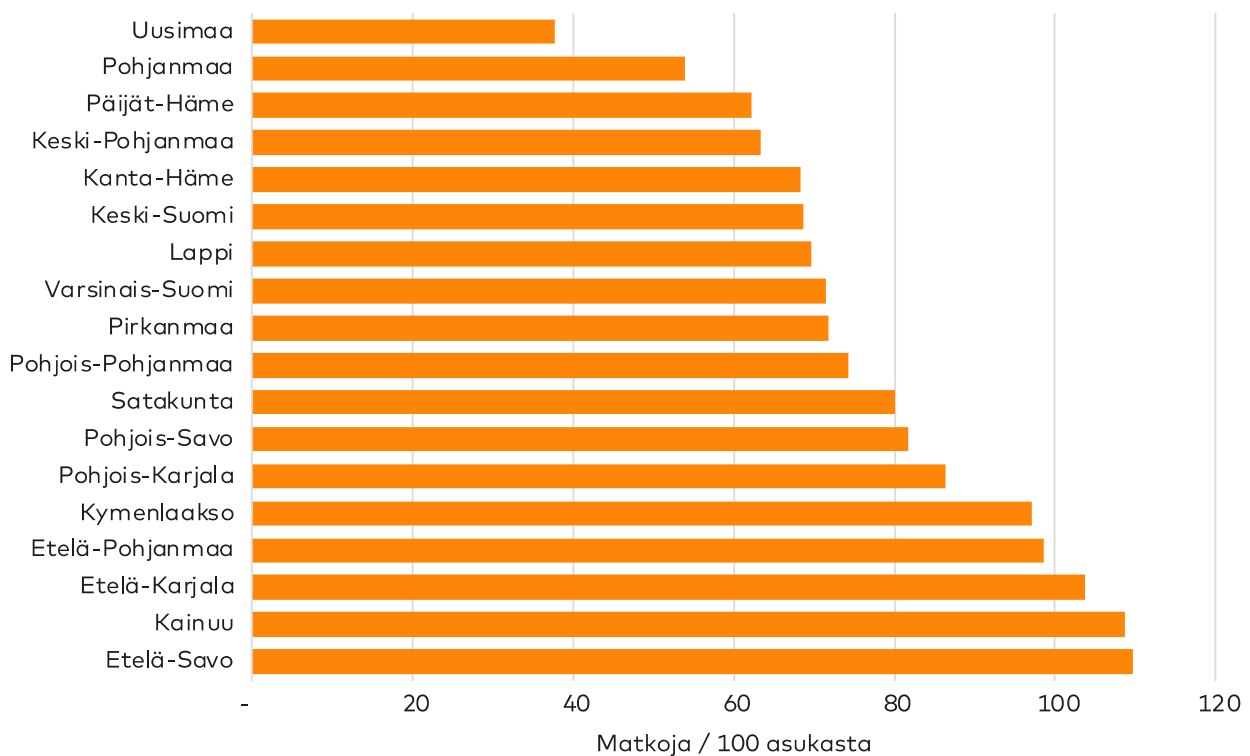
Jokaisen maakunnan alueella (pl. Ahvenanmaa) toimii kaksi Kelan kilpailuttamaa palveluntuottajaa (välityskeskusta), jotka huolehtivat Kelan korvaamista taksimatkoista. Asiakkaalla on mahdollisuus valita, kummalta maakunnan palveluntuottajalta Kelan korvaama matka tilataan. Ahvenanmaalla asiakas tilaa Kela-taksipalvelun suoraan sopimuskuljettajalta.

Kela solmii kilpailutuksen voittaneiden välityskeskusten kanssa määräaikaisen sopimuksen, joka pitää sisällään kuljetusten tilausten vastaanoton, kyytien yhdistelyn ja välityksen, kuljetuspalvelujen järjestämisen ja valvonnan sekä maksuliikenteen ja raportoinnin. Tarjousta jättävän välityskeskuksen tulee tarjota alueelle vähintään Kelan määrittämän vähimmäisautomäärän verran autoja Kela-kyytien tuottamiseksi. Vähimmäisautomäärään vaikuttaa aikaisemmin toteutuneet kyydit alueella. Kelan ja välitystoimijan välisessä sopimuksessa sovitaan sopimuksen rikkomisen perusteella maksettavasta sopimussakosta. Sopimusrikkomukset ovat koskeneet muun muassa epäonnistumista Kela-kyytien tuottamisessa. (Luukkonen, 2021.)

Palveluntuottaja (tilausvälityskeskus) vastaa siitä, että kaikki siltä tilatut Kela-kyydit hoidetaan tilauksen mukaisesti tarkoitukseen sopivalla kulkuneuvolla. Ennalta tilatun taksin tulisi saapua 15 minuutin sisällä sovitusta noutoajasta. Muussa tapauksessa tilausvälityskeskuksen täytyy järjestää asiakkaalle korvaava maksuton kuljetus. Asiakas voi myös itse järjestää korvaavan kyydin ja hakea aiheutuneita kustannuksia tilausvälityskeskukselta. (Kela, 2025.)

Toteutuneiden Kela-kyytien määrä vaihtelee alueellisesti (kuvio 4). Uudellamaalla kyytejä toteutui vuonna 2023 sataa asukasta kohden 38, kun taas Etelä-Savon alueella kyytejä toteutui 110 sataa asukasta kohden. Keskimäärin Kela-kyytejä toteutui 65 sataa asukasta kohden (0,65 kyytiä/asukas) vuonna 2023.

Kuvio 4. Kela-taksikyydit sataa asukasta kohden, toteutuneiden matkojen lukumäärä vuonna 2023 (lähde: Kela)



Asiakas maksaa toteutuneesta Kela-taksimatkastasta enintään 25 euron suuruisen matkakohtaisen omavastuuosuuden, kunnes vuosittainen 300 euron omavastuuosuus on täyttynyt. Vuotuisen omavastuuosuuden täytyttyä Kela lähettää asiakkaalle omavastuun täyttymisestä kertovan kortin SV 191. Korttia esittämällä matkasta ei peritä omavastuuosuutta. Omavastuuosuuden periminen on selvityksen toteutushetkellä taksikuljettajien vastuulla. Tiedonkeruuseen osallistuneet kuljettajat nostivat esiin haasteet omavastuiden perimisessä. Petteri Orpon hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi selvittää Kela-kuljetusten omavastuuosuuden perinnän siirtämistä Kelan tehtäväksi (VN, 2023).

Kela-taksijärjestelmän toimivuus ja luotettavuus on haastatteluiden perusteella yleisesti hyvällä tasolla. Aikaisempien selvitysten perusteella Kela-taksipalvelun sujuvuus riippuu asiakkaiden näkökulmasta useista tekijöistä, joista keskeisimpiä ovat luotettavuus, turvallisuus, saatavuus ja yksilöllisten tarpeiden huomioiminen. Asiakkaille on erityisen tärkeää, että Kela-kyydit saapuvat ajallaan ja että käytettävä ajoneuvo soveltuu heidän tarpeisiinsa sekä se, että kuljettaja pystyy huomioimaan yksilölliset tarpeet ja osaa käsitellä apuvälineitä. Haastattelut kuitenkin osoittavat, että alueelliset erot kannattavuudessa heijastuvat osaltaan palvelun saatavuuteen, erityisesti erikoisajoneuvojen kohdalla. Asiakkaiden näkökulmasta epäselvyyttä aiheuttaa lisäksi se, että saman tyyppisiä kuljetuspalveluita järjestävät sekä Kela että hyvinvointialueet. Lisäksi Kela-kyytejä tuottaa yhden maakunnan alueella kaksi eri palveluntarjoajaa, mikä saattaa aiheuttaa sekaannusta asiakkaissa.

Haastatellut asiantuntijat ja Kela-taksitoimijat nostivat lisäksi esiin huolen asiakkaiden tietosuojasta, erityisesti tilanteissa, joissa Kela-taksikyytejä tilataan puhelimitse julkisissa tiloissa kuten sairaaloiden ja terveyskeskusten odotustiloissa. Kela-kyytiä tilatessaan asiakkaan on ilmoitettava sosiaaliturvatunnuksensa, joka aiheuttaa asiakkaan tietosuojan näkökulmasta ilmeisen ongelman. Ratkaisuksi on esitetty esimerkiksi asiakasnumeroon perustuvaa tilausjärjestelmää tai sovellusta taksin tilaamiseksi. Tietosuojaongelmia tunnistettiin liittyvän myös kyytien yhdistämistilanteisiin esimerkiksi tapauksissa, joissa asiakkaalla on turvakiellon alainen osoite.

Julkisen sektorin asiantuntijoiden haastatteluiden perusteella monen palveluntuottajan malli hajauttaa palvelun tuottamiseen liittyviä riskejä ja parantaa kaluston riittävyttä. Teoriassa se voi myös parantaa palvelun laatua, sillä kilpailu kannustaa palveluntuottajia kehittämään toimintaansa. Julkisen sektorin toimijoiden haastatteluiden perusteella voidaan todeta, että on tärkeää myös kustannusten hallinnan kannalta tehdä onnistuneita hankintoja ja toisaalta varmistaa riittävä kilpailu, jotta hintataso pysyy maltillisena. Julkisen sektorin on tärkeää ottaa toiminnassaan huomioon palveluiden kokonaisvaikutukset, jotta liiketoiminnan edellytykset säilyvät ja palvelun saatavuus voidaan taata.

2.2 Kela-taksipalveluiden mahdollinen hankinta ilman enimmäishintasääntelyä

Enimmäishintasääntelyn koetaan haastatteluiden ja kyselyn perusteella olevan tarkoituksenmukainen keino hillitä kustannuksia ja varmistaa kustannusten ennakoitavuus. Kyselyyn vastanneista taksitoimijoista 38 prosenttia arvioi nykyisen tavan hankkia Kela-

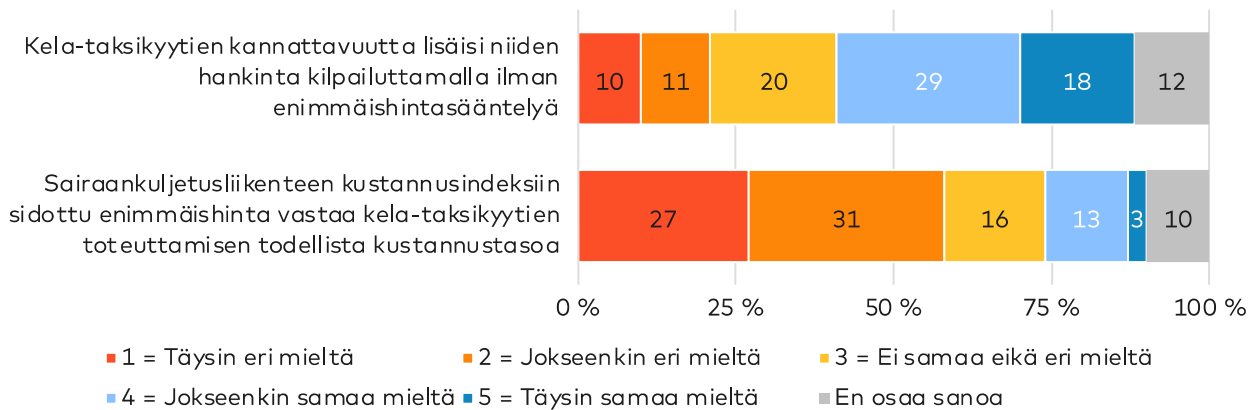
taksipalveluita edistävän kuljetuspalveluista syntyvien kustannusten ennakoitavuutta. Jonkinlainen mekanismi Kela-taksipalveluiden kustannustason hillitsemiseen ja ennakoitavuuteen nähdään laajalti tarpeellisenä ja sellaisen olemassaolo ymmärretään sekä hallinnollisissa organisaatioissa että taksintoimijoiden keskuudessa. Enimmäishintasäätely on tähän tarkoitukseen toimiva mekanismi.

Asiantuntijat kuitenkin kyseenalaistivat haastatteluissa enimmäishintasäätelyn tarpeellisuuden, kun palveluita hankintaan lähtökohtaisesti kilpailuilta markkinoita. Nykyinen kilpailutusjärjestelmä ei välttämättä tuo kustannusten hillinnän näkökulmasta tavoiteltua lisäarvoa verrattuna tilanteeseen, jossa kela-taksipalvelu hankittaisiin ilman enimmäishintasäätelyä. Kilpailuilla markkinoilla kustannustason katsotaan markkinamekanismin myötä asettuvan sille tasolle, jolla tarjoajat pystyvät toimimaan ja jonka ostaja on valmis maksamaan. Lisäksi enimmäishintasäätely voi haastateltujen asiantuntijoiden mukaan joissain tapauksissa jopa nostaa hintatasoa, jos tarjoajat katsovat enimmäishinnan olevan ns. kattohinta, joka palvelusta ollaan valmiita maksamaan. Enimmäishintasäätely voi myös rajoittaa kilpailua, estää markkinoiden joustavaa toimintaa sekä välillisesti heikentää Kela-kyytien kannustavuutta.

Kilpailutus ilman hintasäätelyä voi nostaa kustannuksia erityisesti alueilla, joilla ei synny aitoa kilpailua taksiyrittäjien välille. Toisaalta alueilla, joilla palvelutarjontaa on riittävästi, voi kustannustaso jopa laskea nykyisestä. Myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemässä tutkimuksessa Kela-taksipalveluiden puhdas kilpailutus vaikutti mahdollistavan merkittävien säästöjen toteutumisen ja hintojen painamisen lähemmäs niiden todellisia tuotantokustannuksia erityisesti isoissa kaupungeissa. On kuitenkin huomioitava, että tutkimus tehtiin taksilainsäädännön uudistuksen ja koronapandemian aikaan, eikä näiden tekijöiden vaikutuksia tutkimuksen tuloksiin voitu täysin poissulkea. (Ahomäki, ym. 2024.)

