

20.1.2020

KKV:n taksimarkkinaselvitys¹

Sääntelymuutostarpeiden arvioinnin lähtökohtia

Raportissa arvioidaan taksiiudistuksen vaikutuksia sekä mahdollisesti tarvittavia sääntelymuutostarpeita. Keskityimme kysymyksiin, jotka on nähty tärkeiksi kilpailu- ja kuluttajapolitiikan näkökulmasta.

Keskeinen kysymys on, mitä taksialalla olisi tapahduttava, jotta markkinat toimisivat nykyistä paremmin asiakkaiden ja koko kansantalouden eduksi. Tämä tarjoaa pohjan sen arvioinnille, mitä toivottavia muutoksia on mahdollista saada aikaan sääntelyn keinoin.

Arviota hankaloittavat seuraavat näkökohdat:

- ei ole saatavilla riittävästi tietoa kyseisen ongelmalliseksi katsotun asian vakavuuden todellisesta asteesta
- taksimarkkinoiden toimintaan vaikuttaa taksimarkkinasääntelyn lisäksi monet muut tekijät (esimerkiksi julkisten kilpailutusten toteuttaminen ja teknologinen kehitys)
- muutokset vaativat usein sopeutumisaikaa, jonka kestoa on vaikea ennalta arvioida ja
- uudistuksissa on yleensä sekä voittajia että häviäjiä, joiden välinen punninta on vaikea, mutta kuitenkin välttämätön osa kokonaisarvioita.

Arvioinnissamme on käytetty seuraavia välineitä:

- taloustieteellinen teoreettinen kirjallisuus
- kilpailuvalvonnan ja kuluttaja-asiamiehen valvontatyössä saadut kokemukset ja muut viestit markkinoilta
- oikeudellinen arviointi sekä
- erilaisia muita taksimarkkinoita koskevia tilastotietoja ja raportteja.

Taksimarkkinoiden vapauttamisen mahdollisuudet ja uhat

Taloustieteellisen tutkimuksen ja aikaisempien kansainvälisten kokemusten perusteella tiedetään, että taksimarkkinat eivät ole kaikkein helpoimpia markkinoita avata kilpailulle. Suomen kaltaisessa harvaan asutussa maassa, jossa alueet ovat hyvin erilaisia, kaikille alueille sopivan sääntelyn kehittäminen on erityisen vaativa tehtävä. Tämä tiedettiin jo uudistusta valmisteltaessa.

Sääntelyn kehittämistä vaikeuttaa myös se, että alalla on meneillään merkittävä teknologinen murros, joka vaikuttaa taksimarkkinoiden toimintaan tulevaisuudessa tavalla, jota on vaikea ennakoida. Teknologinen murros tarjoaa taksialan yrittäjille mahdollisuuksia tarjota uudenlaisia palveluja uudella tavalla siten, että alan tuottavuus ja asiakkaiden hyvinvointi kohoavat. Tyypillisesti merkittäviä tuottavuutta kohottaneita teknologisia murroksia on luonnehtinut innovoinnin lisääntyminen, yritysten välisten erojen kasvu sekä

¹ Tämän raportin valmisteluun ovat osallistuneet Mika Maliranta, Satu Toepfer, Valtteri Virtanen, Max Jansson, Lauri Kirkkola, Matias Pietola, Jussi Pääkkönen, Hannu Raatikainen, Antti Sieppi, Jarkko Vuorinen ja Eero Vähä-Vahe.

20.1.2020

yritys- ja tuotantorakenteiden kiihtynyt muutos.² Kilpailu on tällaisen tapahtumasarjan keskeinen kiihdyttävä. Aikaisempien kokemusten ja tutkimustiedon perusteella tiedämme, että sääntelyä purkamalla päästään varmimmin kuluttajien hyvinvointia parantaviin tuloksiin silloin, kun siihen samalla yhdistetään vahva kilpailu- ja kuluttajapolitiikan täytäntöönpano.³

