

Asia: VN/1631/2020

Arviomuistio taksisääntelyn toimivuudesta

Taksipalvelujen turvallisuus - nykytilan kuvaus, ongelmat ja toimenpide-ehdotukset

1. Pidätkö kuvausta taksipalvelujen turvallisuuden nykytilasta oikeansuuntaisena ja riittävän kattavana? Olisiko nykytilan kuvausta syytä täydentää joillain näkökulmilla? Onko tiedossanne sellaista aineistoa, jonka perusteella taksipalvelujen turvallisuuden tosiasiallista tilannetta voitaisiin arvioida? Onko tällaista tietoa olemassa myös lakimuutosta edeltäneeltä ajalta?

Turvallisuuden, laadun ja harmaan talouden kysymykset limittyvät selkeästi toisiinsa. Niiden erottelu toisistaan ja toimenpide-ehdotusten laatiminen vain yhdestä näkökulmasta kerrallaan saattaa aiheuttaa ongelmia toisissa kohdissa. Lisäksi turvallisuuskysymykset liittyen saatavuuden ja hinnoittelusta varmistumisesta olisivat vahvasti tämän teeman alle kuuluvia.

Suosittelavaa olisi, että kolmen ensin mainitun teeman osalta ongelmat ja toimenpide-ehdotukset koottaisiin yhteen, ja arvioitaisiin myös sitä, mitkä ongelmista juontuvat saatavuus- ja hinnoitteluasioista sekä välityskeskusten roolista.

2. Vastaako kyselytutkimuksista muodostuva kuva taksipalvelujen turvallisuudesta käsitystänne?

Jos turvallisuuden tarkastelua täydennetään laatu-, harmaa talous-, saatavuus- ja hinnoitteluosioilla, niin kuva täydentyisi entisestään. Eri turvallisuusosioista tulisi tehdä tarkemmat selvitykset, koska niissä on merkittävää variaatiota erityisesti turvallisuuden tunteen osalta.

3. Olisiko viranomaisen syytä selvittää taksipalvelujen turvallisuustilannetta nykyistä tarkemmalla tasolla?

Toisaalta turvallisuustilannetta tulisi tarkastella nykyistä syvemmin niillä alueilla, joilla turvallisuuden katsotaan alentuneen. Toisaalta suuren osan alueista ryhmitteleminen alle 20 000 asukkaan paikkakunniksi on arveluttavaa, sillä kyseiseen joukkoon kuuluu kaupungeista harvaan asuttuun maaseutuun ulottuva laaja alueluokituksen kirjo. Vähäväkisten, syrjäisten ja harvaan asuttujen alueiden turvallisuustilannetta olisi syytä selvittää palvelun saatavuuden näkökulmasta, ja sen vaikutuksesta ihmisten turvattomuuden tunteeseen. Taksiliikenteen saatavuuspuutteiden vuoksi päihtyneenä ajamisen todellista riskiä tulisi myös arvioida, ja tarvittaessa puuttua sen riskiä lisääviin tekijöihin.

4. Onko LVM:n arvio turvallisuuden nykytilan ongelmista oikean suuntainen? Oletteko tunnistaneet muita ongelmia, joita olisi tarpeen ratkaista julkisen sektorin toimenpiteillä?

Turvallisuuden, laadun ja harmaan talouden kysymykset limittyvät selkeästi toisiinsa, ja siksi turvallisuusteema toistuu eri muodoissaan myös muissa arviomuistion luvuissa. Korjaavat toimenpiteet tulisi koota yhteen.

Myös salassapitovelvollisuus, jonka mukaan kuljettajat eivät saaneet oikeudettomasti ilmaista tai hyödyntää ajotehtävissä tietoon tulleita asiakkaan liike- tai ammattisalaisuuksia taikka yksityisyyteen kuuluvia seikkoja, tulisi palauttaa lakiin takaisin.

5. Tulisiko taksinkuljettajille asettaa lisäkoulutusvaatimuksia? Mistä aiheista kouluttaminen vaikuttaisi parhaiten taksipalvelujen turvallisuuteen?

Kyllä. Laissa on ollut hivenen arveluttava lähtökohta, että taksialan tulisi olla matalan markkinoille pääsyn ala, jossa olisi mahdollista toimia osa-aikaisesti, vähäisellä kokemuksella ja kohtuullisin vähin taidoin moneen muuhun elinkeinotoiminnan alaan verrattuna. Taksialan kannalta on huono tavoite, että se toimisi tyypillisesti matalan kynnyksen työpaikkana, millä nähdään olevan merkitystä esimerkiksi maahanmuuttajien ja pitkäaikaistyöttömien työllistymisen kannalta.

Tämä lähtökohta heijastuu vahvasti arviomuistion lukuihin, jotka koskevat turvallisuutta, harmaata taloutta ja laatua.

Yrittäjä- ja kuljettajakoulutukset vaativampine kokeineen sekä kielitaidon ja paikallistuntemuksen vaatimukset olisivat kannatettavia. Omavalvonta ja -harkinta ei välttämättä ole riittävä taso, eikä elinkeinovapautteen vetoaminen auta ongelmien korjaamisessa.

6. Tulisiko mahdolliset lisäkoulutusvaatimukset kohdistaa kaikkiin kuljettajiin vai pelkästään esteettömillä ajoneuvoilla operoiviin kuljettajiin? Onko muuta tapaa selkeästi erottaa erityisryhmien palveluita tarjoavat kuljettajat ja kaikki kuljettajat kuin kaluston esteettömyys?

Lisäkoulutusvaatimukset tulee kohdistaa kaikkiin kuljettajiin eikä pelkästään esteettömillä ajoneuvoilla operoiviin kuljettajiin

7. Olisiko liikennepalvelulain 151 §:n taksiliikenneluvan haltijoiden kuljettajiin liittyvien velvoitteiden toteutuminen ja valvonta mahdollista toteuttaa toimialan sisäisellä koulutuksella sekä koulutussuunnitelmavaatimuksella? Mikä olisi tehokkaampi tapa varmistaa liikenneluvan haltijoille asetetun veloitteen toteutuminen?