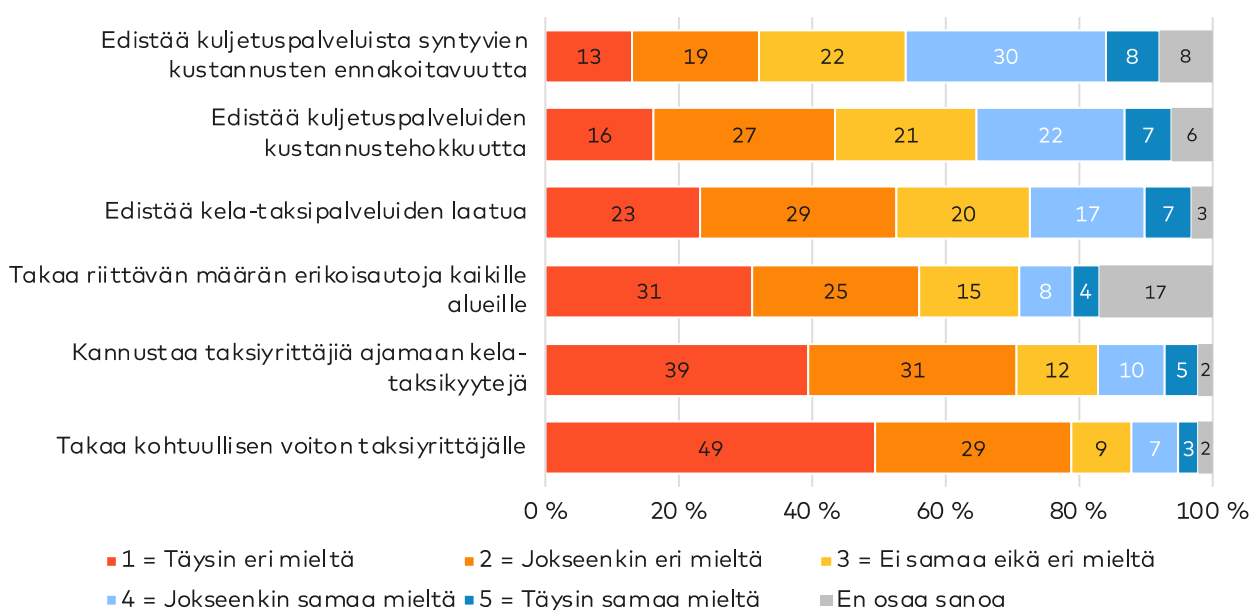
Lähes puolet tämän selvityksen kyselyn vastaajista arvioi, että Kela-kyytien kilpailuttaminen ilman enimmäishintasäätelyä voisi parantaa niiden kannattavuutta (kuvio 5). Yli puolet vastaajista oli täysin tai jokseenkin eri mieltä väitteen kanssa, että sairaankuljetusliikenteen kustannusindeksiin sidottu enimmäishinta vastaa Kela-taksikyytien todellista kustannustasoa. Kyselyvastausten perusteella enimmäishinta ei siis täysin vastaa sille asetettuihin tavoitteisiin ainakaan kohtuullisen voiton näkökulmasta.

Kuvio 5. Väittämät Kela-taksikyytien kannattavuuteen ja enimmäishintasäätelyyn liittyen, % (n=629–633)



Välitysyhtiöiden nähdään hyötyvän eniten nykyisestä kilpailutusjärjestelmästä, jossa kilpailutusprosessiin osallistuvat Kela ja tilausvälityskeskukset ilman taksiryttäjiä. Taksiryttäjäjäät kokevat aineistonkeruun perusteella, ettei heillä ole mahdollisuutta vaikuttaa työskentelynsä hinnoitteluun. Taksiryttäjäjäien vastauksissa korostuukin Kela-taksikyydeistä maksettavat alhaiset hinnat, välitysyhtiöiden suuret rahalliset provisiot sekä maksut ja paikoin hinnoittelurakenteen vuoksi kannattamattomat kyydit. 78 prosenttia kyselyn vastaajista koki, että nykyinen järjestelmä ja enimmäishintasäätely ei takaa kohtuullista voittoa taksiryttäjäjäille (kuvio 6). 70 prosenttia vuorostaan koki, ettei järjestelmä kannusta ajamaan Kela-kyytejä.

Kuvio 6. Enimmäishintasäätelyä ja nykyistä Kela-taksijärjestelmää koskevien väittämien vastausjakaumat, % (n=675–682)



Tilausvälityskeskusten enimmäishinnoista ja avustamislisistä antamat alennusprosentit herättivät huolta ja tyytymättömyyttä erityisesti taksiyrittäjien ja -kuljettajien keskuudessa, mutta haaste tunnistettiin myös joissain asiantuntijahaastatteluissa. Tilausvälityskeskukset antavat tarjouksissaan paikoin suuriakin alennusprosentteja enimmäishinnoista ja avustamislisistä. Tämän lisäksi kyselyyn vastanneet taksiyrittäjät ovat tyytymättömiä nykyiseen tulojen jakautumisen mekanismiin, jossa tilausvälityskeskukset asettavat hintatason ja perivät lisäksi kuskeilta maksuja ja provisioita kyytien välittämisestä. Kuljettajat kokivat myös, että tilausvälityskeskusten tekemä kyytien jakaminen ei aina toteudu tasaisesti. Myös aikaisemmissa selvityksissä on havaittu, että nykyinen järjestelmä on taksiyrittäjien näkökulmasta kestävä. Käytännössä on todettu mahdolliseksi, että palveluntuottajat (tilausvälityskeskukset) perivät liikennöitsijöiltä (taksiyrittäjiltä) vuositasolla sen verran maksuja kuin kilpailutilanteessa annetuilla alennusprosentteilla on tuotettu säästöjä Kelalle (KPMG, 2020). Tällöin liikennöitsijät eli taksiyrittäjät lopulta maksavat tilausvälityskeskusten Kelalle antamat alennukset.

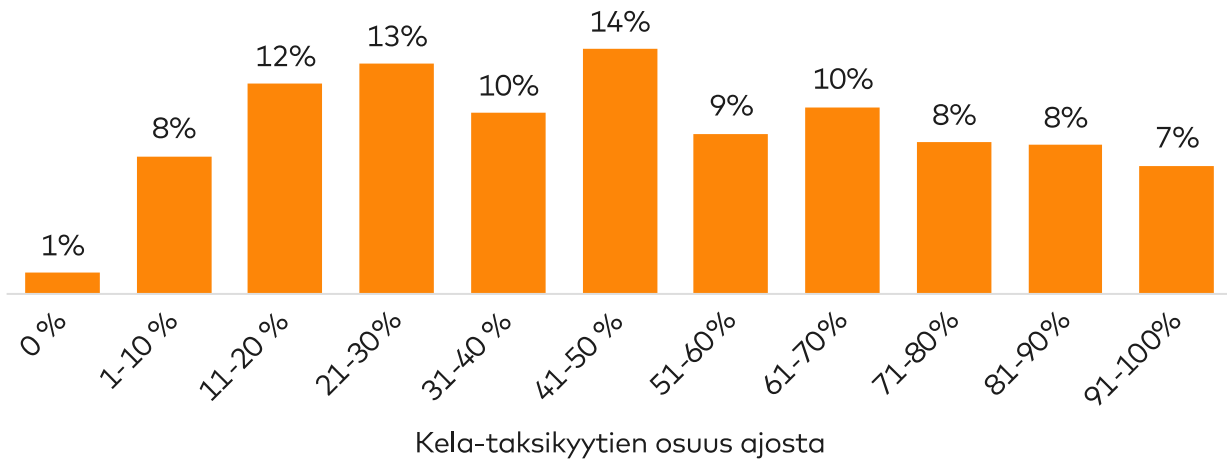
"Jos taksikuski ei aja välityskeskuksen määrittelemällä hinnalla, ihminen ei saa hoitoa." - Kyselyvastaaja

Tilausvälityskeskusten ja taksiyrittäjien väliset yhteistyösopimukset määrittelevät liikennöitsijöiden mahdollisuudet harjoittaa kannattavaa liiketoimintaa. Näitä sopimuksia on aikaisemmissa selvityksissä suositeltu lisättävän Kelan sääntelemiksi tai muuten Kelan valvonnan alaisiksi, jolloin olisi mahdollista valvoa näiden sopimusten oikeudenmukaisuutta ja reilua. (KPMG 2020). Myös tämän selvityksen haastatteluissa todettiin, että tärkeää taksiyrittäjien kannalta on, että sopimukset eivät estä Kela-kyytien ajamista useammalle palveluntuottajalle eli tilausvälityskeskukselle.

Tyypillisesti taksiyrittäjän tulot muodostuvat useista eri lähteistä, eivätkä perustu pelkästään Kela-korvattaviin kyyteihin. KKV:n (2020) selvityksen mukaan julkisesti tuettujen kyytien osuus on keskimäärin noin 40 % alan liikevaihdosta. Selvityksen mukaan Kelan ja kuntien hankkimilla taksikyydeillä on erityisen suuri merkitys etenkin suurten kaupunkitaajamien ulkopuolella, missä yksityinen kysyntä on vähäistä. Suuressa osassa Suomea kannattavan taksiliiketoiminnan harjoittaminen on vaikeaa ilman julkisesti rahoitettuja kyytejä. Vuonna 2020 noin kaksi kolmasosaa taksiyrityksistä ajoi Kela-kuljetuksia. Tämän selvityksen kyselyyn vastanneista¹ 71 prosenttia kertoi ajavansa Kela-kyytejä vähintään kerran päivässä, 50 prosenttia jopa useita kertoja päivässä. Kela-kyytien osuus viikoittaisesta ajosta vaihteli vastaajien välillä, mutta lähes puolet vastaajista kertoi Kela-kyytien muodostavan 21–50 prosenttia viikoittaisesta ajosta (kuva 7).

¹ Huomioitavaa on, että kyselyyn eivät todennäköisesti vastanneet ne taksiyrittäjät ja -kuljettajat, jotka eivät aja Kela-kyytejä. Kyselyn tuloksia ei siten voi yleistää kuvaamaan koko taksialaa. Kysely koski nimenomaisesti Kela-taksipalveluita.

Kuvio 7. Kela-taksikyytien osuus viikoittaisesta ajosta, osuus vastaajista (n=617)



Taulukoon 2 on koottu ilman enimmäishintasäätelyä toteutetun kilpailutuksen mahdolliset hyödyt, haitat ja riskit. Taksiryttäjien näkökulmasta Kela-taksikyytien kannattavuuteen vaikuttavat monet tekijät, kuten alueelliset erot ja markkinatilanteen vaihtelut.

Taulukko 2. Kela-taksipalveluiden kilpailuttaminen ilman enimmäishintasäätelyä, hyödyt, haitat ja riskit.

Hyödyt	Haitat ja riskit
» Vapaa kilpailu voi tehostaa markkinoita, kannustaa innovaatioihin ja mahdollisesti alentaa hintoja. » Kilpailutustavan mukaan hintojen määrittely voisi siirtyä enemmän taksiryttäjille, jolloin hinnat voisivat paremmin vastata Kela-kyytien tuottamisen todellisia kustannuksia. » Markkinaehtoisesti toimiva järjestelmä karsisi "epäterveet toimijat" pois markkinoilta. » Kilpailutuksessa olisi mahdollista ottaa paremmin huomioon alueelliset erot palveluiden kustannusrakenteessa ja -tasossa.	» Enimmäishintasäätelyn purkaminen voisi lisätä Kelan hallinnollista taakkaa esimerkiksi kilpailutusten järjestämisessä ja valvonnassa. » Mikäli Kela-taksien hinnat nousisivat, voisi se luoda myös hyvinvointialueen kyytien hintoihin nostopainetta (hinnoittelu monesti peilattu suhteessa Kela-kyytien hinnoitteluun). » Hinnat saattaisivat nousta liian korkeiksi, jolloin Kela-palvelut eivät enää olisi kaikkien saatavilla. » Alueelliset erot kustannuksissa voisivat kasvaa. Haja-asutusalueilla kustannukset saattaisivat kasvaa nykyisestä.

Tiedonkeruun perusteella enimmäishintasäätelyä olisi mahdollista kehittää seuraavin keinoin:

- » Palvelulle tulisi asettaa vähimmäishinta, jolla varmistettaisiin taksiryttäjille kohtuullinen ansio.
- » Hinnoittelu tulisi porrastaa matkan pituuden ja ajankohdan mukaan. Tämä voisi mahdollistaa paremman korvauksen lyhyistä, poikkeuksellisen pitkistä matkoista ja yöaikaan ajetuista kyydeistä.

- » Dynaaminen hinnoittelu antaisi palveluntuottajalle mahdollisuuden päättää yrittäjille maksettavasta korvauksesta, mikä mahdollistaisi hinnoittelun mukauttamisen heikosti kannattaville alueille.

2.3 Mahdollisen järjestämisvastuun vaikutukset

Kela-taksipalveluita käyttävien näkökulmasta keskeistä on palvelun toimivuus ja varmuus kyydin saapumisesta sovitusti. Sairasvakuutuslain perusteella vakuutetulla on oikeus Kela-kyytiin, jos matka on tehty julkisen terveydenhuollon toimintayksikköön tai sairauden vuoksi yksityiseen terveydenhuollon yksikköön tai ammatinharjoittajan luokse, jos hoito tai tutkimus on laissa säädetty korvattavaksi (SVL, 1224/2004). Tällä hetkellä lailla ei ole erikseen säädetty Kela-taksipalveluiden järjestämisvastuuta tai muusta vastuutuksesta ajaa Kela-kyytejä.

Järjestämisvastuun säätämisen tarpeellisuus on riippuvainen siitä, mitä se pitäisi sisällään ja kuinka se käytännössä toteutettaisiin (ml. kilpailutus). Mahdolliseen järjestämisvastuuseen liittyvässä päätöksenteossa tulee ottaa huomioon sekä järjestämisvastuun mukana tulevien mahdollisten hyötyjen lisäksi riskit sekä järjestämisvastuun vaikutukset Kela-taksijärjestelmään, kilpailutukseen ja järjestelmän hallinnointitaakkaan.

Kyselyyn vastanneista 65 prosenttia oli sitä mieltä, että esimerkiksi Kelalle säädettävä järjestämisvastuu voisi parantaa Kela-taksikyytien toteutumista. 26 prosenttia vastaajista ei osannut ottaa kantaa väittämään. Monet kyselyvastaajat tulkitsivat järjestämisvastuun tarkoittavan Kela-kyytien välittämistehtävää, jolloin tilausvälityskeskusten tehtävät siirtyisivät Kelan hoidettavaksi. Kyytien välittäminen vaatii erityisosaamista ja resursseja, joita esimerkiksi Kelalla ei tällä hetkellä ole. Kyselyvastaajat kuitenkin tunnistivat monia mahdollisuuksia Kelan toteuttamassa välitystoiminnassa. Mikäli Kelan järjestämisvastuuseen kuuluisi myös kyytien välittäminen, voisi se mahdollistaa nykyistä tasapuolisemman kyytien jaon taksikuljettajien kesken, paremmat mahdollisuudet valvoa järjestelmää ja tarvittaessa puuttua epäkohtiin. Lisäksi yhden välityskeskuksen malli voisi parantaa kyytien yhdistelyä ja mahdollisesti vähentää tyhjänä ajoa.

Kelalle säädettävä järjestämisvastuu toisi vain vähän muutoksia nykytilanteeseen. Kelan tilausvälityskeskusten kanssa solmittuihin sopimuksiin sisältyy nykyisin sopimussakko, joka astuu voimaan muun muassa tilanteissa, jossa tilattua kyytiä ei pystytä järjestämään. Sairausvakuutuslaissa säädetään, millaiset kustannukset vakuutetulle korvataan esimerkiksi tilanteissa, joissa käytetään taksia, jonka kanssa Kela ei ole sopinut enimmäishinnasta tai jos kyyti toteutetaan ajoneuvolla, jolle ei ole määritelty taksaa (SVL 1224/2004). Vuonna 2018 Kela joutui kilpailuttamaan Kela-taksipalvelut uudelleen Uudellamaalla, kun voittanut hinta oli alueen taksiryttäjille liian alhainen (mm. Luukkonen, 2021). Käytännössä Kelalla voidaan jo nyt katsoa olevan järjestämisvastuu tai ainakin se toimii kuin järjestämisvastuun alaisena.