Taloustieteen teoria ennustaa ja empiirinen tutkimus vahvistaa, että kilpailun kiristyminen muuttaa usein markkinaosuuksia toimialan yritysten välillä. Näin näyttäisi tapahtuvan Suomen taksimarkkinoilla varsinkin suurimpien taksiryttäjien (vähintään neljä ajoneuvoa) välillä. Niistä neljännes arvelee vähentävänsä kalustoaan, mutta toisaalta yhtä suuri osuus ryttäjistä arvelee lisäävänsä kalustoaan tulevien parin vuoden aikana.⁴ Alalla toimivien suurten taksiryttäjien välillä saattaa siis olla käynnissä ainakin jonkinasteista toimialan tehokkuutta kohottavaa ”luovaa tuhoa”. Parhaimmillaan tällainen luovan tuhon prosessi ruokkii uusia innovaatioita ja kiihdyttää tuottavuuden kasvua tavalla, joka kohottaa kuluttajien hyvinvointia merkittävästikin. Uhkana on kuitenkin kilpailun hyytyminen joko markkinoiden liiallisen keskittymisen tai kilpailulainvastaisen toiminnan seurauksena. Tämän vuoksi kilpailuviranomaisella pitää olla riittävän vahvat keinot kilpailulle haitallisten kehityskulkujen toteamiseen ja niihin puuttumiseen.

Sääntelymuutostarpeita arvioitaessa on tärkeää muistaa, että kuluttajien ja kansantalouden intressit eivät ole välttämättä samat kuin taksiryttäjien intressi. Lisäksi on syytä pitää mielessä, että uudistuksen vaikutukset vaihtelevat myös perinteisten taksiryttäjien välillä ja että uudistuksen jälkeinen sopeutuminen on vielä kesken. Yleisesti ottaen perinteisillä toimijoilla on ymmärrettävästi intressi tarjota sellaisia ratkaisuehdotuksia, jotka vahvistavat niiden omaa markkina-asemaa vastoin uusien ryttäjien ja kuluttajien etua.

Taksiliikenteen vapauttamisen synnyttämä kiivas keskustelu on ymmärrettävää, sillä uudistuksen vaikutukset vaihtelevat sekä eri kuluttajaryhmien että eri taksialan ryttäjien välillä. Taksi on välttämättömyyspalvelu erityisesti monille erityisryhmille ja tärkeä joukkoliikenteen täydentäjänä silloin, kun joukkoliikennettä ei ole saatavissa tai sen tarjonta on vähäistä. Eri käyttäjäryhmillä on myös erilaisia valmiuksia sopeutua muutoksen asettamiin vaatimuksiin tai hyötyä esim. digitalisaatiosta ja alustoista. Heikoille ja haavoittuville käyttäjäryhmille tämä on vaikeampaa kuin muille. Etukäteen ennakoitiin, että uudistus vaikuttaisi taksimarkkinoiden toimintaan eri tavalla taajamissa kuin harvaanasutuilla aluilla. Tyytymättömyys tarvetta vastaavan taksin saatavuuteen on sitä suurempaa mitä pienemmästä kunnasta on kyse.⁵ Tosin tilanne on ollut tämän kaltainen jo ennen uudistusta.

Ei ole yllättävää, että vanhat taksiryttäjät ovat suhtautuneet uudistukseen selvästi kielteisemmin kuin uudet taksiryttäjät. Yllätys ei ole myöskään se, että uudistuksen vaikutukset vaihtelevat vanhojen taksiryttäjien välillä. Taksiliikenteen ryttäjien oman arvion mukaan taksialan kilpailutilanne on kiristynyt sitä enemmän, mitä suuremmasta kunnasta on kyse.⁶ Kilpailu laskee hintoja ja heikentää yritystoiminnan kannattavuutta eli on tässä mielessä yleisesti ottaen ryttäjien näkökulmasta kielteistä, koska

² Ks. esim. Foster, L., Grim, C., Haltiwanger, J. C., & Wolf, Z. (2018). *Innovation, productivity dispersion, and productivity growth* (No. w24420). National Bureau of Economic Research.

³ Ks. Philippon, Thomas. *The Great Reversal: How America Gave up on Free Markets*. The Belknap Press of Harvard University Press, 2019.

⁴ Ks. Traficomien tutkimuksia ja selvityksiä 4/2019, s. 29.