Omavalvonta ja -harkinta ei välttämättä ole riittävä taso velvoitteiden toteuttamiseksi. Yrittäjä- ja kuljettajakoulutus vaativampine kokeineen sekä kielitaidon ja paikallistuntemuksen vaatimukset tulee varmistaa ulkopuolisen tahon toimesta

8. Tulisiko viranomaisten kenttävalvontaa lisätä siten, että valvonta keskittyisi entistä tehokkaammin myös erityisryhmien kuljetuksiin? Mihin valvonnan tulisi erityisesti kohdistua etenkin esteettömissä kuljetuksissa? Missä valvontaa olisi tehokasta suorittaa?

Valvonnan lisääminen ylipäänsä on tarpeen, ja myös sääntelytilannekuvan tietotarpeiden turvaamiseksi. Myös Kelan ja kuntien tulisi valvoa kilpailuttamiensa kuljetusten laatua ja turvallisuutta entistä paremmin, ja nimenomaan esteettömien kuljetusten osalta.

Valvontaa myös suoraan liikennevirrasta. Valvontaa voitaisiin lisätä myös esimerkiksi terveyskeskusten tai sairaaloiden läheisyyteen, jolloin valvonnan kohteeksi valikoituisi erityisryhmien kuljetuksia.

9. Onko tiedossanne muita toimenpiteitä, joilla tiedossa olevia turvallisuuden ongelmia voitaisiin ratkaista? Onko näistä toimenpiteistä kokemuksia esimerkiksi joistain muista maista tai joltain muulta toimialalta?

Suosittelavaa on siis paitsi se, että Sote- ja Kela-kyytejä kilpailuttavat julkiset hankintayksiköt kehittävät hankintaprosessejaan, niin myös lisäävät omaa valvontaansa.

Taksipalvelujen saatavuus- nykytilan kuvaus, ongelmat ja toimenpide-ehdotukset

10. Pidättekö kuvausta saatavuuden nykytilasta oikeansuuntaisena ja riittävän kattavana? Olisiko nykytilan kuvausta syytä täydentää joillain näkökulmilla? Onko lausunnonantajien tiedossa sellaista aineistoa, jonka perusteella taksipalvelujen saatavuuden tosiasiallista tilannetta voitaisiin arvioida? Onko tällaista tietoa olemassa myös lakimuutosta edeltäneeltä ajalta?

Kela-kyytien kilpailutuskäytännöt ja muut julkisesti tuetut kuljetukset, sillä niillä on merkittävä vaikutus taksimarkkinoiden rakenteeseen ja toimintaan (taksialan liikevaihdosta noin 40 prosenttia tulee julkisen sektorin hankkimista tai korvaamista kuljetuksista, ja harvaan asutulla alueella vielä huomattavasti enemmän) olisi pitänyt ottaa mukaan kuvaukseen, ja arvioida niiden vaikutuksia enemmän.

Kilpailutetuilla taksiliikenteen aloilla on suuri merkitys välityskeskusten toimintaan, ja molemmilla yhdessä alueellisiin taksimarkkinoihin ylipäättään, ja siten taksien saatavuuteen ja tarjontaan. Arviomuistio olisi ollut tarpeellista aloittaa välityskeskusten kuvauksella ja niiden tyypillisesti aiheuttamilla ongelmilla.

Julkisten hankintojen toteuttamisella ja Kela-kyytien järjestelemisellä on merkitystä myös sille, että pienetkin yrittäjät voisivat osallistua ja pärjätä kilpailutuksessa, ja edelleen myös välityskeskusten toiminnassa. Kysymys on tärkeä työllisyyden ja yrittäjyyden sekä edelleen alueiden hyvinvoinnin kannalta.

Taksipalvelujen tosiasiallinen saatavuus tärkeää, joten olisi tarpeen selvittää myös sitä, että onko taksien löydettävyys viime aikoina jopa heikentynyt.

Myös ilmastokysymykset olisi syytä ottaa mukaan tarkasteluun. Nykymallista seurannut palvelujen maantieteellinen keskittyminen erityisesti keskusalueille voi merkitä sitä, että ajetaan pitkiä matkoja noutamaan asiakasta. Siksi olisi tarpeen huolehtia siitä, että taksiverkko on riittävän kattava ja huomioida siinä taksien päivystys- ja ajojuoroasiat.

Erytisen ongelmallinen on ollut valinta siitä, että hinta- ja saatavuuskysymykset on eroteltu eri lukuihin eikä niitä edes käsitellä peräkkäin. Todellista kysyntäanalyysiä – ja mielellään vielä erityyppisillä alueilla – ei ole tehty. Kysyntä ja tarjonta (saatavuus) sekä ne tasapainottava hinta on

kokonaisanalyysia, jonka komponentteja ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä erikseen. Markkinat ovat lisäksi myös yleensä alueellisesti rajoittuneet.

11. Vastaako kyselytutkimuksista muodostuva kuva taksipalvelujen saatavuudesta käsitystänne palvelujen saatavuudesta?

Seuraava lause ja siihen liittyvä myöhempi selitys hintojen noususta: ”aiemmin voimassa olleella enimmäishintasäntelyllä saattoi olla vaikutusta tarjontaan, sillä se on voinut tehdä tarjonnan joillain alueilla ja ajankohtina kannattamattomaksi.” lienee partiaallinen selitys. Yhtä lailla hintojen nousua nimenomaan suurimman kysyntäpotentiaalin omaavilla alueilla voi selittää sekin, että kysyntää ei vielä kukaan tyydytä riittävän suuri tarjonta.

12. Olisiko viranomaisen syytä selvittää taksipalvelujen saatavuustilannetta nykyistä tarkemmalla tasolla?

Saatavuustilannetta täytyisi selvittää tarkemmin erityisesti harvaan asutuilla, syrjäisillä ja vähäväkisillä alueilla. Niillä saatavuusongelma kääntyy nopeasti myös turvallisuusnäkökohtiin.

13. Olisiko viranomaisen syytä edellyttää esimerkiksi taksiyrityksiä ja välitysyhtiöitä toimittamaan nykyistä laajemmin tietoa taksipalvelujen tarjonnasta? Miten tämä tulisi käytännössä toteuttaa? Millaisia kustannuksia tällaisesta veloitteesta voisi yrityksille syntyä?