Järjestämisvastuu voitaisiin säätää hyvinvointialueelle, ainakin mikäli monikanavarahoituksen purkamisen tiekartan mukainen suunnitelma etenee. Hyvinvointialueelle säädettävässä järjestämisvastuussa vahvuutena tunnistettiin synergiaedut muiden julkisesti tuettujen kyytien kanssa (sosiaalihuoltolaki, vanhuspalvelulaki) sekä parempi paikallistuntemus. Toisaalta

hyvinvointialueiden järjestämisvastuun haasteena tunnistettiin kilpailutus- ja kuljetuspalveluihin liittyvän erityisosaamisen puute.

Useat kyselyvastaajat toivovat, että kyytien ajamisen vastuuta selkeytettäisiin lailla. Kyselyyn vastanneet taksitoimijat kertoivat, että nykyisen järjestelmän puutteet johtavat paikoin siihen, että kaikkia tilattuja Kela-kyytejä ei ajeta tai Kela-kyydit ajetaan, kun muita kyytejä ei ole tarjolla. Syynä tähän on usein kyytien kannattamattomuus. Vastuutus ajaa tilatut kyydit voisi varmistaa tarjonnan erityisesti alueilla, joilla taksien saatavuus on heikompaa.

Mikäli lain tasolla säädettäisiin vastuutuksesta ajaa tilatut kyydit, nykyiset haasteet korvausten ja voittojen jakautumisessa tulisi olla ratkaistu niin, ettei vastuutuksella pakotettaisi taksiyrittäjiä Kela-kyytien katteettomaan ajamiseen. Vastuutuksesta päätettäessä tulee arvioida sen vaikutukset eri alueilla, eri asiakasryhmissä sekä erilaisiin ajoneuvotyyppisiin. Lisäksi tulee määritellä selkeästi, ketä vastuutus koskee ja millä ehdoin. Ennen kuin vastuusta voidaan säätää, tulee päättää, kuinka Kela-taksipalvelut kilpailutetaan, ja jatkossa järjestetään.

Aineiston perusteella on tunnistettavissa keinoja, joilla Kela-kyytien toteutumista voidaan edistää ja turvata:

- » Lailla säädetyllä päivystysvelvoitteella olisi mahdollista turvata taksien saatavuus kaikilla alueilla ja kaikkina aikoina. Tämä voisi auttaa erityisesti alueilla, jossa taksien saatavuus on heikkoa.
- » Lakiin tulisi kirjata perusteet sille, milloin kuljettaja voi hylätä Kela-kyydin. Näin voitaisiin vähentää kyytien valikointia.
- » Laissa tulisi määritellä selkeät ja oikeudenmukaiset sanktiot kyytien ajamatta jättämisestä.
- » Kela-kyytien omavastuiden perintä tulisi säätää Kelan vastuulle.
- » Lisäksi sopimusteknisin tai muilla keinoin tulisi edistää tai velvoittaa välityskeskuksia jakamaan Kela-kyytejä tasapuolisesti. Välityskeskusten ja taksiyrittäjien väliset sopimukset eivät saa estää taksiyrittäjien toimimista muiden välityskeskusten kanssa.

Lailla säädetyllä järjestämisvastuulla ei olisi vaikutusta enimmäishintasäätelyn tarpeeseen. Järjestämisvastuulla ei ole vaikutusta siihen, millä tavalla Kela-taksipalveluiden hankinta toteutetaan. Järjestämisvastuun säätäminen voisi kuitenkin mahdollistaa palvelujärjestelmän tehokkaamman valvonnan ja antaa tarvittaessa keinoja puuttua havaittuihin epäkohtiin.

3 Kohtuullisen voiton vaatimus

Tässä luvussa tarkastellaan kohtuullisen voiton arviointia sekä kohtuullisen voiton toteutumista yleisesti Kela-taksimarkkinoilla sekä erityisesti liikenteenharjoittajan näkökulmasta.

Keskeiset havainnot

- » Kohtuullisen voiton määrittelemiseksi tulee määritellä, kenen voittoa tavoitellaan.
 - » Nykyiseen kilpailutusmalliin liittyy kannustinongelmia, jotka vaikuttavat kohtuullisen voiton toteutumiseen.
 - » Kohtuullisen voiton toteutumisessa on alueellisia sekä eri ajoneuvotyyppien kulurakenteesta johtuvia eroja.
 - » Liikenteenharjoittajien näkökulmasta kohtuullinen voitto toteutuu heikosti tällä hetkellä samalla, kun välityskeskuksille jää voittoa.
-

3.1 Kohtuullisen voiton arviointi

Alueella toimiva välityskeskus tekee tarjouksen Kela-taksipalvelun tuottamisesta Kelalle, mutta varsinaisen palvelun tuottaa taksinkuljettajat. Tilanne on ongelmallinen, jos välityskeskuksella ei ole määräysvaltaa suhteessa taksinkuljettajiin eli kun taksinkuljettajat ovat itsenäisiä yrittäjiä. Jos välityskeskuksen maksama palkkio taksiryttäjälle on pienempi kuin palvelun tuottamisesta syntyneet kulut, syntyy taksiryttäjälle tilanne, jossa Kela-kyydin ajaminen ei ole kannattavaa. Toisin sanoen itsenäinen taksiryttäjä voi päättää jättää ajamatta Kela-kyydit, jotka välityskeskus on luvannut tuottaa. Jos taksiryttäjät ovat työsuhteessa välityskeskukseen, kannustinongelma siirtyy välityskeskustasolle. Tällöin riskit kustannusten kasvusta siirtyvät välityskeskukselle. (Luukkonen, 2021.)

Kohtuullisella voitolla voidaan tarkoittaa sitä pääoman tuottoastetta, jota keskivertoyritys edellyttäisi harkitessaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamista koko toimeksiannon keston ajan, ottaen huomioon riskin suuruus (esim. Euroopan komissio, 2012). Riskin suuruus riippuu toimialasta, palvelun tyypistä ja korvausjärjestelmän ominaispiirteistä. Haastateltavat ja kyselyyn vastanneet kokivat, että kohtuullisen voiton pitäisi kattaa kaikki palveluntuottamisesta syntyvät kustannukset sekä mahdollistaa ajoneuvojen uusimisen ja päivittämisen tarvittaessa. Osa haastateltavista toi esiin sen, että Kela-taksimarkkinassa riskit kysynnän heikkenemisestä ovat vähäisiä, jolloin matalampikin voittoprosentti olisi perusteltu tulojen vakauden vuoksi. Osa ehdotti, että kohtuullinen voitto voitaisiin määritellä prosentuaalisena

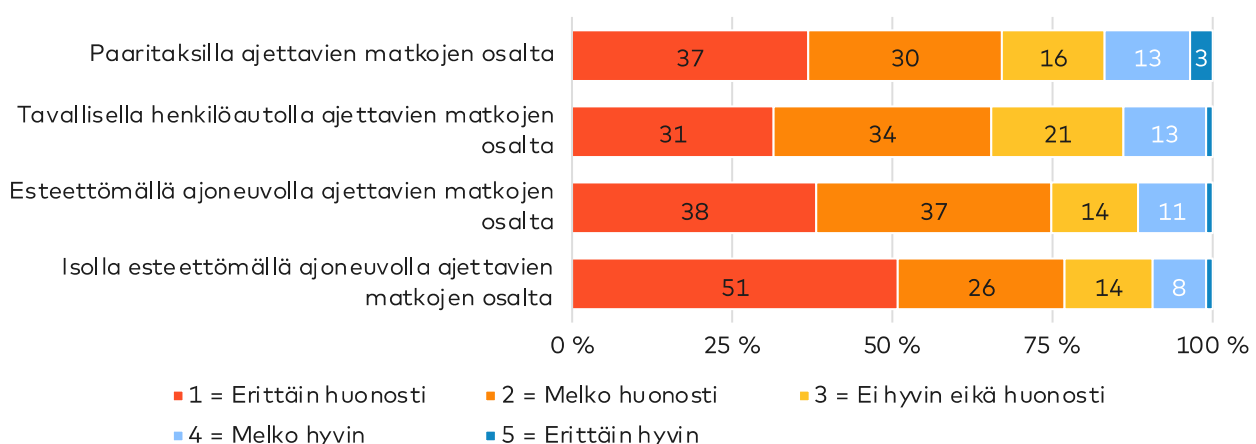
osuutena liikevaihdosta tai kustannuksista. Ehdotukset vaihtelivat 5–10 prosentin tai jopa 15–30 prosentin välillä.

Kohtuullisen voiton arviointi koettiin sekä asiantuntijoiden että taksiryttäjien keskuudessa haasteelliseksi tai jopa mahdottomaksi tehtäväksi. Kohtuullisen voiton lisäksi tulisi määritellä, minkä toimijan kohtuullista voittoa tavoitellaan: taksiryttäjän vai välityskeskuksen. Tarvetta kohtuullisen voiton määrittelemiselle myös kyseenalaistettiin. Mikäli Kela-taksimarkkinalla on riittävästi kilpailua, markkinat määrittelevät sen hinnan, jolla palveluiden tuottaminen on kannattavaa. Tällöin nykyisessä järjestelmässä välityskeskuksen tehtäväksi jää määritellä se hinta, jolla palvelun tuottamisesta jää kohtuullinen voitto. Sen sijaan, mikäli enimmäishintasäätely määrittää hinnat, kohtuullisen voiton toteutuminen on tärkeää palvelun jatkuvuuden ja saatavuuden varmistamiseksi.

3.2 Kohtuullisen voiton toteutuminen

Tällä hetkellä tarjottu kiinteä korvaus ei välttämättä kata kaikkia taksiryttäjälle koituvia kustannuksia, jolloin yrittäjälle ei jää voittoa. Kustannussokit, kuten polttoaineen hinnan vaihtelut vaikuttavat merkittävästi taksiryttäjän kustannuksiin ja voittoon. (Luukkonen, 2021) Isojen esteettömien ajoneuvojen kohdalla 77 prosenttia kyselyyn vastanneista arvioi kohtuullisen voiton toteutuvan erittäin tai melko huonosti, kun en osaa sanoa ja ei relevanttia -vastaukset on jätetty pois (kuvio 8). Vastaavat luvut ovat esteettömien ajoneuvojen kohdalla 75 prosenttia, paritakseilla 67 prosenttia ja henkilöautoilla 66 prosenttia. Taksiryttäjien vastausten mukaan nykyinen järjestelmä ei mahdollista riittävää korvausta etenkin esteettömien ajoneuvojen hankinta- ja ylläpitokuluihin. Moni taksiryttäjä kertoikin kyselyssä jättäneensä hankkimatta tai joutuneensa luopumaan esteettömästä ajoneuvosta korkeiden kustannusten vuoksi.

Kuvio 8. Miten Kela-taksikyytien kohtuullisen voiton vaatimus mielestäsi toteutuu tällä hetkellä, % (n=353–585)



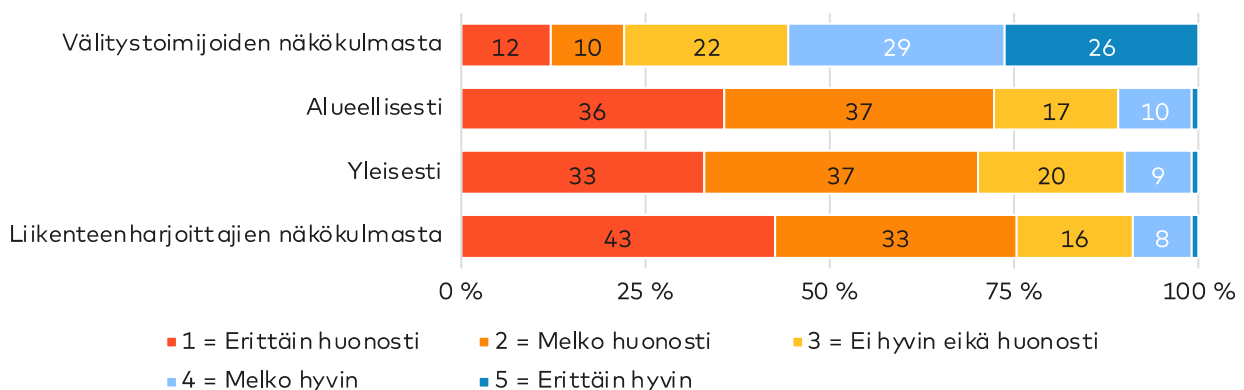
Esteettömien ajoneuvojen osuus kaikista taksiliikenteen ajoneuvoista on ollut noin 30 prosenttia vuosina 2018–2023. Muutaman viimeisen vuoden aikana esteettömien ajoneuvojen määrän kehitys

on ollut hitaampaa, kuin tavanomaisten ajoneuvojen. Esteettömien ajoneuvojen keski-ikä oli vuonna 2023 4,68 vuotta ja tavanomaisten autojen 4,09 vuotta. Ajoneuvojen keski-ikä on kasvanut vuosittain. (Traficom, 2023.)

Erityisesti esteettömien ajoneuvojen kohdalla hankintahinnat vaikuttavat kyselyvastaajien mukaan kela-kyytien kannattavuuteen ja ajoneuvojen saatavuuteen. Ajoneuvon hankintahinnat taksiyrittäjälle voivat nousta erittäin korkeiksi. Traficom (2024) tekemän raportin mukaan pienten esteettömien polttomoottoriajoneuvojen hankintahinta on 60 000–70 000 euroa ja isojen esteettömien ajoneuvojen hankintahinta 90 000–100 000 euroa. Edellä mainitut hankinta-arvot sisältävät myös esteettömien ajoneuvojen esteettömyyttä koskevat muutostyöt. Myös puhtaiden ja energiatehokkaiden ajoneuvojen direktiiviä noudatettaessa hinnat todennäköisesti nousevat näitäkin korkeammiksi. Tavalliset henkilöautotaksit eivät ole saaneet autoverosta alennusta, jos ne on rekisteröity 1.7.2022 jälkeen.

Kyselyyn vastanneiden taksitoimijoiden mukaan nykyinen taksajärjestelmä ei mahdollista kohtuullisen voiton toteutumista. Kilpailutusmalli, jossa välityskeskus tarjoaa hinnan, jolla palvelu tuotetaan, on erityisen ongelmallinen taksiyrittäjän näkökulmasta. Kyselyn vastaajat kokivat, että välitysyhtiöt pääsevät hyötymään järjestelmästä ilman suurta riskiä voittojen menettämisestä. Taksiyrittäjä kantaa sen sijaan riskin kustannusten kasvusta ja siten voittojen menettämisestä. Kyselyyn vastanneista 76 prosenttia koki, että kohtuullinen voitto toteutuu erittäin huonosti tai melko huonosti liikenteenharjoittajien näkökulmasta, kun en osaa sanoa ja ei relevanttia - vastaukset on poistettu (kuvio 9). Välitystoimijoiden näkökulmasta kohtuullinen voitto toteutuu erittäin tai melko huonosti vain 23 % mielestä. Välityskeskusten rooli liikenteenharjoittajalle jäävässä korvauksessa on merkittävä. Haastateltavat kokivat tärkeäksi, että tilausvälityskeskukset eivät ainoastaan polje hintoja alas, vaan kilpailevat myös yrittäjille tarjottavilla olosuhteilla.