⁵ Ks. Traficomien tutkimuksia ja selvityksiä 4/2019, s. 18.

⁶ Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten taksiliikenteen ryttäjistä 67 prosenttia koki, että kilpailu on kiristynyt joko jonkin verran tai merkittävästi. Alle 10 000 asukkaan kunnissa vastaava luku oli 44 prosenttia ja 10 000 – 30 000 asukkaan kunnissa 48 prosenttia. (Traficomien tutkimuksia ja selvityksiä 4/2019, s. 27).

20.1.2020

voitontavoittelu on yritystoiminnan keskeinen tavoite. Sen sijaan yleensä kuluttajien näkökulmasta ja joskus kaikkein tehokkaimpien yrittäjien näkökulmasta kiristyvä kilpailu on myönteistä.

Suosituksset: On syytä hakea ratkaisuja, joiden avulla **taksimarkkinoilla lisätään kilpailua sekä markkinaehtoisuutta ja samalla pidetään huolta kuluttajien ja varsinkin haavoittuvimpien asiakasryhmien riittävästä suojelusta** myös sellaisissa tilanteissa, joissa siitä koituu haittaa markkinoilla toimiville yrittäjille. Ratkaisuvaihtoehtoihin kuuluu kilpailulainsäädännön mahdollistamat keinot, viranomaisten sääntelyn nojalla antamat määräykset, sääntelymuutokset tai erityislainsäädännön käyttö. Näiden kaikkien keinojen käyttöön on syytä varautua. Yksityiskohtaisempia suosituksia esitetään jäljempänä.

Kuluttajansuojan tarve taksimarkkinoilla

Taksimarkkinoilla voidaan tunnistaa ainakin seuraavat kuluttajansuojaa edellyttävät erityispiirteet ja tarpeet:

1. Kuluttaja on yleensäkin sopimussuhteen heikompi osapuoli, mutta taksimarkkinoilla kuluttajan neuvotteluasema suhteessa taksiyrittäjään voi olla erityisen epätasapuolinen. Taksia tarvitaan usein kiireessä, erityistilanteissa tai hankalana ajankohtana, jolloin paikalle sattuva palveluntarjoaja on eräänlainen hetkellinen ja paikallinen monopoli.
2. Taksi on välttämättömyyspalvelu erityisesti monille erityisryhmille ja tärkeä joukkoliikenteen täydentäjänä silloin, kun joukkoliikennettä ei ole saatavissa tai sen tarjonta on vähäistä. Tästä syystä taksipalveluiden hinnoittelu, saatavuus ja turvallisuus vaativat erityistä huomiota.
3. Sääntelyn keinoin voidaan varmistaa, että kuluttajan on riittävän helppoa tunnistaa kaupanteon sopijaosapuoli, että hänellä on kaikissa neuvottelutilanteissa riittävä suoja kohtuuttomilta ehdoilta ja hinnoilta ja että vastuut on selvästi määritelty virhe- ja vahingonkorvaustilanteissa.
4. Sääntelytoimin voidaan varmistaa, että kuluttajalla on aina mahdollisuus arvioida riittävän helposti ja luotettavasti hinnan muodostusta sekä tehdä tämän pohjalta vertailua.
5. Kuluttajansuojan turvaamiseksi on myös tarpeellista varmistaa sääntelyn keinoin, että kuljetusvälineistö on riittävän turvallista ja muutenkin laadukasta sekä kuljettajien osaaminen riittävää.

Jos asiakkaiden luottamusta taksimarkkinoiden toimintaan voidaan lisätä kuluttajansuojan keinoin, tällä voidaan odottaa olevan myönteinen vaikutus markkinoiden kasvuun ja toimivuuteen. Lisäämällä hintatietoisuutta ja helpottamalla palvelujen vertailtavuutta voidaan parantaa myös toimialan dynamiikkaa tavalla, joka suosii parhaita yrittäjiä ja tätä kautta edistää tuottavuuden kasvua taksitoimialalla.

Toisaalta teknologinen kehitys on vaikuttanut siihen, että kuluttajan mahdollisuudet tutustua vaihtoehtoihin ja kilpailuttaa niitä ovat kohentuneet. Tälle kehityskululle on odotettavissa jatkoa.