KKV:n ehdotus seurantatiedon kehittämistä pohtivan työryhmän perustamisesta on ehdottomasti kannatettava. Lisäksi tulee huolehtia lainsäädännöllisesti siitä, että tietopohjan kasvattamiseksi tietojensaantioikeudet täsmennetään, ja tietojen toimittamatta jättäminen myös sanktioidaan. Hallinnollinen taakka toki kasvaa, mutta toisessa vaakakupissa on tärkeän yhteiskunnallisen ongelman ratkaiseminen oikeaan tietoon perustuen.

14. Koetteko, että LVM:n arvio saatavuuden nykytilan ongelmista on oikean suuntainen? Oletteko tunnistaneet muita ongelmia, joita olisi tarpeen ratkaista julkisen sektorin toimenpiteillä?

Nykysäntelyn tilan kohdalla olisi voimakkaammin korostettava dilemmaa siitä, että välityskeskuksesta tilattavan taksin varma tulo sekä kyseisen kyydin hinta ja laatu edellyttävät melkoista taksien yhteistyötä esim. brändäyksellä, mutta toisaalta kaikki yritysten välinen yhteistyö on lähtökohtaisesti kiellettyä. Jo sillä, että taksiyrittäjät voivat päättää taksivälityskeskuksen piirissä missä ja milloin tarjoavat palvelujaan, on piirteitä kielletystä markkinoiden jakamisesta, josta ei kuitenkaan saada näyttöä oikeusprosesseihin.

Jokin markkinaparametri joudutaan siten taksimarkkinoiden säntelyllä kiinnittämään. Moni seikka taksimarkkinoilla johtaa siihen, että kyseessä on epätäydellisen kilpailun markkinat, eikä puritaaninen markkinoiden vapauttaminen kaikkien yksityiskohtien osalta kykene ratkaisemaan kaikkia ongelmia samanaikaisesti, vaan ristiriitoja eri tavoitteiden osalta syntyy vääjäämättä.

15. Kannustaisiko KKV:n täsmällisempi ohjeistus siitä, missä tilanteissa ajovuoroista sopiminen olisi mahdollista hiljaisen ajan ajovuoroista sopimiseen, vai koettaisiinko ajovuoroista sopiminen tästä huolimatta riskialttiiksi (ottaen huomioon, että KKV voisi edelleen jälkikäteen katsoa yhteistyön kilpailulain vastaiseksi)?

Kilpailulakia sovelletaan ja arvioidaan tapauskohtaisesti jälkikäteen, eikä edes ohjeistus takaa sitä etteikö ko. tilannetta voitaisi lopulta katsoa kilpailulain vastaiseksi. Toisaalta sekä EU:n että Suomen kilpailulainsäädäntö perustuu itsearviointiperiaatteelle eikä poikkeuslupia tai puuttumattomuustodistuksia voida enää edes myöntää.

Ajovuorojen sopimisen voisi ulkoistaa puolueettomalle ja riippumattomalle taholle, eikä ajovuoroja varmaankaan kaikilla maantieteellisillä alueilla tarvitsisi määrätä, jos niillä on jo luontaisesti riittävää tarjontaa olemassa.

16. Jos liikennepalvelulakiin lisättäisiin säännös, jossa määritellään, milloin ajovuoroista sopiminen olisi sallittua, niin millainen säännöksen tulisi olla konkreettisesti? Pitäisikö siinä määritellä tietyt alueet tai ajankohdat, vai esimerkiksi tietynlainen taksitarjonnan tilanne (esim. alueella ei toimi yhtään aktiivista taksirytytystä)? Liittykö johonkin määrittelyvaihtoehtoon erityisiä huolia valvonnan toteuttamisen kannalta?

Ajovuorojen sopiminen tulisi ulkoistaa puolueettomalle ja riippumattomalle taholle. Monilla eri alueilla ajovuoroista ei varmaankaan tarvitsisi edes sopia.

Säädöksessä tulisi esittää määrittelyt kysynnän ja tarjonnan arvioinnille sekä alueen että ajankohdan osalta. Lisäksi tulisi huomioida taksirytyttäjien liikevaihdon jakautuminen eri markkinasegmenteille. Jos tietyn suuruinen osuus liikevaihdosta alueen taksirytyttäjillä syntyy julkisen sektorin hankkimista tai korvaamista kuljetuksista, niin silloin tuskin suurta vahinkoa kilpailulle aiheutetaan muilla kovin marginaalisilla markkinasegmenteillä.

Valvonnan osalta on tärkeää se, että julkisen sektorin hankkimissa tai korvaamissa kuljetuksissa kartellivalvontaa harjoitetaan aktiivisesti, ja näistä ns. alastomista kilpailunrajoituksista myös rangaistaisiin

17. Liittyisikö taksirytytysten väliseen ajovuoroista sopimiseen riskejä kilpailun vähenemisestä?

Osittain kyllä, mutta onko ajovuorolistojen laatiminen ylipäättään tarkoituksenmukaista tehdä välityskeskusten tai taksirytyttäjien keskuudessa? Voisiko olla jokin muu toimija? Täytyy olla olemassa keino järjestää päivytykset ja ajovuorot ainakin niille alueille, joilla taksipalvelujen kysyntä on niin vähäistä, ettei riittävä tarjontaa (ja saatavuutta) voi edes syntyä 365/24/7.

Kyseisillä alueilla (tai ajankohdilla) riittävää kilpailua ei siis synny, eikä ko. markkinasegmentti alueiden taksirytyttäjien liikevaihdosta kata edes kovin suurta osaa. Lisäksi päivytytys ei sulje pois sitä, etteikö taksirytyttäjät voisi muutoin olla ajossa muina ajankohtina taikka eri alueilla.

18. Onko tiedossanne muita toimenpiteitä, joilla tiedossa olevia saatavuuden ongelmia voitaisiin ratkaista? Onko näistä toimenpiteistä kokemuksia esimerkiksi joistain muista maista tai joltain muulta toimialalta?

Se, että kunnat hankkisivat markkinaehtoisia ja lakisääteisiä taksipalveluja täydentäviä taksipalveluja kuten esimerkiksi yöpäivytyksiä, ei varmaankaan tule toteutumaan kuntien heikon taloustilanteen

takia. Varsinkin kun tarve tällaisille hankinnoille olisi nimenomaan heikoimpien taloustilanteen omaavissa kunnissa.