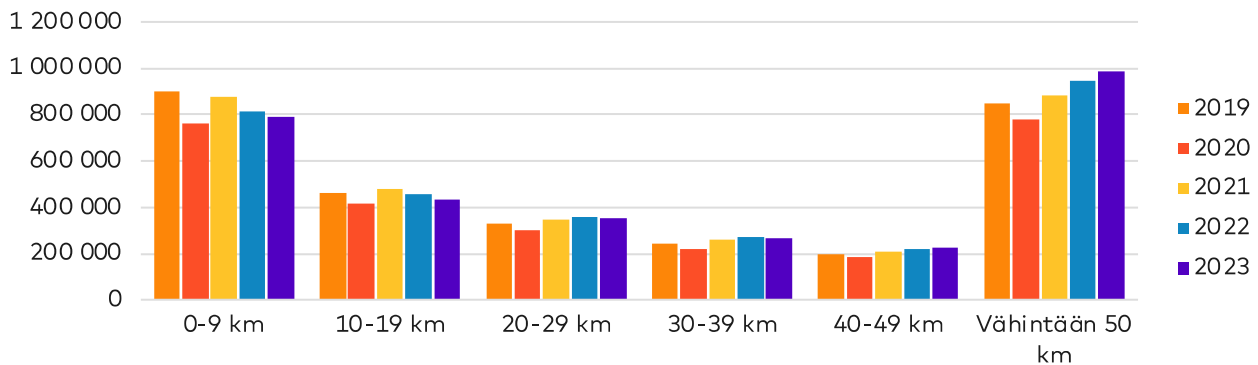
Kuvio 9. Miten Kela-taksikyytien kohtuullisen voiton vaatimus mielestäsi toteutuu tällä hetkellä? (n=364–610)



Haastatteluissa tuotiin esille, että pitkät yhdensuuntaiset siirtymät sekä lyhyet Kela-kyydit haastavat liikenteenharjoittajien kannattavuutta. Haja-asutusalueilla kannattavuuden kannalta haasteellisina näyttäytyvät erityisesti pitkät siirtymät. Toisaalta joillakin alueilla matkat ovat myös logistisesti haasteellisia, kuten esimerkiksi saaristossa. Myös Kelan tilastojen mukaan Kela-

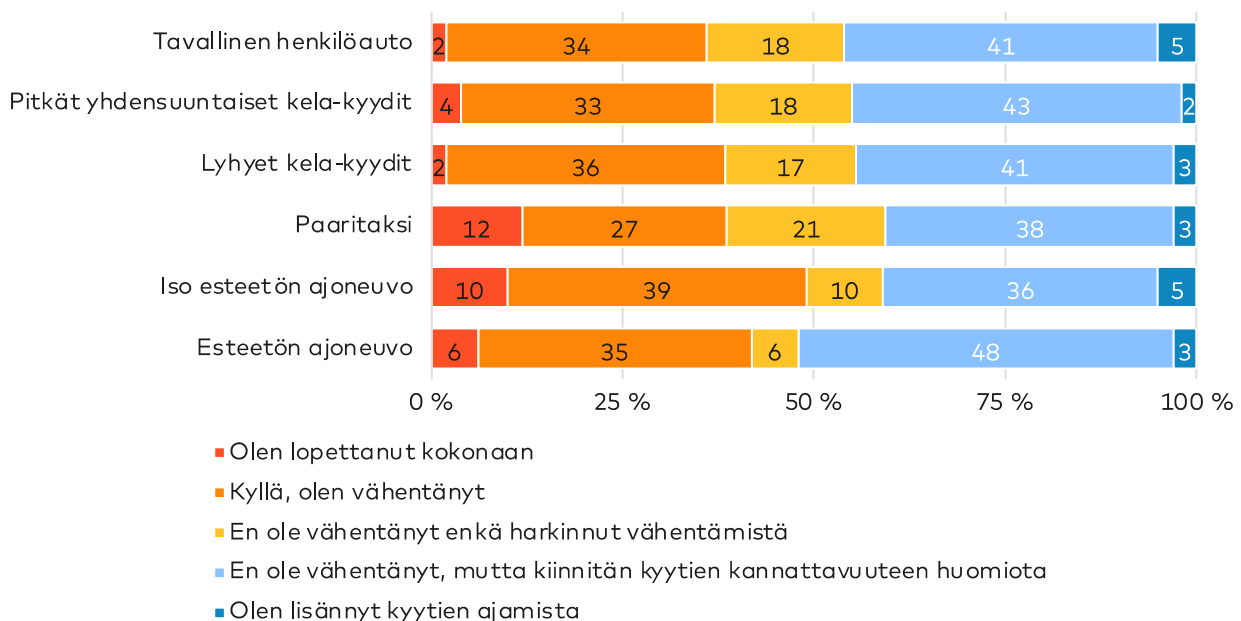
taksikyydeissä korostuvat alle 10 kilometrin ja yli 50 kilometrin pituiset matkat (kuvio 10). Näiden matkojen osuus kaikista matkoista oli 58 prosenttia vuonna 2023.

Kuvio 10. Ajettujen matkojen määrä matkan pituuden mukaan (lähde: Kela).



Noin kolmannes vastaajista kertoi vähentäneensä Kela-kyytien ajamista kaikissa autotyypeissä, pitkällä yhdensuuntaisilla ja lyhyillä matkoilla (kuvio 11). Kyselyyn vastanneet yrittäjät kokevat Kela-kyytien olevan osaksi kannattamattomia alhaisten taksojen ja pitkien tyhjen ajomatkojen vuoksi. Monet suosivat muita, paremmin tuottavia ajoja, kuten vakiokuljetuksia tai vammaispalvelulain mukaisia kyytejä. Myös laskutusjärjestelyt ja välitysyritysten provisiot nähdään Kela-kyytien osalta ongelmallisina.

Kuvio 11. Oletko tietoisesti vähentänyt Kela-kyytien ajamista viimeisen vuoden aikana niiden heikon kannattavuuden vuoksi? (n=31–89)



Täydentävään kyselyyn vastanneista 13–15 prosenttia esteettömillä ajoneuvoilla ja 17 prosenttia paaritaksilla Kela-kyytejä ajavista ilmoitti tehneensä jo päätöksen Kela-kyytien lopettamisesta

(kuvio 12). Lisäksi noin neljännes kertoi harkinneensa lopettamista. Puolet vastaajista kertoi miettineensä lopettamista. Vastaajista pieni osa kertoi lisänneensä Kela-kyytien ajamista. Kyselyyn vastanneet kokivat kyydeistä saatavien korvausten olevan liian pieniä, välitysyhtiöiden osuuden liian suureksi, ja ajojen määrän riittämättömänä. Erityisesti maaseudulla esteettömillä autoilla ajavat kokevat taloudelliset haasteet suuriksi. Osa vastaajista kertoivat jatkavansa vain asiakkaiden vuoksi, vaikka toiminta on tappiollista tai lähellä kannattavuusrajaa. Vastauksissa korostuvat toiveet reilummista hinnoista ja välitysmaksuista, sekä alueellisten erojen huomioimisesta.

Kuvio 12. Oletko harkinnut lopettavasi Kela-kyytien ajamisen heikon kannattavuuden vuoksi? (n=32–82), En aja Kela-kyytejä kyseisellä ajoneuvolla -vaihtoehto poistettu



4 Kela-taksipalveluiden toteutuminen

Tässä luvussa tarkastellaan Kela-taksipalveluiden kannustavuutta ja keinoja sen parantamiseksi, esteettömien ajoneuvojen saatavuutta sekä Kela-taksipalveluiden alueellista saatavuutta ja yhdenvertaisuutta.

Keskeiset havainnot

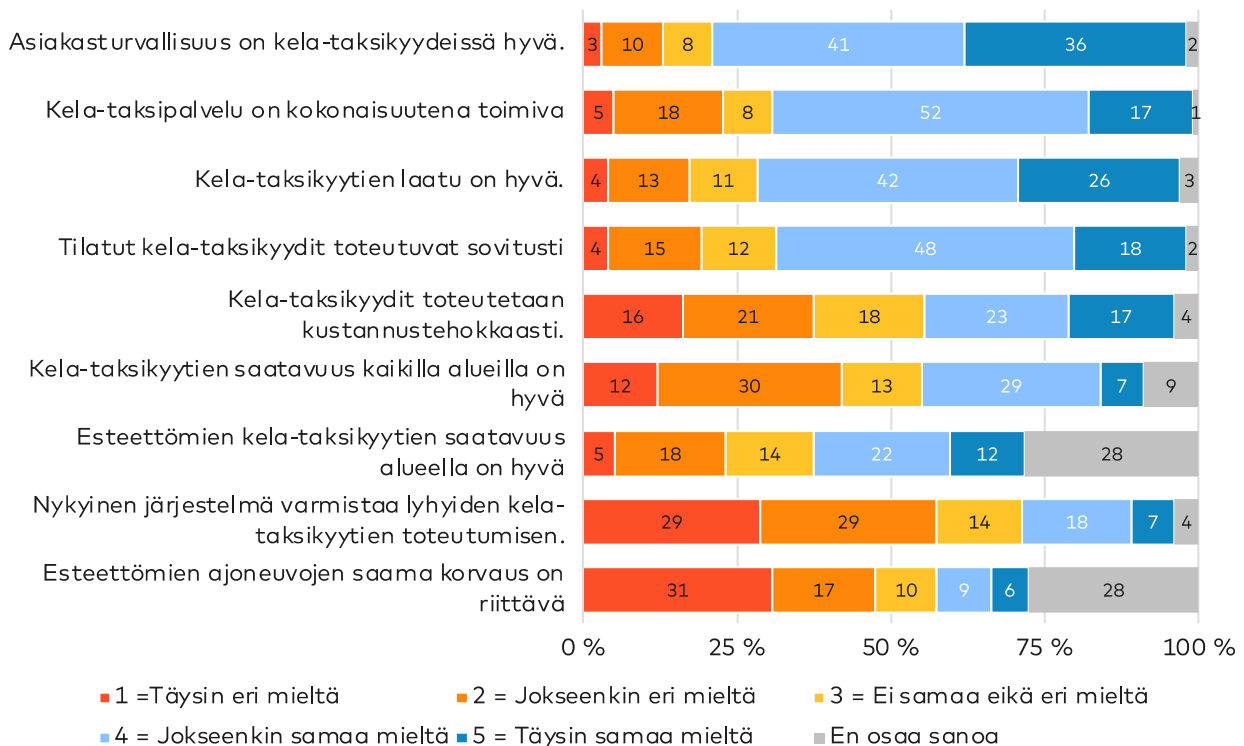
- » Kela-taksipalveluiden vahvuuksia ovat asiakasturvallisuus, toimiva yhteistyö Kelan kanssa sekä Kela-taksikyytien laatu ja järjestelmän toimivuus kokonaisuutena.
 - » Nykyisen järjestelmän kannustavuus ja Kela-kyytien ajamisen kannattavuus on taksiyrittäjien ja -kuljettajien mielestä kyseenalaista. Tähän voidaan kuitenkin vaikuttaa hinnoittelun lisäksi monin keinoin.
 - » Kela-kyytien ajamisen kannustavuuden turvaaminen suhteessa muihin julkisesti tuettuihin kyyteihin vaatii huomion kiinnittämistä mm. hinnoitteluun, korvauksiin, ja välityskäytäntöihin.
 - » Esteettömien ajoneuvojen saatavuuteen vaikuttavat korkeat hankinta- ja käyttökustannukset.
 - » Lyhyiden kyytien kannattavuus on keskeinen tekijä niiden toteutumisen turvaamisessa.
 - » Alueellisen yhdenvertaisuuden turvaaminen edellyttää yhteistyötä eri osapuolten välillä, kannustimia sekä toimivan ja yhdenvertaisen järjestelmän.
-

4.1 Nykyisen järjestelmän vahvuudet

Vaikka Kela-taksijärjestelmässä tunnistetaan paljon kehittämiskohteita, on nykyisessä järjestelmässä myös vahvuuksia. Erityisen tyytyväisiä kyselyvastaajat olivat Kelan kanssa tehtävään yhteistyöhön, asiakasturvallisuuteen, palvelun laatuun sekä esteettömien ajoneuvojen kuljettajien osaamiseen (kuvio 13). Suurimmalla osalla alueista autojen saatavuus on kyselyvastaajien mukaan hyvää ja palvelu toteutuu sovitusti. Kelan kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyen korostui sen sujuvuus ja tarkoituksenmukaisuus: mahdollisiin epäkohtiin ja ongelmiin Kela reagoi ja puuttuu tehokkaasti ja yhteistyölähtöisesti. Kelalla koetaan olevan isoksi organisaatioksi hyvä reagointikyky. Lisäksi Kelan kilpailutusosaaminen koettiin sekä tilausvälityskeskusten, taksiyrittäjien- ja kuljettajien ja eri asiantuntijoiden keskuudessa hyväksi: kilpailutuksen ehdot ovat

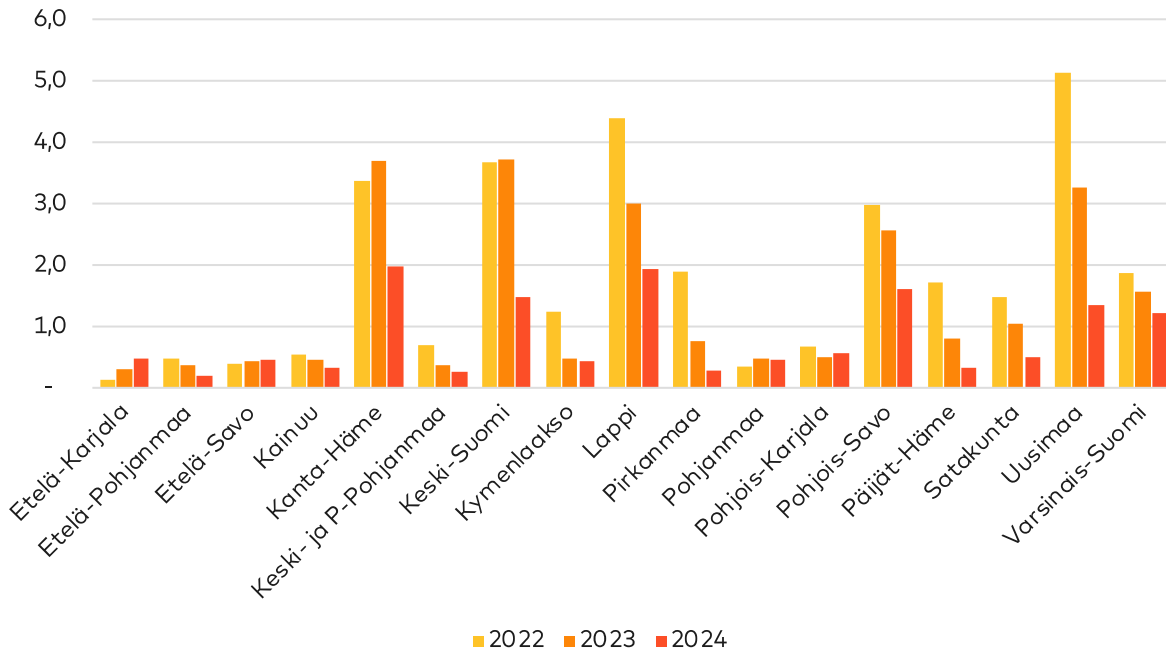
hyvällä tasolla ja tarjoajilta edellytetään tarkoituksenmukaisia asioita. Kyselyvastaajista 78 prosenttia koki, että Kela-taksipalveluiden asiakasturvallisuus on hyvää ja noin 70 prosenttia koki, että palvelu on kokonaisuutena toimiva ja että laatu on hyvää.