Suosituksset: Virhe- ja vahingonkorvausäännökset tulisi saada lakiin. Tämä edellyttää sen tarkastelua, kuka on virheestä vastaava kuluttajan sopimuskumppani sekä välityskeskusten roolin ja vastuiden pohtimista suhteessa kuluttajaan. Bränditunnusten käytössä tulee varmistaa, että sopimuskumppani on aina tunnistettavissa. Kuluttajalle tulee myös olla selkeää, minne osoittaa reklamaatiot. Sääntelytavoitteiden yhteensovittaminen näiden kysymysten kohdalla on tärkeää. Virhevastuu ja käyttäjän oikeus vahingonkorvaukseen tulisi taata myös julkisesti kustannettujen kyytien osalta. **Saatavuutta, hintakehitystä, ja hinnan ilmoittamisen toteutumista käytännössä lain edellyttämällä tavalla kaikissa tilausmuodoissa tulee edelleen seurata ja mahdollisiin puutteisiin tai ylilyönteihin tulee olla todellinen valmius puuttua.** Hinnanmuodostuksessa tilaustavan (tilaus puhelimitse maksullisesta tilausnumerosta ja

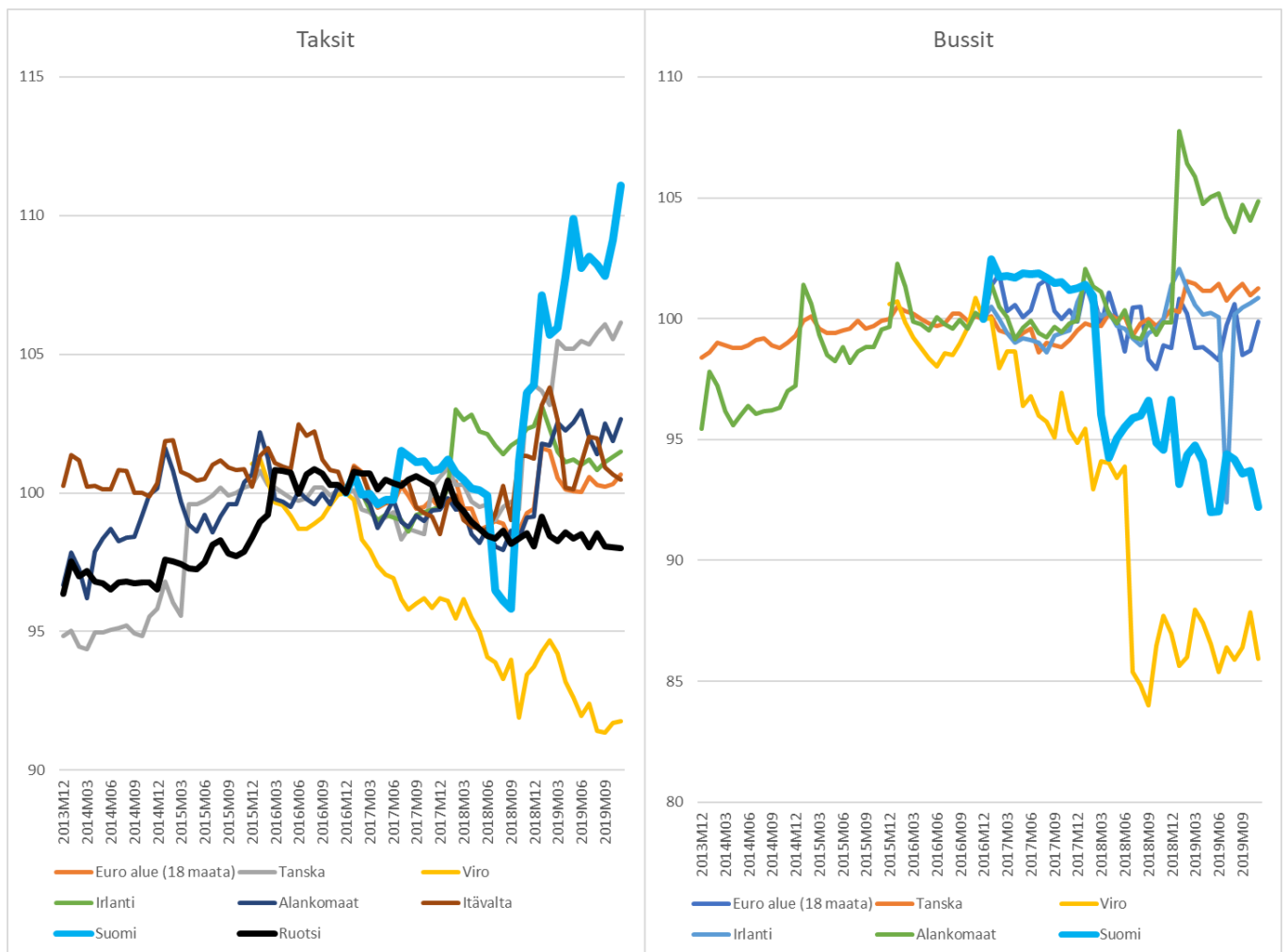
20.1.2020

ennakkotilaukset) vaikutus voi olla yllättävän suuri. Tämän elementin ilmoittamista, läpinäkyvyyttä ja huomioimista hintavertailussa tulee parantaa. **Kuluttajien valmiuksia hyödyntää kilpailua ja vertailutyökalujen luomista tulee tukea.**

Hinnat taksimarkkinoilla

Kuvion 1 vasemmanpuoleinen osa kertoo taksikyytien reaalihintojen (taksien hintojen kehitys suhteessa kuluttajahintoihin) kehityksen Suomessa ja eräissä muissa Euroopan maissa. Kuviosta nähdään, että Suomessa taksien hintojen nousu on ollut sääntelyn vapautuksen jälkeen