Sen sijaan tärkeää olisi, että sääntelyllä veloitetaan välityskeskukset täsmentämään tilausvahvistuskäytäntöjään siten, että yksiselitteisesti ilmenee, onko vahvistettu vain tilauksen vastaanotto vaiko myös kuljetuksen tulo. Lisäksi hyödyllistä olisi, että ennakkotilauspalvelua tarjoavat välityskeskukset edellytetään jakamaan ennakkokyytitilaukset järjestelmässään hyvissä ajoin. Näillä toimenpiteillä voitaisiin vaikuttaa myös todettuihin turvallisuus- ja laatuongelmiin.

Harmaan talouden torjunta – nykytilan kuvaus, ongelmat ja toimenpide-ehdotukset

19. Pidätkö kuvausta harmaan talouden torjunnan nykytilasta oikeansuuntaisena ja riittävän kattavana? Olisiko nykytilan kuvausta syytä täydentää joillain näkökulmilla? Onko tiedossanne sellaista aineistoa, jonka perusteella taksialan harmaan talouden tosiasiallista tilannetta voitaisiin arvioida kattavammin? Onko tällaista tietoa olemassa myös lakimuutosta edeltäneeltä ajalta?

Turvallisuuden, laadun ja harmaan talouden kysymykset limittyvät selkeästi toisiinsa. Niiden erotteleminen toisistaan ja toimenpide-ehdotusten laatiminen vain yhdestä näkökulmasta saattaa aiheuttaa ongelmia toisissa kohdin. Lisäksi turvallisuuskysymykset liittyen saatavuuden ja hinnoittelun varmistumisesta ovat vahvasti tähän teemaan liittyviä.

Suosittelavaa olisi, että kolmen ensin mainitun teeman osalta ongelmat ja toimenpide-ehdotukset koottaisiin yhteen, ja arvioitaisiin myös sitä, mitkä ongelmista juontuvat erityisesti saatavuus- ja hinnoitteluluvuissa esitellyistä ongelmista ja välityskeskusten roolista niissä.

Verojen kiertämisen estäminen sekä talousrikollisuuden tai korruption torjuminen ja niiden paljastaminen ovat toki tärkeitä tavoitteita. Sen sijaan toteamus, että ”harmaan talouden torjuntaan tähtäävien toimenpiteiden tulisi lähtökohtaisesti tuottaa hyöty, joka ylittää siitä aiheutuvat kustannukset” ei välttämättä paras ohjenuora, eikä ainoastaan verotulojen varmistaminen..

Epäsuorien ja pitkien vaikutusketjujen aikaansaamien hyötyjen arviointi on vaikeaa, joen harmaan talouden torjunnassa saatetaan aliarvioida hyödyn määrää. Nimenomaan kartellien vastaiseen taisteluun sekä tasapuolisiin kilpailuedellytysten turvaamiseen ja taksialan luotettavuuteen kannattaa satsata. Tuskin on kenenkään etu, että epäreilun kilpailun seurauksena aiheutuu ”race to the bottom”-kilpailu, jolloin laatu- ja turvallisuuselementit ajan myötä heikkenevät niidenkin osalta, jotka pyrkivät toimimaan reilusti. Taikka tilanne heikkenee edelleen siitä syystä, että he joutuvat poistumaan kokonaan markkinoilta

20. Koetteko, että LVM:n arvio harmaaseen talouteen liittyvistä nykytilan ongelmista on oikean suuntainen? Oletteko tunnistanee muita harmaaseen talouteen liittyviä ongelmia, joita olisi tarpeen ratkaista julkisen sektorin toimenpiteillä?

Kartellien vastaiseen taisteluun sekä tasapuolisten kilpailuedellytysten takaamiseen ja taksialan luotettavuuden turvallisuuteen tulisi panostaa arviomuistion ehdotuksia voimakkaammin.

21. Liittykö toimenpiteissä ehdotetun tietosisällön keräämiseen ja säilyttämiseen erityisiä ongelmia?

Problematiikkaa tietojen keräämisestä, säilyttämisestä ja analysoinnin vaikeuksista on avattu riittävästi arviomuistiossa. Valitettavaa oli havaita, ettei kansallisen taksamittarisääntely olisi yksiselitteisesti EU:n taksamittaria koskevan mittauslaitedirektiivin mukaista, eikä kerättäviä tietoja ja tietojen toimitusvelvollisia ole määritelty selvästi.

22. Miten verovalvonnassa tarvittavien tietojen keräämis-, säilyttämis- ja toimitusvelvollisuuksia tulisi kohdistaa eri taksialan toimijoihin? Mitä asioita sääntelyssä pitäisi erityisesti huomioida?

-

23. Onko sovelluksilla mahdollista kerätä, säilyttää ja raportoida kaikkia tietoja, joita Verohallinto on esittänyt kerättäväksi ja toimitettavaksi? Mihin tietoihin mahdolliset haasteet liittyvät?

-

24. Millaisia kustannuksia toimijoille syntyisi esitettyjen harmaan talouden torjunnan toimenpiteiden toteuttamisesta?

Kaiken sääntelyn suunnittelussa ei voi olla lähtökohtana pelkästään hallinnollisen taakan keventäminen taikka alalle pääsyn helpottaminen. Sääntely on usein tarpeen yhteiskunnan kokonaisedun saavuttamiseksi. Taksamittarit tai vastaavat tiedot keräävät sovellukset tulisi ottaa käyttöön kustannuksista huolimatta. Kuljetusten ajaminen ilman taksamittaria voi lisätä harmaan talouden riskiä. Valitettavasti taksamittareiden toimittajat ovat vahvasti sidoksissa alan muihin toimijoihin, joten tämän problematiikan ratkaisua olisi myös ollut syytä pohtia.

25. Miten arvioitte eri harmaan talouden torjunnan toimenpiteiden vaikutuksia kilpailun toimivuuteen?

Niukahkot. Kartelliongelmat paikallistuvat pitkälti välityskeskusten liepeille, joten harmaan talouden torjunnan osalta toimenpiteiden keskiössä tulisivat olla ne samoin kuin julkisten hankintojen valvonta.

26. Jos lainsäädännössä asetettaisiin velvollisuus käyttää ulkoista taksitunnusta taksiajoneuvossa, millainen ulkoisen tunnuksen tulisi olla?