Kuvio 13. Kela-taksipalveluiden toimivuutta koskevien väittämien vastausjakaumat, % (n=720–728)



Kelan tilastojen mukaan palveluntuottajista johtuvista syistä peruuntuneiden kyytien osuus kaikista ajetuista matkoista on pieni, koko maan tasolla 0,4 tuhatta matkaa kohden. Eniten toteutumattomia kyytejä oli vuonna 2023 Kanta-Hämeen, Keski-Suomen, Lapin, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen alueilla (keskimäärin 1,6 toteutumattonta kyytiä tuhatta matkaa kohden) (kuviot 14). Tilatun Kela-kyydin toteutumatta jääminen on kuitenkin asiakkaan näkökulmasta aina ongelma. Erityisesti kyydit, jonka asiakas on varannut sairaanhoidon toimenpidettä varten aiheuttavat toteutumatta jäädessään ongelmia niin Kela-taksin asiakkaalle, kuin myös terveydenhuollon palveluntuottajalle, sillä usein varattu aika jää tällöin kokonaan käyttämättä.

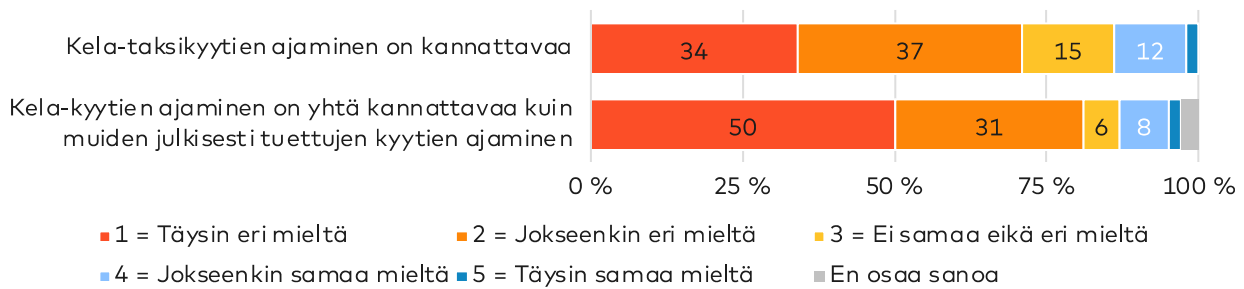
Kuvio 14. Palveluntuottajasta johtuvista syistä peruuntuneet kyydit tuhatta toteutunutta matkaa kohden (Lähde: Kela)



4.2 Kannustavuuden toteutuminen

Kyselyyn vastanneet taksiyrittäjät ja -kuljettajat arvioivat Kela-kyytien ajamisen melko kannattamattomaksi. 71 prosenttia kyselyyn vastanneista koki, että Kela-taksikyytien ajaminen ei ole kannattavaa (kuvio 15). 81 prosenttia kyselyyn vastanneista koki, että Kela-kyytien ajaminen ei ole yhtä kannattavaa kuin muiden julkisesti tuotettujen kyytien ajaminen. Kela-kyytien kannustinerot suhteessa muihin julkisesti tuettuihin kyyteihin korostuvat hyvinvointialueiden tuottamissa kuljetuspalveluissa (sosiaalihuolto- ja vanhuspalvelulain mukaiset kuljetukset). Kela-kyytien ja muiden julkisten tuotettujen kyytien välillä olevat kannustinerot johtuvat eroista hinnoittelumalleissa. Käytännössä monilla hyvinvointialueilla kuljetusten perustaksa on asetettu korkeammalle, kuin Kela-kyydeissä, mutta kuluttajakyytejä alemmas, jotta niiden saatavuus voidaan paremmin varmistaa. Tämä tapahtuu osaltaan Kela-kyytien saatavuuden kustannuksella. Lisäksi monilla hyvinvointialueilla maksetaan liikenteenharjoittajille luokseajokorvausta.

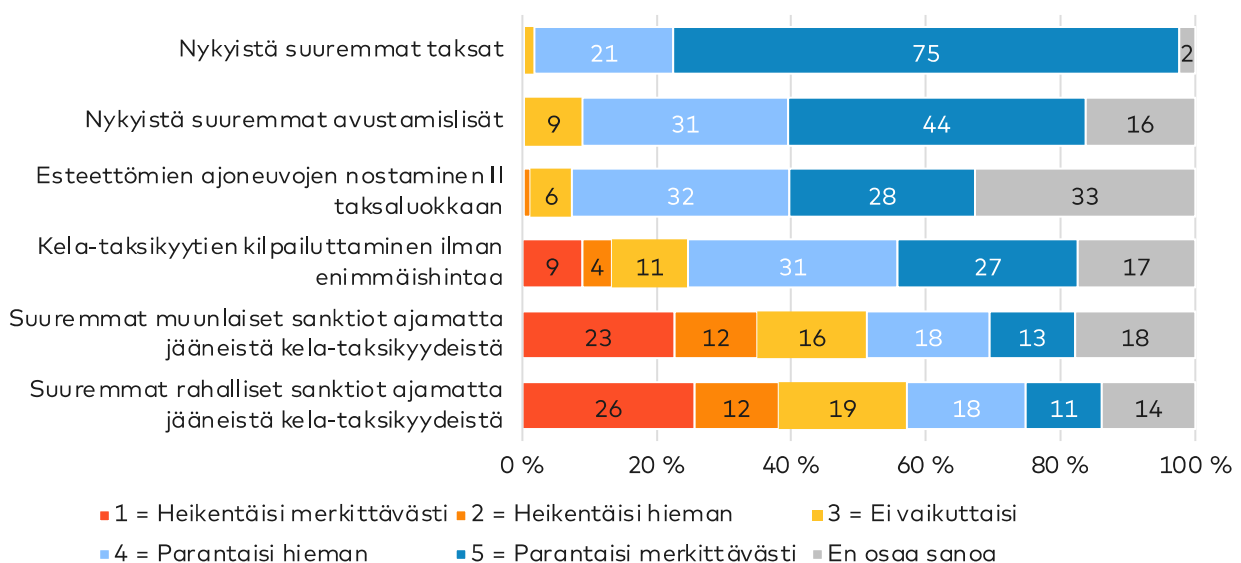
Kuvio 15. Kela-kyytien kannattavuutta koskevien väittämien vastausjakauma, % (n=635)



Jotta palveluntuottajilla olisi riittävät kannusteet Kela-kyytien ajamiseen, tulisi järjestelmän olla osallistava, laadukas ja kannattava, jolloin se palvelisi sekä asiakkaita että alan yrittäjiä. Kela-kyytien kannustavuuden parantaminen edellyttää kyselyvastaajien mukaan kokonaisvaltaista muutosta ja monien tekijöiden huomioimista. Pelkkä hinnan indeksikorotus ei riitä, vaan tarvitaan välityskeskusten toiminnan uudelleenarviointia, kilpailutuksen kehittämistä, kyytien yhdistelyn tehostamista ja muiden kannustimien käyttöönottoa. Taksiryrittäjille tulisi antaa mahdollisuus vaikuttaa järjestelmän kehittämiseen ja hinnoitteluun.

Lähes kaikki kyselyyn vastanneista (96 %) arvioi, että nykyistä suuremmat taksat parantaisivat hieman tai merkittävästi Kela-kyytien toteutumista (kuvio 16). Esteettömien ajoneuvojen nosto II-taksaluokkaan parantaisi kela-kyytien toteutumista 60 prosentin mielestä. Toisaalta kolmannes vastaajista ei osannut ottaa kantaa esteettömien ajoneuvojen taksaluokan vaikutukseen. Nykyistä suurempien rahallisten tai muiden sanktioiden arvioitiin jopa heikentävän Kela-kyytien toteutumista. Näin arvioi noin 35 prosenttia vastaajista.

Kuvio 16. Eri keinojen vaikutus Kela-kyytien toteutumiseen. (n=405–609)



Kannustavuuteen ja Kela-kyytien ajamisen kannattavuuteen vaikuttaa hinnoittelun lisäksi moni tekijä, joihin vaikuttamalla voidaan parantaa järjestelmän kannustavuutta. Taksiryrittäjien

kyselyvastausten perusteella monet kokevat Kela-kyytien ajamisen jopa tappiolliseksi. Toisaalta useat lähteet korostavat, että pelkkä hinta ei ratkaise, vaan myös muut tekijät vaikuttavat merkittävästi Kela-kyytien ajamisen kannustavuuteen. Kyselyvastausten perusteella kannustavuutta olisi mahdollista turvata ja parantaa seuraavin keinoin:

- » Kilpailutuksissa tulisi painottaa hinnan lisäksi laatua ja saatavuutta.
- » Kela-kyymit tulisi kilpailuttaa erillään välityspalveluista.
- » Tilausvälityskeskusten palkkioita ja provisioita tulisi rajata.
- » Kyytien yhdistelyä ja ketjuttamista tulisi parantaa nykyisestä.
- » Välitysjärjestelmien tulisi toimia nykyistä tehokkaammin ja tasapuolisesti.
- » Yrittäjille tulisi antaa joustavuutta työaikojen suhteen.
- » Kelan tulisi ottaa omavastuun perintä hoidettavakseen. Omavastuiden perintä on työlästä ja usein rahat jäävät saamatta.
- » Sanktioiden lisääminen nykyisestä ei tue elinkeinotoimintaa tai taksiryttäjän toiminnan vapautta. Toimijat kuitenkin ymmärtävät, että sanktioita täytyy olla kuten nytkin.
- » Indeksikorotukset tulisi suunnata suoraan taksiryttäjien ansioihin.

Kelan, hyvinvointialueiden ja muiden julkisten kyytien järjestäjien tulisi tehdä nykyistä enemmän yhteistyötä ja jakaa hyviä käytäntöjä sekä tietoa hinnoittelumalleista ja niiden toimivuudesta. Eri julkisesti tuotettujen kyytien hinnoittelumalleista on tyypillisesti jaettu vain vähän tietoa eri järjestäjien toimesta, vaikka hyvien käytäntöjen jakaminen voisi hyödyttää koko julkista sektoria. Sama on todettu myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemässä tutkimuksessa (Ahomäki, ym., 2024). Edellä mainittujen keinojen lisäksi Kela-kyytien ajamisen kannustavuuden turvaaminen suhteessa muihin julkisesti tuettuihin kyyteihin vaatii huomion kiinnittämistä mm. hinnoitteluun, korvauksiin, ja välityskäytäntöihin. Keinoja, joilla Kela-kyytien houkuttelevuutta olisi mahdollista parantaa suhteessa muihin julkisesti tuettuihin kyyteihin:

- » Kela-kyytien tulisi olla hinnoiteltu samalle tasolle tai korkeammalle, kuin muiden julkisten tahojen tukemat kyydit.
- » Asiakkaalle tulisi antaa mahdollisuus valita oma tuttu taksi, mutta sen ei tulisi vaikeuttaa kyytien yhdistelyä (toivotaksi).

4.3 Esteettömien ajoneuvojen saatavuus

Esteettömien ajoneuvojen saatavuus melko todennäköisesti paranisi, mikäli ne nostettaisiin II taksaluokkaan, kuten enimmäishintaan liittyvissä lausunnoissakin on suositeltu. (kts. Invalidiliitto, 2024; Suomen Yrittäjät, 2024; Taksiliitto, 2024; Vammaisfoorumi, 2024) Perustelut esteettömien ajoneuvojen nostamiselle II taksaluokkaan ovat selkeät ja nostoa kannattavat myös taksiryttäjien ja -kuljettajien lisäksi eri sidosryhmät sekä tilausvälityskeskukset. Esimerkiksi kyselyyn vastanneista 89 prosenttia kantansa kertoneista koki, että esteettömien ajoneuvojen nostaminen II taksaluokkaan parantaisi niiden saatavuutta. Toisaalta 33 prosenttia vastaajista ei osannut arvioida taksaluokan noston vaikutusta. 56 prosenttia vastaajista koki, ettei nykyinen järjestelmä

takaa riittävää määrää erikoisautoja kaikille alueille. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on todennut esteettömiin ajoneuvoihin liittyen suurimmaksi haasteeksi palveluiden saatavuuden näkökulmasta kustannusten mahdollisen nousun, mikä voi tehdä liikennöinnistä kannattamatonta (Traficom, 2024).

Taulukkoon 3 on koottu esteettömien ajoneuvojen saatavuuteen vaikuttavia haasteita sekä mekanismeja, joiden avulla esteettömien ajoneuvojen saatavuus luultavasti paranisi II taksaluokkaan nostamisen myötä.

Taulukko 3. Mekanismeja, joiden kautta esteettömien ajoneuvojen nostaminen II taksaluokkaan vaikuttaisi autojen saatavuuteen

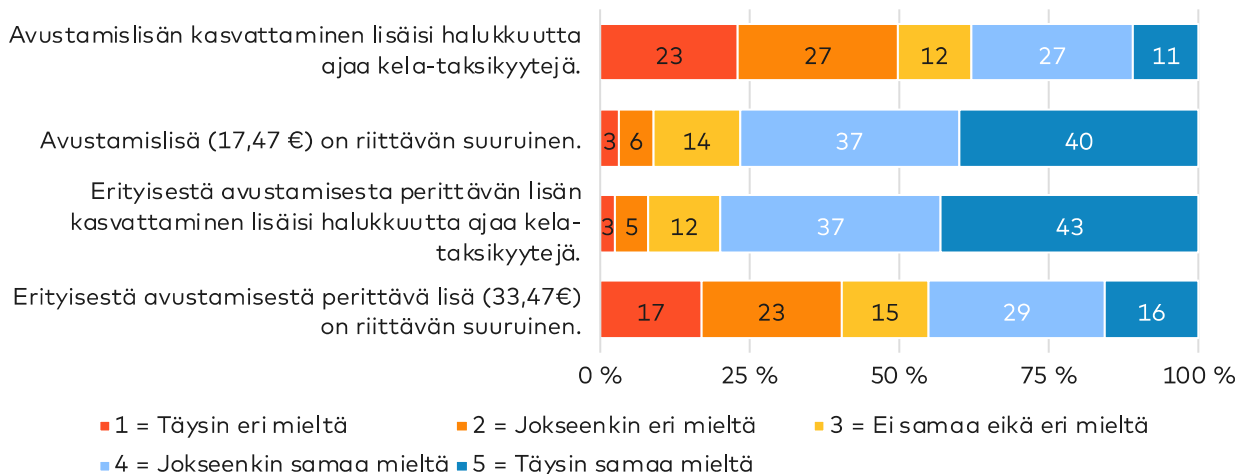
Nykyiset haasteet esteettömien ajoneuvojen saatavuudessa	Kuinka esteettömien ajoneuvojen nostaminen II taksaluokkaan parantaisi esteettömien ajoneuvojen saatavuutta?
Esteettömien ajoneuvojen hankintahinnat ja ylläpitokustannukset ovat huomattavasti korkeammat kuin tavallisten henkilöautojen.	Korkeampi taksa parantaisi esteettömien ajoneuvojen kannattavuutta.
Liian alhaisten taksojen vuoksi yrittäjillä ei ole varaa uusia kalustoa, joka johtaa osaltaan vanhojen ja epäturvallisten/heikkolaatuisten autojen käyttöön.	Parempi kannattavuus mahdollistaisi kaluston uusimisen ja nykyaikaistamisen.
Esteettömien autojen kohdalla sähköistymisessä on haasteita, sillä sopivia sähkömalleja on vähän, ja ne voivat olla kalliita.	Kun yrittäjillä on paremmat taloudelliset resurssit, he voivat tarjota laadukkaampia ja turvallisempia palveluita.
Esteettömien ajoneuvojen kuljettajat joutuvat avustamaan asiakkaita enemmän kuin henkilöautojen kuljettajat, eikä nykyistä avustamisaikaa koeta riittäväksi.	Parempi palkkaus voisi houkutella alalle enemmän kuljettajia, jotka ovat motivoituneita ja ammattitaitoisia.