kansainvälisestikin vertailun suurta. Kuten nähdään, reaali hinnat ovat laskeneet viime vuosina mm. Virossa ja Ruotsissa, jossa taksimarkkinat ovat toimineet markkinaehtoisesti jo vuosikautia. Vertailun vuoksi kuvion oikean puoleisessa osassa on esitetty vastaava kehitys bussiliikenteen osalta, jossa Suomessa on myös siirrytty aikaisempaa markkinaehtoisempaan hinnanmuodostukseen. Bussiliikenteen osalta kuviosta nähdään, että Suomessa reaali hinnat ovat merkittävästi laskeneet viime vuosien aikana. Yhteenvetona voidaan todeta, että kun hinnat määräytyvät markkinaehtoisesti, hintojen kehitys voi olla hyvin erilaista tilanteesta riippuen.

Kuvio 1. Taksien ja bussien reaalihintojen kehitys (joulukuu 2016 on indeksoitu 100:ksi)



Lähde: Eurostat, KKV:n omat laskelmat.

20.1.2020

Taksimarkkinoiden hinnanmuutoksia arvioitaessa on syytä ottaa huomioon myös lähtötaso. Tämä auttaa arvioimaan niitä hintapaineita, joita on saattanut syntyä enimmäishintasäätelyn ajalta.

Ennen uudistusta Helsingissä taksikyytien hintojen voidaan arvioida olleen kansainvälisesti vertaillen kohtuullista tasoa. Vuonna 2015 viiden kilometrin taksikyyti oli Helsingissä selvästi halvempi (ostovoimakorjauksella) kuin Milanossa, Amsterdamissa, Tukholmassa, Frankfurtissa, Berliinissä tai Roomassa, mutta toisaalta jonkin verran kalliimpi kuin esimerkiksi Kööpenhaminassa, Pariisissa tai Dublinissa. Suomessa taksihintojen enimmäishinnoissa ei ollut alueellisia eroja, minkä vuoksi hinnat olivat yhtenäisiä Suomen alueiden välillä.