Valvonnan onnistumiseksi ulkoisen taksitunnuksen tulisi olla pakollinen. Pakollinen taksitunnus voisi tosiaan olla myös kevyesti ja edullisesti toteutettava, irrotettava tunnus (esimerkiksi imukupikiinnitteinen taksikupu tai ikkunaan kiinnitettävä tarra), mikä ei hankaloittaisi myöskään osa-aikaisen toiminnan harjoittamista.

27. Onko tiedossa muita toimenpiteitä, joilla tiedossa olevia harmaan talouden ongelmia voitaisiin ratkaista? Onko näistä toimenpiteistä kokemuksia esimerkiksi joistain muista maista tai joltain muulta toimialalta?

Arviomuistiossa on osuvasti todettu, että uusien taksiryttäjien yritystoiminnan harjoittamisen osaamistaso on laskenut, kun pakollista ryttäjäkoulutusta on vähennetty. Tämä ei liity pelkästään harmaaseen talouteen, vaan myös turvallisuus- ja laatukysymyksiin.

Lisäksi olisi mahdollistettava taksiliikenneluvan peruuttaminen, jos luvan haltija ei ole rekisteröitynyt kaupparekisteriin sekä Verohallintoon elinkeinotoiminnastaan verovelvolliseksi tietyn ajan kuluessa luvan myöntämisestä.

Taksipalvelujen hinnoittelu – nykytilan kuvaus, ongelmat ja toimenpide-ehdotukset

28. Pidätkö kuvausta taksipalvelujen hinnoittelun nykytilasta oikeansuuntaisena ja riittävän kattavana? Olisiko nykytilan kuvausta syytä täydentää joillain näkökulmilla? Onko tiedossanne sellaista taksipalvelujen hintoihin ja hintakehitykseen aineistoa, jota nykytilan kuvauksessa ei ole vielä esitetty?

Valinta siitä, että hinta- ja saatavuuskysymykset on eroteltu eri lukuihin eikä niitä ole käsitelty peräkkäin, on ollut ongelmallinen. Todellista kysyntäanalyysiä ei ole tehty. Kysyntä ja tarjonta (saatavuus) sekä ne tasapainottava hinta on kokonaisanalyysiä, jonka eri komponentteja ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä erikseen.

Hintojen nousun suurimman kysyntäpotentiaalin omaavilla alueilla voi selittää myös se, että kysyntää siellä ei vielääkään tyydyttäisi riittävän suuri tarjonta. Kyseisessä tilanteessa Traficom voisi käyttää mahdollisuuttaan asettaa toistaiseksi enimmäishinnan, koska hintojen nousu on merkittävästi ollut suurempi kuin yleisen kuluttajahintatason ja taksiliikenteen kustannusindeksin kehitys.

Lisäksi se, että KKV tutkii parhaillaan useita välityskeskusten mahdollisia määrävän markkina-aseman väärinkäyttötapauksia, kuvaa tärkeyttä nostaa välityskeskukset myös hinnoittelun osalta arvioinnin keskiöön.

29. Koetteko, että LVM:n arvio hinnoittelun nykytilan ongelmista on oikean suuntainen? Oletteko tunnistaneet muita ongelmia, joita olisi tarpeen ratkaista julkisen sektorin toimenpiteillä?

Moni seikka taksimarkkinoilla johtaa siihen, että kyseessä on epätäydellisen kilpailun markkinat, eikä puritaaninen markkinaliberalismi kaikissa sääntelyn yksityiskohdissa kykene ratkaisemaan kaikkia ongelmia samanaikaisesti. Näin ollen jokin markkinaparametri täytyy sääntelyllä kiinnittää. Hinnoittelun sen ei kuitenkaan tule olla.

30. Koetteko, että taksiyritysten nykyistä laajempi mahdollisuus sopia hinnoista lisäksi hintatietojen vertailtavuutta? Pitäisikö tällainen mahdollisuus rajata vain joihinkin tiettyihin tilanteisiin?

Taksiyritysten mahdollisuutta sopia hinnoista nykyistä laajemmin ei tule toteuttaa.

31. Koetteko, että Ruotsissa käytössä oleva tapa edellyttää takseilta tyypimatkan vertailuhinnan ilmoittamista lisäksi hintojen vertailtavuutta ja ymmärrystä kokonaishinnasta? Hyödynnettäisiinkö vertailuhintaa taksiyrityksen valinnassa?

Tyypimatkojen vertailuhintojen ilmoittaminen lisäksi hintojen vertailtavuutta ja myös ymmärrystä kokonaishinnasta. Hinnan etukäteen selvittämisen ja hintavertailun opettelu on todennäköisesti vielä keskeneräinen prosessi monilla taksinkäyttäjillä, mikä saattaa toki korjaantua ajan kanssa. Toisaalta on merkittävä epäkohta, että joka kymmenennessä taksissa on todettu ongelmia hintatietojen ilmoittamisessa, ja että kuluttajien kokemat riskit tulla huijatuiksi ovat lakimuutoksen myötä kasvaneet.

Lisäksi hinnan määräytymisen epäselvyys yhdistyy perinteisen taksamittarin puuttumiseen ja kielimuurista johtuviin haasteisiin saada hinnoittelusta lisätietoja kuljettajalta, jolloin kyse on myös

turvallisuus- ja laatuproblematiikasta. Kuluttajien vähäistä tietämystä ja heikkoa neuvotteluasemaa on siten usein suhteellisen helppo käyttää hyväksi taksiliikenteessä.

Toki helmikuussa voimaan tullut Traficomien määräys hinnan ilmoittamisesta voi jo sinänsä parantaa arviomuistion kuvaamaa tilannetta.

32. Jos taksimatkojen hinnoittelurakenne säänneltäisiin tietynlaiseksi, millainen sen tulisi olla käytännössä? Pitäisikö hinnoittelussa sallia tällöin useita hinnoittelutekijöitä? Jos sallittuja hinnoittelutekijöitä olisi vain yksi, mikä sen pitäisi olla?

Hinnoittelurakenteen sääntely tulisi suorittaa ensisijaisesti niin, että olisi mahdollista sopia matkan hinnasta ennen matkan alkamista, mutta vähintäänkin käytettävästä hinnoittelurakenteesta.