Tiedonkeruun perusteella avustamislisän tulisi olla kiinteä korvaus, josta ei anneta alennuksia kilpailutuksessa. Nykyisin myös avustamislisästä annetaan Kelan ja palveluntuottajien välisessä kilpailutuksessa alennuksia, jolloin se painuu kuljettajien kokemuksen mukaan liian alhaiseksi. Avustamislisä on tärkeä osa esteettömien kuljetusten toteutumista ja se kannustaa kuljettajia tarjoamaan hyvää ja asiakaslähtöistä palvelua. Avustaminen vaatii aikaa ja vaivaa. Tämän vuoksi on tärkeää, että kuljettaja saa siitä asianmukaisen korvauksen. On myös ehdotettu, että avustamislisää voitaisiin porrastaa nykyistä enemmän avustamisen vaativuuden mukaan. Lisäksi sekä haastatellut asiantuntijat että kyselyyn vastanneet taksitoimijat toivat esiin, että myös tavallisella henkilöautolla toteuttaviin Kela-kyyteihin sisältyy usein asiakkaan avustamista. Asiakkaan avustaminen henkilöautossa voi olla jopa raskaampaa, kuin esteettömässä ajoneuvossa, sillä henkilöautossa ei ole tarvittavia apuvälineitä. Tästä syystä useat tahot esittivät avustamislisän laajentamista koskemaan myös tavallisia henkilöautoja.

Riittävän suurella avustamislisällä voidaan kannustaa Kela-taksikyytien ajamiseen, etenkin erityisellä avustamislisällä. Kyselyyn vastanneista 38 prosenttia arvioi, että avustamislisän kasvattaminen lisäisi halukkuutta ajaa Kela-taksikyytejä, kun erityisen avustamislisän kohdalla vastaava osuus oli jopa 80 prosenttia vastaajista. 77 prosenttia kyselyyn vastanneista arvioi

nykyisen avustamislisän riittävän suureksi, mutta erityisen avustamislisän kohdalla vastaava osuus oli 45 prosenttia vastaajista (kuvio 17). On kuitenkin huomattava, että tilausvälityskeskukset ovat antaneet alennuksia myös avustamislisästä, eikä kyselyssä esitetty 17,47 euron avustamislisä tällä hetkellä toteudu kaikilla alueilla.

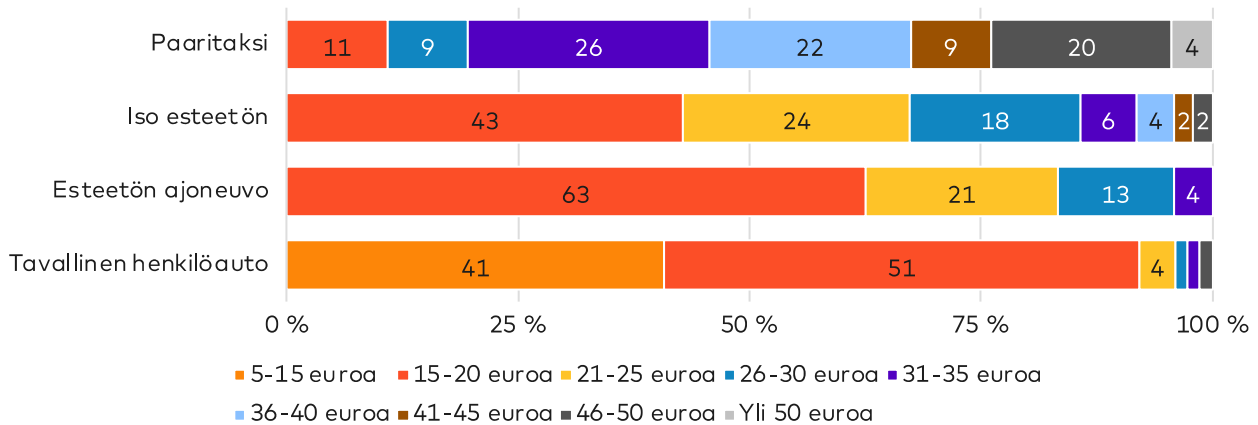
Kuvio 17. Avustamislisää koskevien väittämien vastausjakaumat, % (n=437–474)



Avustamislisän tulisi huomioida ne tilanteet, kun asiakkaan avustaminen kestää ennalta määriteltä 15 minuutin rajaa kauemmin. Tällä hetkellä taksitoimijat pitävät kohtuuttomana, että taksiryttäjä joutuu tekemään korvauksetonta työtä, mikäli asiakkaan avustamiseen kuluva aika ylittää 15 minuuttia. Aineistonkeruun perusteella olisi perusteltua, että avustamislisään liittyvää odotusaikaa voitaisiin korvata myös yli 15 minuuttia perustellusta syystä. Etenkin paaritakseissa nykyinen 15 minuuttia koetaan täysin riittämättömäksi. Avustamislisän suuruuden tulisi vastata todellisia kustannuksia ja avustamiseen kuluva aika. Taksiliitto on arvioinut, että kustannusten nousu odotusajan täysimääräisen korvaamisen takia ei olisi merkittävä ottaen huomioon taksiryttäjille korvauksettomasta työstä koituvan kohtuuttoman haitan. Taksiliiton arvion mukaan taksimatkojen kustannukset Kelalle nousisivat vain 0,2 prosenttia, mikäli noutoon kuluva aika korvattaisiin täysimääräisenä. (Taksiliitto, 2024.)

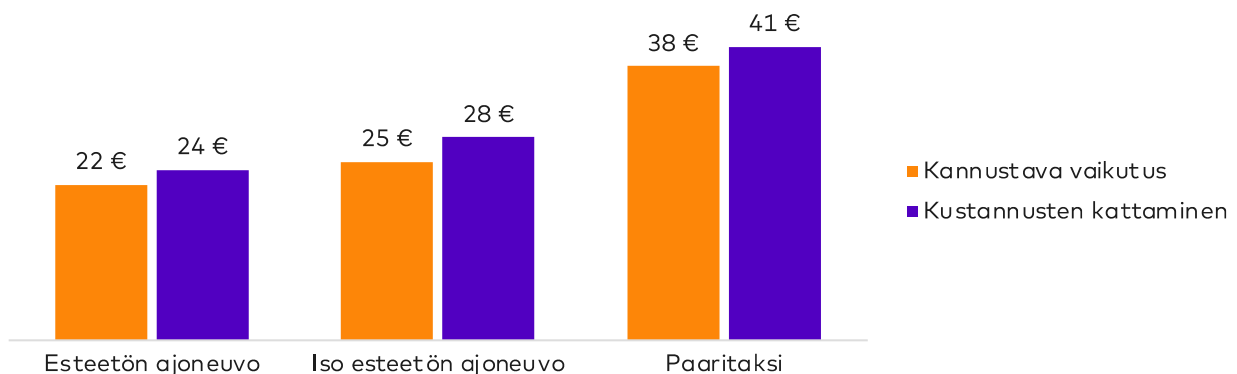
Täydentävään kyselyyn vastanneista 63 prosenttia arvioi, että avustamislisän tulisi olla 15–20 euroa esteettömillä ajoneuvoilla, jotta sillä olisi kannustava vaikutus (kuvio 18). Paaritaksin osalta 48 prosenttia vastaajista arvioi kannustavan lisän suuruudeksi 31–40 euroa. Tavallisen henkilöauton kohdalla Kela-kyydin avustamislisä tulisi olla 5–20 euroa, jotta se olisi kannustava.

Kuvio 18. Kuinka suuri avustamislisän tulisi olla, jotta sillä olisi kannustava vaikutus. (n=58–76)



Täydentävän kyselyn vastausten mukaan keskimäärin 24 euron suuruinen avustamislisä kattaisi esteettömällä ajoneuvolla annettavan avustamisen kustannukset (mm. kulunut työaika) ja 28 euroa isolla esteettömällä ajoneuvolla annettavan avun (kuvio 19). Paaritaksilla avustamislisän tulisi olla 41 euroa. Täydentävässä kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan sekä kannustavan että kustannukset kattavan avustamislisän suuruutta. Kannustavan ja toisaalta kustannukset kattavan avustamislisän välillä ei ole suurta eroa.

Kuvio 19. Kuinka suuri avustamislisän tulisi olla, jotta sillä olisi kannustava vaikutus tai jotta se kattaisi avustamisen kustannukset, keskimäärin (n=56–58)



4.4 Yhdenvertaisuuden ja saatavuuden turvaaminen

Lyhyiden kyytien kannattavuus on keskeinen tekijä niiden toteutumisen turvaamisessa. Nykyisessä järjestelmässä lyhyet kyydit koetaan usein kannattamattomiksi. Monet taksiryttäjät välttelevät lyhyitä kyytejä, koska saatava korvaus on pieni suhteessa niihin kuluvaan aikaan ja vaivaan. Vain 25 prosenttia kyselyyn vastanneista kokee, että nykyinen järjestelmä varmistaa lyhyiden Kela-taksikyytien toteutumisen. Aiemmin tässä raportissa mainittujen yleiseen kannustavuuteen

liittyvien keinojen lisäksi aineistonkeruussa nousi myös muita keinoja lyhyiden kyytien toteutumisen turvaamiseksi:

- » Lyhyiden kyytien taksan tulisi perustua myös aikaan, ei pelkästään matkan pituuteen.
- » Lyhyille kyydeille tulisi asettaa takuuhinta.
- » Kyytien yhdistelyä tulisi tehostaa, jotta kuljettajat saisivat ajettua useampia kyytejä samalla kertaa.

Alueellisen yhdenvertaisuuden turvaaminen Kela-taksipalveluissa edellyttää yhteistyötä eri osapuolten välillä sekä toimivan ja yhdenvertaisen Kela-taksijärjestelmän. Alueellisia saatavuushaasteita on ilmennyt erityisesti syrjäseuduilla ja haja-asutusalueilla. Ongelmia on havaittu kulkuneuvon saatavuudessa haja-asutusalueilla, erityisesti lyhyillä matkoilla, jotka toteutetaan esteettömillä ajoneuvoilla. Nämä alueellisen yhdenvertaisuuden haasteet ovat osaltaan kytköksissä kannustavuushaasteisiin, joita käsiteltiin aikaisemmissa luvuissa. Erytishuomiona alueellisen yhdenvertaisuuden osalta on mainittava Lappi, jossa saatavuutta koettelee myös voimakas turistikausi.

Syrjäseutuja ja haja-asutusalueita voitaisiin pyrkiä tukemaan, esimerkiksi seuraavin keinoin:

- » Järjestelmään tulisi sisällyttää päivystysvelvoite, jotta taksit olisivat saatavilla kaikilla alueilla.
- » Maaseudulla ja syrjäseuduilla tulisi maksaa luokseajokorvausta, joka tekisi pitkistä siirtymistä kannattavia.
- » Palvelun sisällön tulisi joustaa huomioiden alueelliset erot. Esimerkkinä vasteaika, jossa taksin pitää olla hakemassa asiakasta.
- » Taksiryttäjille, jotka toimivat syrjäseuduilla, voisi olla tarjolla erillisiä tukia tai korvauksia. Alueelliset erot kannattavuudessa voivat johtaa taksien keskittymisen kannattavammille alueille.
- » Toivetaksi-järjestelmä on pidetty, mutta sen toimivuuden varmistaminen edellyttäisi joitain kehittämistoimenpiteitä.

Tiedonkeruun perusteella Kela-taksipalveluiden saatavuutta ja toimivuutta haastavat tulvaisuudessa muun muassa taksikusien eläköityminen ja sote-palvelukentän muutokset. Kela-taksipalveluiden kysyntä tulee todennäköisesti lisääntymään sosiaali- ja terveyspalveluiden palveluverkkomuutosten myötä. Sote-palveluiden keskittäminen kasvattaa välimatkoja ja lisää samalla Kela-kyytien kysyntää ja matkojen pituutta. Taksinkuljettajien ikärakenteesta tai eläköitymisestä ei ole saatavissa ajantasaista tietoa, mutta väestön ikääntyminen vaikuttaa myös taksialaan. Vuoden 2018 taksivuodistuksen jälkeen alalle tuli uusia toimijoita, mikä vaikutti työvoiman tarpeeseen, mutta tarkkoja tilastoja ei ole saatavilla.

5 Yhteenveto ja suositukset

Tässä luvussa on esitetty yhteenveto selvityksen havainnoista tutkimuskysymyksittäin sekä selvityksen havaintojen perusteella laaditut suositukset Kela-taksijärjestelmän kehittämiseksi.

5.1 Yhteenveto

Millaisia hyötyjä, haittoja ja riskejä voisi sisältyä siihen, jos Kela-taksipalvelut hankittaisiin kilpailuttamalla ilman, että olisi olemassa kustannuksia hillitsevä elementti (enimmäishinnat)?

Nykyinen enimmäishintaan perustuva kilpailutusjärjestelmä ei välttämättä tuo kustannusten hillinnän näkökulmasta tavoiteltua lisäarvoa verrattuna tilanteeseen, jossa Kela-taksipalvelu hankittaisiin ilman enimmäishintasäätelyä. Kilpailuilla markkinoilla kustannustason katsotaan asettuvan sille tasolle, jolla tarjoajat pystyvät toimimaan ja jonka ostaja on valmis maksamaan. Enimmäishintasäätely voi joissain tapauksissa jopa nostaa hintatasoa, jos tarjoajat katsovat sen olevan kattohinta, joka palvelusta ollaan valmiita maksamaan. Se voi myös rajoittaa kilpailua, estää markkinoiden joustavaa toimintaa sekä välillisesti heikentää Kela-kyytien kannustavuutta.

Tunnistettut mahdolliset hyödyt, mikäli enimmäishintasäätelystä luovutaan:

- » Vapaa kilpailu voi tehostaa markkinoita, kannustaa innovaatioihin ja mahdollisesti alentaa hintoja.
- » Markkinaehtoisesti toimiva järjestelmä karsisi "epäterveet toimijat" pois markkinoilta.
- » Kilpailutustavan mukaan hintojen määrittely voisi siirtyä enemmän taksiyrittäjille, jolloin hinnat voisivat paremmin vastata Kela-kyytien tuottamisen todellisia kustannuksia.
- » Markkinaehtoisessa kilpailutuksessa olisi mahdollista ottaa paremmin huomioon alueelliset erot palveluiden kustannusrakenteessa ja -tasossa.