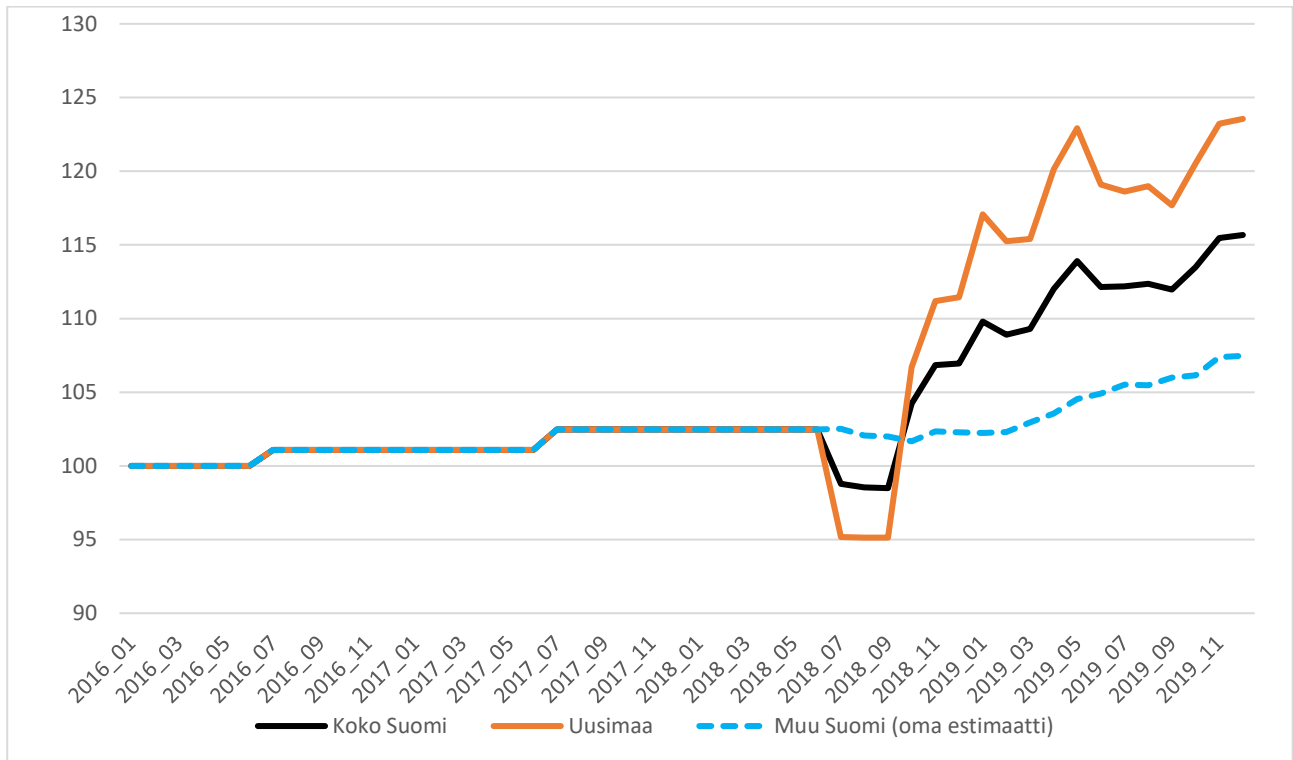
Kuviossa 2 on esitetty taksien hintojen kehitys koko Suomessa sekä erikseen Uudellamaalla ja muualla Suomessa. Kuviosta nähdään, että taksien hintojen kehitys on ollut maltillista muualla Suomessa. KKV:n Traficomien seuranta-aineistolla tehty analyysi tukee tätä näkemystä (ks. kuvio 3). Sen mukaan taksirytysten hintojen nousu on ollut voimakkainta kaupunkimaisissa kunnissa ja vähäisintä maaseutumaisissa kunnissa. Toisaalta analyysissä ilmeni, että varsinkin kaupunkimaisten kuntien kohdalla nämä luvut voivat olla ainakin jossain määrin ylöspäin harhaisia. Tämä johtuu siitä, että aineistoissa ei ole tietoa niin sanotusta hidasajosta ja varsinkin pääkaupunkiseudulla on ollut yleistä, että hidasajomaksusta on luovuttu ja siirrytty veloittamaan sekä aikaa että matkaa samanaikaisesti.