33. Olisiko hinnoista sopimisen edellyttäminen ennen taksimatkaa toimiva tapa vähentää hintoihin liittyvää epävarmuutta? Olisiko tällainen järjestely mahdollista toteuttaa käytännössä?

Hinnoista sopiminen ennen taksimatkaa vähentää hintoihin liittyvää epävarmuutta, joten ainakin tietyn rajan ylittyessä tulisi edellyttää hinnasta sopimista. Tätä hintarajaa voisi laskea jonkin verran nykyisestä yli 100 eurosta.

34. Jos taksipalveluille säädettäisiin kiinteät hinnat tai enimmäishinnat, tulisiko ne asettaa vain tietyille markkinasegmentille (esim. kadulta tai taksiasemilta otettavat kyydit), vai kaikille taksipalveluille?

Nykyinen sääntely periaatteessa mahdollistaa enimmäishintojen asettamisen, ja sitä tulee käyttää, kun hintojen nousu on merkittävästi ollut suurempaa kuin yleisen kuluttajahintatason ja taksiliikenteen kustannusindeksin kehitys. Tällöin kyseisten markkinoiden toiminnassa on selkeästi joitain ongelmia. Harkinnan tulee olla tapauskohtaista

35. Onko tiedossa muita toimenpiteitä, joilla tiedossa olevia hinnoitteluun liittyviä ongelmia voitaisiin ratkaista? Onko näistä toimenpiteistä kokemuksia esimerkiksi joistain muista maista tai joltain muulta toimialalta?

Ongelma ei ratkea ilman, että välityskeskukset veloitetaan luovuttamaan yksityiskohtaiset tiedot toimivaltaisille viranomaisille tilastointi- ja valvontatarkoituksiin

Taksipalvelujen laatu - nykytilan kuvaus, ongelmat ja toimenpide-ehdotukset

36. Pidättekö kuvausta taksipalvelujen laadun nykytilasta oikeansuuntaisena ja riittävän kattavana? Olisiko nykytilan kuvausta syytä täydentää joillain näkökulmilla? Onko lausunnonantajien tiedossa sellaista taksipalvelujen laatuun liittyvää aineistoa, jota nykytilan kuvauksessa ei ole vielä esitetty?

Turvallisuuden, laadun ja harmaan talouden kysymykset limittyvät selkeästi toisiinsa. Niiden erottelu toisistaan ja toimenpide-ehdotusten laatiminen vain yhdestä näkökulmasta saattaa aiheuttaa ongelmia toisissa kohdin. Lisäksi laatuksymykset liittyen saatavuuden ja hinnoittelun varmistumisesta ovat vahvasti tähänkin teemaan liittyviä.

Suosittelavaa olisi, että kolmen ensin mainitun teeman osalta ongelmat ja toimenpide-ehdotukset koottaisiin yhteen, ja arvioitaisiin myös sitä, mitkä ongelmista juontuvat erityisesti saatavuus- ja hinnoitteluluvuissa ilmenevistä ongelmista sekä välityskeskusten roolista.

Kyselytutkimuksen tulokset tulee huomioida: 1. hinnat 2. palvelujen saatavuus 3. turvallisuus, 4. taksin täsmällinen ja nopea saapuminen 5. asiakaspalvelu. Asiakaspalvelun voi erottaa yksistään laatuksymykseksi turvallisuuden ohella, jota on taas käsitelty omana arviointikokonaisuutena. Palvelujen saatavuus sekä taksin täsmällinen ja nopea saapuminen ovat toki laatua, mutta ne riippuvat pitkälti taksialan kokonaissäätelystä ja markkinoiden toimivuudesta, jota pitkälti kysynnän ja tarjonnan määräävä hintataso ohjaa. Hinta-laatu-suhteen komponenttien erillinen tarkastelu ei ole erityisen hyödyllistä.

Merkittävän osan alueista ryhmittelemisen alle 20 000 asukkaan paikkakunniksi on liian heterogeeninen joukko, sillä siihen kuuluu kaupungeista harvaan asuttuun maaseutuun ulottuva laaja alueluokituksen kirjo

37. Koetteko, että LVM:n arvio palvelujen laadun nykytilan ongelmista on oikean suuntainen? Oletteko tunnistanee muita ongelmia, joita olisi tarpeen ratkaista julkisen sektorin toimenpiteillä?

Kun laadun tarkastelua täydennetään turvallisuus-, harmaa talous-, saatavuus- ja hinnoitteluosioilla, niin kuva täydentyisi entisestään. Näistä eri laatuun vaikuttavista tekijöistä tulisi tehdä tarkemmat yhteisselvitykset.

Omavalvonta ja -harkinta laatuun vaikuttavien tekijöiden osalta ei välttämättä ole riittävä toimenpide. Yrittäjä- ja kuljettajakoulutus vaativampine kokeineen sekä kielitaidon ja paikallistuntemuksen vaatimukset voisivat olla edellytys paremman laadun kokemuksille.

Kuljettajan osaamisen monitorointiin ennen matkan alkua tulisi pohtia keinoja, ja korostaa voimakkaasti sitä, ettei ole pakko ottaa taksijonossa ensimmäisenä olevaa autoa. Toisaalta taas välityskeskusten brändin kautta laadun varmistaminen saattaa helposti johtaa kartelliin tai kolluusion tapaisiin ei-suotaviin kilpailuolosuhteisiin.

38. Tulisiko taksinkuljettajien kokeeseen sisällyttää joitain uusia elementtejä nykyisten lisäksi?

Paikallistuntemuksen osoittaminen sekä mahdollisesti lisäämällä kokeeseen erillinen kielitaitotesti

39. Tulisiko taksinkuljettajan kokeessa mitata kuljettajien osaamista kirjallisten kysymysten lisäksi myös käytännössä? Miten käytännön testaus tulisi toteuttaa?

Kokeen vaatimustason nosto ylipäänsä, ja yksi käytännössä mitattava osaamisalue voisi olla kumotun taksiliikennelain aikaan käytössä ollut paikallistuntemuskoe. Paikallistuntemuskoe voisi paljastaa epäsuorasti myös kielitaito-ongelmat ilman, että perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia heikennettäisiin tai ettei yhdenvertaisuusnäkökulma toteutuisi

40. Vaikuttaisiko taksinkuljettajien kokeen vaatimusten kiristäminen työvoiman saatavuuteen taksialalla? Kohdistuisivatko vaikutukset erityisesti jollekin alueelle tai joihinkin palveluihin?