Mahdolliset haitat ja riskit, mikäli enimmäishintasäätelystä luovutaan:

- » Enimmäishintasäätelyn purkaminen voisi lisätä Kelan hallinnollista taakkaa esimerkiksi kilpailutusten järjestämisessä ja valvonnassa.
- » Kela-taksien mahdollinen hintojen nousu voisi luoda myös hyvinvointialueen kyytien hintoihin nostopainetta, koska niiden hinnoittelu on usein peilattu suhteessa Kela-kyytien hinnoitteluun.
- » Kela-kyytien hinnat saattaisivat nousta liian korkeiksi, jolloin Kela-palvelut eivät enää olisi kaikkien saatavilla tai oikeutta palveluun saatettaisiin rajoittaa.
- » Alueelliset erot kustannuksissa voisivat kasvaa, ja erityisesti haja-asutusalueilla kustannukset saattaisivat kasvaa nykyisestä.

- » Kilpailutus ilman hintasääntelyä voi nostaa kustannuksia erityisesti alueilla, joilla ei synny aitoa kilpailua taksiryttäjien välille.

Tunnistettuja vaihtoehtoja ja keinoja enimmäishintasääntelyn kehittämiseksi:

- » Kela-kyydeille olisi mahdollista asettaa kilpailutuksessa vähimmäishinta, jolla varmistettaisiin taksiryttäjille kohtuullinen ansio.
- » Hinnoittelu tulisi porrastaa matkan pituuden ja ajankohdan mukaan, mikä mahdollistaisi paremman korvauksen lyhyistä, poikkeuksellisen pitkistä matkoista ja yöaikaan ajetuista kyydeistä.
- » Dynaamisen hinnoittelun mahdollistaminen antaisi palveluntuottajalle mahdollisuuden päättää ryttäjille maksettavasta korvauksesta, mikä mahdollistaisi hinnoittelun mukauttamisen heikosti kannattaville alueille.

Olisiko tarpeen säätää Kelalle järjestämisvastuu Kela-taksikyydeissä? Miten Kelalle säädettävä järjestämisvastuu vaikuttaisi enimmäishintasääntelyn tarpeeseen?

Järjestämisvastuun säätämisen tarpeellisuus riippuu siitä, mitä se pitäisi sisällään ja kuinka se käytännössä toteutettaisiin. Ei voida sanoa, että järjestämisvastuun säätäminen Kelalle ratkaisisi Kela-taksijärjestelmässä tällä hetkellä olevia ongelmia. Lailla säädetyllä järjestämisvastuulla ei tunnistettu olevan vaikutusta siihen, millä tavalla Kela-taksipalveluiden hankinta toteutetaan. Järjestämisvastuun säätäminen voisi kuitenkin mahdollistaa palvelujärjestelmän tehokkaamman valvonnan ja antaa tarvittaessa keinoja puuttua havaittuihin epäkohtiin. Käytännössä Kelalla voidaan jo katsoa olevan järjestämisvastuu tai ainakin se toimii kuin järjestämisvastuun alaisena.

Selvityksen mukaan lailla säädetyllä järjestämisvastuulla ei olisi vaikutusta enimmäishintasääntelyn tarpeeseen, sillä järjestämisvastuulla ei ole vaikutusta siihen, millä tavalla Kela-taksipalveluiden hankinta toteutetaan.

Olisiko tarpeen säätää lain tasolla vastuutuksesta ajaa tilatut kyydit?

Lain tasolla säädettävä vastuutus ajaa tilatut kyydit saattaisi tukea palveluiden yhdenvertaisuuden ja saatavuuden toteutumista erityisesti haja-asutusalueilla. Ennen kuin vastuutuksesta voidaan säätää, tulee kuitenkin päättää, kuinka Kela-taksipalvelut kilpailutetaan ja järjestetään jatkossa. Jos lain tasolla säädettäisiin vastuusta ajaa tilatut kyydit, nykyiset haasteet korvausten ja voittojen jakautumisessa tulisi olla ratkaistu niin, ettei vastuutuksella pakotettaisi taksiryttäjiä Kela-kyytien katteettomaan ajamiseen.

Tunnistettuja keinoja Kela-kyytien toteutumisen edistämiseksi ja turvaamiseksi:

- » Lailla säädetyllä päivystysvelvoitteella olisi mahdollista turvata taksien saatavuus kaikilla alueilla ja kaikkina aikoina. Tämä voisi auttaa erityisesti alueilla, jossa taksien saatavuus on heikkoa.

- » Lakiin tulisi kirjata perusteet sille, milloin kuljettaja voi hylätä Kela-kyydin. Keinolla voitaisiin vähentää kyytien valikointia.
- » Laissa tulisi määritellä selkeät ja oikeudenmukaiset sanktiot kyytien ajamatta jättämisestä.
- » Kela-kyytien omavastuiden perintä tulisi säätää Kelan vastuulle.
- » Sopimusteknisin tai muilla keinoin tulisi edistää tai velvoittaa välityskeskuksia jakamaan Kela-kyyttejä tasapuolisesti. Välityskeskusten ja taksiryttäjien väliset sopimukset eivät saa estää taksiryttäjien toimimista muiden välityskeskusten kanssa.

Miten kohtuullista voittoa tulisi arvioida?

Kohtuullisen voiton arviointi koetaan haasteelliseksi tai jopa mahdottomaksi tehtäväksi. Tällä hetkellä tarjottu kiinteä korvaus ei kata kaikkia taksiryttäjälle koituvia kustannuksia, jolloin ryttäjälle ei jää voittoa. Kustannussokit, kuten polttoaineen hinnan vaihtelut vaikuttavat merkittävästi taksiryttäjän kustannuksiin ja voittoon. Kela-taksipalvelun kohtuullisen voiton kohdalla on keskeistä määritellä, minkä toimijan kohtuullista voittoa tavoitellaan: taksiryttäjän vai välityskeskuksen.

Kohtuullisella voitolla voidaan tarkoittaa pääoman tuottoastetta, jota keskivertoyritys edellyttäisi harkitessaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamista koko toimeksiannon keston ajan, ottaen huomioon riskin suuruus. Riskin suuruus riippuu toimialasta, palvelun tyypistä ja korvausjärjestelmän ominaispiirteistä. Kela-taksi markkinassa riskit kysynnän heikkenemisestä ovat vähäisiä, jolloin matalampikin voittoprosentti olisi perusteltu tulojen vakauden vuoksi.

Mikäli Kela-taksimarkkinalla on riittävästi kilpailua, markkinat määrittelevät sen hinnan, jolla palveluiden tuottaminen on kannattavaa. Tällöin nykyisessä järjestelmässä välityskeskuksen tehtäväksi jää määritellä se hinta, jolla palvelun tuottamisesta jää kohtuullinen voitto. Sen sijaan, mikäli enimmäishintasäätely määrittää hinnat, kohtuullisen voiton toteutuminen on tärkeää palvelun jatkuvuuden ja saatavuuden varmistamiseksi.

Miten kohtuullinen voitto toteutuu erilaisten ajoneuvojen osalta (tavallinen henkilöauto, esteetön ajoneuvo, iso esteetön ajoneuvo ja paritaksi)?

Kohtuullisen voiton toteutumisessa on alueellisia sekä eri ajoneuvotyyppien kulurakenteesta johtuvia eroja. Liikenteenharjoittajien näkökulmasta kohtuullinen voitto toteutuu heikosti tällä hetkellä, kun taas välityskeskusille koetaan jäävän voittoa. Erityisesti esteettömien ajoneuvojen kohdalla heikko kannattavuus ja ajoneuvojen korkeat hankintahinnat vaikuttavat ajoneuvojen kannattavuuteen. Taksiryttäjät kokevat, että nykyinen järjestelmä ei mahdollista riittävää korvausta erityisesti esteettömien ajoneuvojen hankinta- ja ylläpitokuluihin.

Kyselyyn vastanneet arvioivat kohtuullisen voiton toteutuvan erittäin tai melko huonosti:

- » Isot esteettömät ajoneuvot, 77 prosenttia vastaajista.

- » Esteettömät ajoneuvot, 75 prosenttia vastaajista.
- » Paaritaksit, 67 prosenttia vastaajista.
- » Henkilöautot, 66 prosenttia vastaajista.

Mahdollistaako järjestelmä kohtuullisen voiton myös liikenteenharjoittajille?

Nykyinen järjestelmä ei mahdollista kohtuullista voittoa liikenteenharjoittajille. Kilpailutusmalli, jossa välityskeskus tarjoaa hinnan, jolla palvelu tuotetaan, on erityisen ongelmallinen taksiyrittäjän näkökulmasta. Kyselyn vastaajat kokivat, että välitysyhtiöt pääsevät hyötymään järjestelmästä ilman suurta riskiä voittojen menettämisestä. Taksiyrittäjä kantaa sen sijaan riskin kustannusten kasvusta ja siten voittojen menettämisestä. Jopa 75 prosenttia kyselyyn vastanneista katsoi, että kohtuullinen voitto toteutuu erittäin huonosti tai melko huonosti liikenteenharjoittajien näkökulmasta. Kyselyyn vastanneet yrittäjät kokevat Kela-kyytien olevan osaksi kannattamattomia alhaisten taksojen ja pitkien tyhjen ajomatkojen vuoksi.

Miten turvattaisiin kannustavuuden toteutuminen niin, että palveluntuottajilla olisi riittävät kannusteet ajaa Kela-kyytejä?

Kela-kyytien kannustavuuden ja ajamisen kannattavuuteen vaikuttaa hinnoittelun lisäksi monet muut tekijät, joihin vaikuttamalla voidaan parantaa järjestelmän kannustavuutta. Kela-kyytien kannustavuuden parantaminen edellyttää kyselyvastaajien mukaan kokonaisvaltaista muutosta ja monien tekijöiden huomioimista, jotta palveluntuottajilla olisi riittävät kannusteet ajaa Kela-kyytejä. Pelkkä hinnan indeksikorotus ei riitä, vaan tarvitaan välityskeskusten toiminnan uudelleenarviointia, kilpailutuksen kehittämistä, kyytien yhdistelyn tehostamista ja muiden kannustimien käyttöönottoa. Taksiyrittäjille tulisi antaa mahdollisuus vaikuttaa järjestelmän kehittämiseen ja hinnoitteluun.

Kannustavuutta olisi mahdollista turvata ja parantaa seuraavin keinoin:

- » Tilausvälityskeskusten palkkioita ja provisioita tulisi rajata.
- » Kela-kyydit tulisi kilpailuttaa erillään välityspalveluista.
- » Kilpailutuksissa tulisi painottaa hinnan lisäksi laatua ja saatavuutta.
- » Kyytien yhdistelyä ja ketjuttamista tulisi parantaa nykyisestä.
- » Välitysjärjestelmien tulisi toimia nykyistä tehokkaammin ja tasapuolisesti.
- » Yrittäjille tulisi antaa joustavuutta työaikaisten suhteen.
- » Kelan tulisi ottaa omavastuun perintä hoidettavakseen, koska omavastuiden perintä on työlästä ja usein rahat jäävät saamatta.
- » Sanktioiden lisääminen nykyisestä ei tue elinkeinotoimintaa tai taksiyrittäjän toiminnan vapautta, mutta toimijat ymmärtävät, että sanktioita täytyy olla kuten nytkin.

- » Indeksikorotukset tulisi suunnata suoraan taksiyrittäjien ansioihin.

Miten Kela-kyytien ajamisen kannustavuus voidaan turvata myös suhteessa muihin julkisesti tuettuihin kyyteihin (mm. sosiaalihuoltolain mukaiset kuljetukset)?

Kela-kyytien ajamisen kannustavuuden turvaaminen suhteessa muihin julkisesti tuettuihin kyyteihin vaatii huomion kiinnittämistä muun muassa hinnoitteluun, korvauksiin ja välityskäytäntöihin. On tärkeää, että Kela, hyvinvointialueet ja muut julkisten kyytien järjestäjät tekevät nykyistä enemmän yhteistyötä ja jakavat hyviä käytäntöjä sekä tietoa hinnoittelumalleista ja niiden toimivuudesta. Eri julkisesti tuotettujen kyytien hinnoittelumalleista on tyypillisesti jaettu vain vähän tietoa eri järjestäjien toimesta, vaikka hyvien käytäntöjen jakaminen voisi hyödyttää koko julkista sektoria.

Keinoja, joilla Kela-kyytien houkuttelevuutta olisi mahdollista parantaa suhteessa muihin julkisesti tuettuihin kyyteihin:

- » Kela-kyytien tulisi olla hinnoiteltu samalle tasolle tai korkeammalle kuin muiden julkisten tahojen tukemat kyydit.
- » Asiakkaalle tulisi antaa mahdollisuus valita oma tuttu taksi, mutta sen ei tulisi vaikeuttaa kyytien yhdistelyä (toivetaksi).

Parantaisiko esteettömien ajoneuvojen saatavuus, jos esteettömät ajoneuvot nostettaisiin II taksaluokkaan?

Esteettömien ajoneuvojen saatavuus melko todennäköisesti paranisi, jos ne nostettaisiin II taksaluokkaan. Perustelut esteettömien ajoneuvojen nostamiselle II taksaluokkaan ovat selkeät, ja nostoa kannattavat taksiyrittäjien ja -kuljettajien lisäksi eri sidosryhmät sekä tilausvälityskeskukset. Kyselyyn vastanneista 89 prosenttia kantansa kertoneista koki, että esteettömien ajoneuvojen nostaminen II taksaluokkaan parantaisi niiden saatavuutta.

Esteettömien ajoneuvojen hankintahinnat ja ylläpitokustannukset ovat huomattavasti korkeammat kuin tavallisten henkilöautojen. Liian alhaisten taksojen vuoksi yrittäjillä ei ole varaa uusien kalustoa, mikä johtaa osaltaan vanhojen ja epäturvallisten tai heikkolaatuisten autojen käyttöön.

Esteettömien ajoneuvojen kuljettajat joutuvat avustamaan asiakkaita enemmän kuin henkilöautojen kuljettajat, eikä nykyistä avustamisaikaa koeta riittäväksi. Parempi palkkaus voisi houkutella alalle enemmän kuljettajia, jotka ovat motivoituneita ja ammattitaitoisia.

Minkä suuruinen avustamislisän tulisi olla?

Avustamislisän tulisi olla kiinteä korvaus, josta ei anneta alennuksia kilpailutuksessa. Aineistonkeruun perusteella olisi perusteltua, että avustamislisään liittyvää odotusaikaa voitaisiin korvata myös yli 15 minuuttia perustellusta syystä.

Jotta avustamislisä kattaisi siitä aiheutuvat kustannukset, tulisi sen olla kyselyyn vastanneiden mukaan:

- » esteettömällä ajoneuvolla avustamislisän tulisi olla 24 euroa,
- » isolla esteettömällä ajoneuvolla avustamislisän tulisi olla 28 euroa,
- » Paaritaksilla avustamislisän tulisi olla 41 euroa.

Miten voidaan turvata alueellinen yhdenvertaisuus Kela-taksien saatavuudessa?