Kaikenlaisen sääntelyn suunnittelussa ei voi olla lähtökohtana pelkästään hallinnollisen taakan keventäminen tai työvoiman saatavuuden haasteet. Tiukempi sääntely on usein tarpeen yhteiskunnan kokonaisedun saavuttamiseksi.

41. Koetteko, että liikenneluvan haltijoihin kohdistuva velvoite kuljettajien koulutussuunnitelmasta ja koulutuksen järjestämisestä voisi parantaa palvelujen laatua?

Omavalvonta tai -harkinta ei välttämättä ole riittävä taso velvoitteiden toteuttamiseksi myöskään koulutuskysymyksissä, ja erityisesti alueilla, joissa kilpailutilanteen aiheuttamaa painetta laadun parantamiseksi ei ole.

42. Millaisia kustannuksia arvioisitte yrityksille syntyvän, jos yrityksiä edellyttäisiin huolehtimaan kuljettajien koulutuksesta esimerkiksi vastaavan sisältöisenä kuin taksinkuljettajien koulutus oli ennen liikennepalvelulain voimaantuloa?

Lienee myös yritysten oma etu, että sillä on koulutettuja ja ammattitaitoisia kuljettajia.

43. Koetteko, että koulutussuunnitelmaan ja koulutuksen järjestämiseen liittyvällä velvoitteella olisi vaikutuksia toimialan kilpailutilanteeseen?

Lähtökohta on se, että kilpailussa pitäisi pärjätä hinta-laatusuhteeltaan parhaat yritykset, ja ne voivat kehittää laatuaan koulutuksen avulla. Silti olisi tarpeen olla yhteiskunnan asettama perälauta, jottei epätoivottava ”race to the bottom” -skenaario toteutuisi. Laadun monitorointi etukäteen on asiakkaille kovin vaikeaa epäsymmetrisen informaation takia.

Toive siitä, että välityskeskukset panostaisivat jatkossa jopa nykyistä enemmän kuljettajien omaehtoiseen kouluttamiseen, voi olla kilpailullisten olosuhteiden ylläpitämisen takia ongelmallinen

44. Onko tiedossanne muita toimenpiteitä, joilla tiedossa olevia laatuongelmia voitaisiin ratkaista? Onko näistä toimenpiteistä kokemuksia esimerkiksi joistain muista maista tai joltain muulta toimialalta?

-

Välityskeskusten rooli ja toiminta – nykytilan kuvaus ja ongelmat

45. Pidätkö kuvausta välityskeskusten roolin ja toiminnan nykytilasta oikeasuuntaisena ja riittävän kattavana? Olisiko nykytilan kuvausta syytä täydentää joillain näkökulmilla? Onko tiedossanne sellaista taksipalvelujen välityskeskusten toimintaan liittyvää aineistoa, jota nykytilan kuvauksessa ei ole vielä esitetty?

Kuvauksesta on lähtökohtaisesti poissuljettu Kela-kyytien kilpailutuskäytännöt, joilla on merkittävä vaikutus taksimarkkinoiden rakenteeseen ja erityisesti välityskeskusten toimintaan sekä toistuviin kilpailuoikeudellisiin ongelmiin.

Lisäksi muistiossa on em. syytä johtuen keskitytty lähinnä isompien kaupunkien olosuhteiden kuvaamiseen, ja niiden ongelmien ratkaisemiseen. Esim. multihoming-mahdollisuus tuskin olisi realistinen vaihtoehto pienemmällä paikkakunnilla.

Arviomuistio olisi voinut sisältää myös infoa välityskeskusmarkkinoista, ja nimenomaan alueellisesti, ja kuvata niiden yhteydet toteutuneisiin Kela-kyytien järjestelyihin.

46. Koetteko, että LVM:n arvio välityskeskusten nykytilan ongelmista on oikean suuntainen? Oletteko tunnistanee muita ongelmia, joita olisi tarpeen ratkaista julkisen sektorin toimenpiteillä?

Muistio ei juurikaan auttanut tuottamaan kattavaa tietoa taksivälitysmarkkinoista ja liikennepalvelulain vaikutuksista, koska Kela-kytyt oli suljettu tarkastelun ulkopuolelle. Koska välityskeskukset ovat mm. Kela-kyytien osalta määräävässä markkina-asetuksessa alueillaan, niin kyseisten kyytien heijastusvaikutukset ovat merkittäviä myös muuhun välitystoimintaan ja taksimarkkinoihin ylipäätään.

Kokemus on vahvasti osoittanut, että välitysyhtiön päätöksenteossa suositaan yhtiön omistavia taksiryhmiä suhteessa välitysyhtiön välityspiirissä mahdollisesti toimiviin muihin taksiryhmiin, jolloin kilpailulain kannalta päädytään usein hankaliin tilanteisiin. Nämä kilpailuoikeudelliset ongelmat olisi tullut nostaa vielä vahvemmin tarkastelun keskiöön

47. Koetteko, että kilpailulain täytäntöönpanotoimet ovat riittäviä korjaamaan arviomuistiossa kuvatut kilpailun toimivuuteen ja välityskeskukseen liittyvät nykytilan ongelmat?

Kilpailulailla ei voida paikata niitä ongelmia, jotka Kela-kyytien kilpailutuskäytännöillä pahimmassa tapauksessa on tuotettu. Lisäksi ylipäätään taksiala on ollut sellainen, johon KKV on melko lailla systemaattisesti soveltanut kilpailulain 32 pykälää.

KKV:n selvityksessä todetut välityskeskusten toiminnasta juontuvat epäkohdat ovat ilmeisiä, mutta niiden ratkaisu on yhteydessä myös todettuihin saatavuus-, hinnoittelu- ja laatuongelmiin. Sääntelyä tarvitaan kilpailulain täytäntöönpanotoimien rinnalla. Kilpailulaki ei sovellu hyvin toimialan jatkuvaan valvontaan ja sääntelyyn.