Alueellisen yhdenvertaisuuden turvaaminen Kela-taksipalveluissa edellyttää yhteistyötä eri osapuolten välillä sekä toimivaa ja yhdenvertaista järjestelmää. Alueellisia saatavuushaasteita on ilmennyt erityisesti syrjäseuduilla ja haja-asutusalueilla. Ongelmia on havaittu kulkuneuvon saatavuudessa haja-asutusalueilla, erityisesti lyhyillä matkoilla, jotka toteutetaan esteettömillä ajoneuvoilla. Nämä alueellisen yhdenvertaisuuden haasteet ovat osaltaan kytköksissä aiemmin käsiteltäviin kannustavuushaasteisiin.

Syrjäseutuja ja haja-asutusalueita voitaisiin pyrkiä tukemaan esimerkiksi seuraavin keinoin:

- » Maaseudulla ja syrjäseuduilla tulisi maksaa luokseajokorvausta, joka tekisi pitkistä siirtymistä kannattavia.
- » Palvelun sisällön pitäisi joustaa huomioimaan alueellisia eroja. Esimerkkinä vasteaika, jossa taksin pitää olla hakemassa asiakasta.
- » Taksiryttäjille, jotka toimivat syrjäseuduilla, voisi olla tarjolla erillisiä tukia tai korvauksia. Alueelliset erot hinnoittelussa voivat johtaa taksien keskittymisen kannattavammille alueille.
- » Järjestelmään tulisi sisällyttää päivystysvelvoite, jotta takset olisivat saatavilla kaikilla alueilla.
- » Toivetaksi-järjestelmä on pidetty, mutta sen toimivuuden varmistaminen edellyttäisi joitain kehittämistoimenpiteitä.

Miten turvataan myös lyhyiden kyytien toteutuminen?

Lyhyiden kyytien kannattavuus on keskeinen tekijä niiden toteutumisen turvaamisessa. Nykyisessä järjestelmässä lyhyet kyydit koetaan usein kannattamattomiksi. Monet taksiryttäjät välttelevät lyhyitä kyytejä, koska saatava korvaus on pieni suhteessa niihin kuluvaan aikaan ja vaivaan. Vain 25 prosenttia kyselyyn vastanneista kokee, että nykyinen järjestelmä varmistaa lyhyiden Kela-taksikyytien toteutumisen. Lyhyiden kyytien taksan tulisi perustua myös aikaan, ei pelkästään matkan pituuteen. Lisäksi kyytien yhdistelyä tulisi tehostaa, jotta kuljettajat saisivat ajettua useampia kyytejä samalla kertaa. Kyytien toteutumista saattaisi edistää myös lyhyille kyydeille asetettava erillinen takuuhinta.

5.2 Johtopäätökset

Enimmäishintasäätely on ollut keino hillitä Kela-taksipalveluiden kustannuksia ja varmistaa kustannusten ennakoitavuutta. Selvitys kuitenkin osoittaa, että sääntely ei nykyisessä muodossaan tue kaikkia sille asetettuja tavoitteita. Enimmäishinta tarjoaa keinon hallita kustannuksia, mutta se

ei ole määräytynyt todellisten tuotantokustannusten ja kohtuullisen voiton perusteella. Lisäksi asiantuntijat ovat kyseenalaistaneet hintasääntelyn tarpeellisuuden kilpailuilla taksimarkkinoilla, koska se voi joissain tapauksissa jopa nostaa hintatasoa tai heikentää markkinoiden joustavuutta.

Enimmäishintasääntelyn poistaminen ei yksin ratkaise nykyjärjestelmän haasteita.

Hintasääntelystä luopuminen voi jopa johtaa kustannusten nousuun erityisesti alueilla, joilla ei ole riittävää kilpailua. Taksitoimijat kokevat kuitenkin nykyisen järjestelmän ongelmallisena, sillä se ei turvaa kohtuullista voittoa eikä riittäviä kannustimia Kela-kyytien ajamiseen. Ongelma on merkittävä haja-asutusalueilla, joissa Kela-kydyt ovat usein keskeinen osa taksiyrittäjien toimeentuloa.

Nykyinen kilpailutusmalli suosii välityskeskuksia, jotka pystyvät tarjoamaan suuriakin alennuksia enimmäishinnoista ja perivät sitten taksiyrittäjiltä välityspalkkioita. Malli on johtanut tilanteeseen, jossa taksiyrittäjät kantavat suurimman taloudellisen riskin, mutta saavat suhteellisen pienen osuuden palvelun tuotoista. Lisäksi kilpailutusjärjestelmän kannustinongelmat voivat johtaa palvelutason heikkenemiseen, koska välityskeskuksilla ei ole kannustimia varmistaa korkeaa laatua sopimuskauden aikana.

Nykyinen Kela-taksijärjestelmä tarjoaa monia etuja, kuten asiakasturvallisuuden ja ennakoitavan palvelun, mutta sen kehittämiseksi on tunnistettu useita keinoja. Kehittämiskohteita ovat muun muassa enimmäishintasääntelyn kehittäminen, kohtuullisen voiton turvaaminen taksiyrittäjille, esteettömien ajoneuvojen saatavuuden parantaminen sekä tilausvälityskeskusten sääntely ja valvonta.

Mahdollinen Kelalle tai hyvinvointialueille säädettävä järjestämisvastuu ei suoraan poistaisi enimmäishintasääntelyn tarvetta, mutta se voisi parantaa järjestelmän hallinnointia ja palvelun laatua. Kyselyvastaajat kokivat, että nykyjärjestelmässä Kela-kyytien välittäminen ei ole tarpeeksi läpinäkyvää, ja että taksiyrittäjillä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa hinnoitteluun.

Selvityksen perusteella voidaan todeta, että Kela-taksipalveluiden nykyinen hintasääntely ja kilpailutusmalli kaipaavat uudistuksia. Nykyjärjestelmän ongelmat eivät ole yksiselitteisesti ratkaistavissa pelkällä hintasääntelyn poistamisella tai säilyttämisellä, vaan tarvitaan laajempia rakenteellisia uudistuksia.

5.3 Suositukset

Seuraavassa on esitetty selvityksen perusteella laaditut ehdotukset ja suositukset Kela-taksijärjestelmän kehittämiseksi. Kela-taksijärjestelmään ja sen kilpailutusmekanismeihin tehtäessä muutoksia tulisi huomioida jokaisen järjestelmään liittyvän tahon näkökulma. Huomioitavaa on, että kaikkia nykyisen järjestelmän ongelmia ei välttämättä ole mahdollista ratkaista kustannusneutraalisti, sillä merkittävä osa saatavuus- ja kannustinongelmista kytkeytyy taksiyrittäjien näkökulmasta Kela-kyytien heikkoon kannattavuuteen.

1. **Tilausvälityskeskusten roolin uudelleenarviointi:** Järjestelmän kestävyys, yhdenvertaisuuden ja taksiyrittäjien kannattavuuden parantamiseksi tulisi arvioida tilausvälityskeskusten roolia ja vastuista Kela-taksipalveluiden kokonaisuudessa.
2. **Kela-kyytien välityspalveluiden erillinen kilpailuttaminen:** Välityspalvelut tulisi kilpailuttaa erillään varsinaisista Kela-kuljetuspalveluista. Tämä mahdollistaisi sen, että välityspalvelun hinnoittelu olisi erillään Kela-kyydin toteuttamisesta, ja molemmat toimijat voisivat osallistua tuottamiensa palvelujen hinnoitteluun. Taksiryttäjät voisivat osallistua itse tuottamansa palvelun hinnoitteluun, mikä edistäisi kohtuullisen voiton toteutumista. Lisäksi eri toimijoiden vastuut tulisi määritellä uudelleen, mukaan lukien palkkio-sanktiojärjestelmään liittyvät yksityiskohdat.
3. **Enimmäishintojen indeksikorotusten kohdentaminen:** Mikäli enimmäishintasäätelyä ei haluta purkaa, tulisi indeksikorotuksia jatkaa. Korotukset tulisi kuitenkin kohdentaa niin, että ne kasvattavat taksiyrittäjien tuloja, eivätkä jää tilausvälityskeskusten voittoihin.
4. **Kela-kyytien omavastuuosuuden perimisen siirtäminen Kelan tehtäväksi:** Kelan tulisi tilittää taksiyritykselle koko matkan hinta ja periä omavastuuosuus itse asiakkaalta. Käytännön tulisi olla samankaltainen kuin hyvinvointialueiden käytäntö vammaispalvelulain mukaisissa kuljetuksissa. Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa on kirjattu selvityksen tekeminen tästä toimenpiteestä.
5. **Esteettömien ajoneuvojen saatavuuden parantaminen:** Nostamalla esteettömät ajoneuvot II taksiluokkaan parannettaisiin niiden kannattavuutta ja mahdollistettaisiin kaluston uusiminen nykyistä paremmin. Korkeampi taksa houkuttelisi alalle todennäköisesti enemmän kuljettajia. Tämä turvaisi palvelun saatavuuden myös tulevaisuudessa.
6. **Avustamislisän kehittäminen:** Avustamislisän tulisi olla kiinteä korvaus, josta ei anneta alennuksia kilpailutuksen yhteydessä. Lisäksi tulisi korvata myös yli 15 minuuttia kestävä avustaminen perustellusta syystä. Useat tahot esittivät avustamislisän laajentamista koskemaan myös tavallisia henkilöautoja. Avustamislisän nykyistä laajempaa porrastamista tulisi lisäksi selvittää, jolloin sen suuruus olisi mahdollista saada paremmin vastaamaan siihen käytettyä aikaa ja asiakkaan tarvetta.
7. **Lyhyiden kyytien kannattavuuden parantaminen:** Lyhyiden kyytien taksan tulisi perustua matkan pituuden lisäksi käytettyyn aikaan. Lisäksi lyhyille kyydeille tulisi asettaa takuuhinta.
8. **Alueellisen yhdenvertaisuuden tukeminen:** Maaseudulla ja syrjäseuduilla tulisi maksaa luokseajokorvausta, joka tekisi pitkistä siirtymistä kannattavia. Taksiryttäjille, jotka toimivat syrjäseuduilla, voisi olla tarjolla erillisiä tukia tai korvauksia. Lisäksi järjestelmään tulisi sisällyttää päivistysvelvoite, jotta taksit olisivat saatavilla kaikilla alueilla.
9. **Yhteistyön lisääminen ja hyvien käytäntöjen jakaminen:** Kelan, hyvinvointialueiden ja muiden julkisten kyytien järjestäjien tulisi tehdä nykyistä enemmän yhteistyötä ja jakaa hyviä käytäntöjä sekä tietoa hinnoittelumalleista ja niiden toimivuudesta.

Lähteet

Lait ja asetukset

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain väliaikaisesta muuttamisesta. 164/2017 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain 4 luvun väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen ja sairausvakuutuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta. 95/2024 vp.

Laki liikenteen palveluista (320/2017). Saatavilla sähköisesti osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2017/20170320>

Laki sairausvakuutuslain 4 luvun väliaikaisesta muuttamisesta (1144/2017). Saatavilla sähköisesti osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20171144>

Sairausvakuutuslaki (1224/2004). Saatavilla sähköisesti osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20041224>

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mietintö. StVM 10/2024 vp. Saatavilla sähköisesti osoitteessa https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/StVM_10+2024.pdf

Taksiliikennelaki (217/2007). Saatavilla sähköisesti osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070217>

Valtioneuvoston asetus sairausvakuutuksesta korvattavan taksimatkan enimmäishinnasta vuonna 2024 (1113/2023). Saatavilla sähköisesti osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2023/20231113>

Muut lähteet

Ahomäki, I., Pitkänen, V., Sieppi, A. & Väättänen, A. (2024). Procurement of publicly reimbursed taxi services. Kilpailu- ja kuluttajavirasto. <https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/working-papers/procurement-of-publicly-reimbursed-taxi-services/>

Euroopan komissio. (2012). Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltaminen valtiontukiin, jotka myönnetään yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen korvaamiseksi. EUR-Lex. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A52012XC0111\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A52012XC0111(02))

Invalidiliitto. (2024). Invalidiliiton lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi sairausvakuutuksesta korvattavan taksimatkan enimmäishinnasta vuonna 2025.

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=7dd824d6-f23c-4239-88c8-634ba18b7da4>

Kela. (2025). Taksimatkat. <https://www.Kela.fi/taksimatkat#miten-toimin-jos-tilattu-taksi-ei-tule>

Kilpailu- ja kuluttajavirasto. (2020). Taksimarkkinaselvitys. <https://www.kkv.fi/tutkimus-javaikuttaminen/julkaisut/muistiot/kkvn-taksimarkkinaselvitys/>

Kilpailu- ja kuluttajavirasto. (2024): KKV:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi eräiden sairausvakuutuslain muuttamisesta annettujen lakien voimaantulosäännösten muuttamisesta. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=05dab5df-3ce9-4f79-8bf1-f1904942c30>

KPMG Oy Ab. (2020). Arviointi Kelan hankintamenettelystä taksivälityspalveluissa. https://stm.fi/documents/1271139/2013549/Kela+hankintojen+arviointi+raportti_Taksiv%C3%A4lityspalvelut.pdf/54660eee-19e1-099f-3abc-d8ef2636db79/Kela+hankintojen+arviointi+raportti_Taksiv%C3%A4lityspalvelut.pdf?t=1606143167398

Luukkonen, E. (2021). Taksipalveluiden julkinen kilpailutus. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 8/2021. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/11/2021-kkv-selvityksia-8-2021-taksipalveluiden-julkinen-kilpailutus.pdf>

Oikeuskansleri. (2023). Kela-taksin käyttöön liittyvät epäkohdat (OKV/118/10/2022). Valtioneuvosto.

Sosiaali- ja terveysministeriö. (12.12.2024). Muistio VN/30997/2024. Valtioneuvoston asetus sairausvakuutuksesta korvattavan taksimatkan enimmäishinnasta vuonna 2025. <https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/150800>

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2021). Monikanavarahoituksen purkamisen parlamentaarisen työryhmän loppuraportti. VN/16946/2021-STM-26. <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/monikanavarahoituksen-purkamista-valmistelevan-parlamentaarisen-tyoryhman-mietinto-valmistunut>

Suomen Yrittäjät (2024). Suomen Yrittäjien lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi sairausvakuutuksesta korvattavan taksimatkan enimmäishinnasta vuonna 2025. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=7dd824d6-f23c-4239-88c8-634ba18b7da4>

Taksiliitto. (2024). Taksiliiton lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi sairausvakuutuksesta korvattavan taksimatkan enimmäishinnasta vuonna 2025. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=7dd824d6-f23c-4239-88c8-634ba18b7da4>

Traficom (2023). Taksipalvelujen tarjonta. Julkaistu 7.3.2023.
<https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/taksipalvelujen-tarjonta?toggle=L%C3%A4hteet%20ja%20lis%C3%A4tiedot>

Traficom. (2024). Esteetön taksikalusto: Raportti. Traficom.

Valtioneuvosto. (2023). Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58.

Vammaisfoorumi. (2024). Vammaisfoorumin lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi sairausvakuutuksesta korvattavan taksimatkan enimmäishinnasta vuonna 2025.
<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=7dd824d6-f23c-4239-88c8-634ba18b7da4>

owalg'roup