48. Onko taksipalvelujen välitystoimintaan liittyviä virhe- ja vahingonkorvaussäännöksiä syytä selkeyttää lainsäädännön tasolla? Liittyykö vastuun jakautumisen käytännön toteuttamiseen näkökohtia, jotka pitäisi sääntelyä mietittäessä huomioida? Miten kuluttajan sopimuskumppanin tunnistamiseen liittyvät haasteet voitaisiin ratkaista niin, että välityskeskuksen on edelleen mahdollista erottautua markkinoilla ja antaa palvelulupauksia? Mitä hyötyjä tai haittoja lisäsääntelyyn liittyisi?

KKV:n taksipalvelujen kuluttajansuojan vahvistamiseen liittyvät tavoitteet linkittyvät vahvasti oikeusministeriössä käynnissä olevaan kuluttajansuojalain muutoshankkeeseen, joita ei valitettavasti oltu otettu arviomuistioon mukaan

49. Tulisiko useaan taksien tilausvälityskeskukseen kuulumisen (multihoming) varmistaa erityislainsäädännön avulla? Tulisiko velvoite rajoittaa vain joihinkin välityskeskukseen? Miten velvoitteen piiriin kuuluvat välityskeskukset olisi mahdollista rajata? Mitä hyötyjä ja haittoja kyseiseen sääntelyyn liittyisi?

Multihoming-kysymyksessä kuluttaja- ja kilpailunäkökulmat ovat kaikkein hankalimmat ratkaistavissa samanaikaisesti. Multihoming voi ratkaista joitain kilpailuongelmia, mutta aiheuttaa niitä muihin arviomuistiossa esille nousseisiin ongelmiin.

50. Onko tiedossanne muita toimenpiteitä, joilla tiedossa olevia välityskeskukseen liittyviä ongelmia voitaisiin ratkaista? Onko näistä toimenpiteistä kokemuksia esimerkiksi joistain muista maista tai joltain muulta toimialalta?

-

Muita kommentteja ja tietoja

Onko teillä muita kommentteja tai lisätietoja taksisääntelyn tarkistamiseen liittyvän säädöshankkeen jatkotyössä huomioitavaksi?

Arviomuistion sisältöä ohjaa paljon ne asiat, jotka on lähtökohtaisesti poissuljettu muistion ulkopuolelle eli Kela-kyytien kilpailutuskäytännöt ja muut julkisesti tuetut kuljetukset, sillä niillä on merkittävä vaikutus taksimarkkinoiden rakenteeseen ja toimintaan (taksialan liikevaihdosta noin 40 prosenttia tulee julkisen sektorin hankkimista tai korvaamista kuljetuksista, ja harvaan asutulla alueella vielä huomattavasti enemmän), sekä taksipalveluiden kuluttajasääntelyn tarkistamiseen liittyvät teemat.

Toiseksi edellä mainituista syistä johtuen välityskeskusten rooli ja toiminnan pelisäännöt olisi tullut nostaa keskeisempään asemaan, koska niiden toiminta vaikuttaa kaikkiin muistion arviointikohteisiin: turvallisuus, saatavuus, harmaan talouden edellytykset, hinnoittelu ja laatu.

Ja kuten KKV:kin on todennut, niin kilpailulaki ei sovellu kovin hyvin toimialan jatkuvaan valvontaan ja sääntelyyn. KKV on esittänyt siitä syystä harkittavaksi myös välitystoimintaa koskevaa erityislainsäädäntöä, jolla edistettäisiin esimerkiksi autoilijoiden mahdollisuuksia kuulua useamman välityskeskukseen piiriin ja että täsmennettäisiin välityskeskusten kyytitietojen luovutusvelvollisuutta. Listaa olisi perusteltua jatkaa myös muilla keinoilla.

Lisäksi arviomuistion osalta on todettava myös se, että on ongelmallista esittää turvallisuus, saatavuus, harmaan talouden edellytykset, hinnoittelu ja laatu erillisinä kysymyksinä, ja olisi kaivattu systemaattisempaa ja analyttisempaa otetta eri arviointikohteiden keskinäisriippuvuuksien analysointiin.

Arvioinnit perustuvat myös niihin lähtökohtiin, että taksialan tulisi olla matalan markkinoille tulon ala, jossa olisi mahdollista toimia osa-aikaisesti, vähäisellä kokemuksella ja kohtuullisin vähin taidoin moneen muuhun elinkeinotoiminnan alaan nähden. Tämä lähtökohta heijastuu voimakkaasti arviomuistion lukuihin, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, harmaata taloutta ja laatua. Lisäksi kuluttaja on taksimarkkinoilla aina se heikompi osapuoli, joka kärsii epäsymmetrisestä informaatiosta, ja jotka koskevat myös valinnanvapauden peruselementtejä eli saatavuutta ja hinnoittelua. Turvattomuuden tunne ja pelko siitä, että voi tulla huijatuksi on aina oikea subjektiivinen näkemys, vaikkei se perustuisikaan faktoihin.

Joka arviointikappaleessa toistuvat huomiot siitä, että tietoa on puutteellisesti, niiden tulkinnoissa on variaatiota ja että tiedon hankinta valvonnoin, tietopyynnöin ja kyselyin on kallista. Niissä toistuu myös tarve siitä, että tietoa pitäisi saada lisää. Tiedonhankinnan pitää kuitenkin perustua aina sille ajatukselle, että taustalla on joko (talusteoreettinen) teoria taikka mallinnus siitä, mitkä eri tekijät vaikuttavat erilaisiin lopputulemiin ja kuinka, joten tiedon hankinnan tasovaatimukset nousevat. Sillä tiedolla, joka on hankittu miettimättä, miten ja mihin sitä tarvitaan ei voida tuottaa haluttuja vastauksia, mikä käy ilmi myös arviomuistion tekstistä. Ja varsinkin silloin, kun oltaisiin haluttu tietoja eri tyyppisiltä markkinoilta. Esimerkiksi kyselyissä alle 20 000 asukkaan paikkakunnissa on valtavasti variaatiota jo alueluokituksen kannalta kaupungeista harvaan asuttuun maaseutuun.

Tiedon hankinnan osalta laadun varmistaminen on senkin takia tärkeä, että tiedon keruu aiheuttaa aina hallinnollisen taakan lisääntymistä, eli tiedon hankinnan tulisi aina olla kustannus-tehokasta kaikkien osapuolien näkökulmasta.

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

-

Tiainen Timo
Itä-Suomen aluehallintovirasto