Taksikyytien hintoja koskevat havainnot herättävät KKV:ssä huolta. Ihmetystä herättää se, miksi hintojen nousu on ollut voimakkainta etenkin Uudellamaalla. Taksi Helsinki ja Lähitaksi muuttivat tariffirakennettaan syksyllä 2018 ja tämän muutoksen seurauksena KKV:n näkemyksen mukaan molempien toimijoiden hintataso nousi. Edelleen KKV:n näkemyksen mukaan nämä toimijat ovat niin merkittäviä pääkaupunkiseudun taksimarkkinoilla, että näiden yritysten hintojen korotus selittää pääosin koko Uudenmaan hintatason nousua. Pääkaupunkiseudulla on kuitenkin useita muitakin toimijoita ja hintavariaatiota. Usein hintaero samasta matkasta voi olla useita kymmeniä prosentteja.

Virasto on kiinnostunut hintakehityksen syistä: voiko kyse olla kilpailun puutteesta joko markkinarakenteen tai kilpailulain vastaisten toimien vuoksi (kielletty hintayhteistyö tai markkinoiden jakaminen eri aluilla) ja voiko jossain määrin olla kyse sääntelyajan perintönä syntyneistä kustannuspaineista. Aikaisemmin kaikille alueille oli määrätty samat taksien enimmäishinnat, vaikka kustannustasot vaihtelevat. Varsinkin pääkaupunkiseudulla takseja oli aiemmin vaikea saada ruuhka-aikana. Aikaperusteen mukaanotto ja kohonneet hinnat ovat saattaneet tarjota tarvittavan kannustimen tarjonnan lisäykselle varsinkin ruuhkaisessa liikenteessä. Myös kysyntätilanne voi vaihdella alueiden välillä.

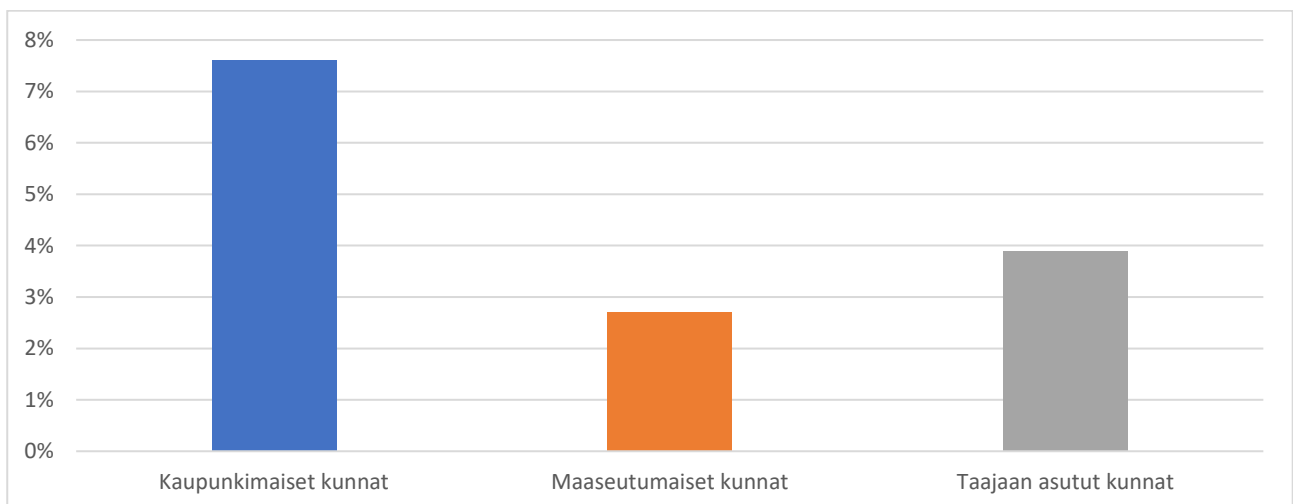
20.1.2020

Kuvio 2. Taksien hintojen kehitys Suomessa, Uudellamaalla ja muualla Suomessa.



Lähde: Tilastokeskus Muun Suomen hintakehitys on arvioitu sen perusteella, että sen paino kokonaisindeksissä on Tilastokeskuksen mukaan 49 prosenttia.

Kuvio 3. Taksien hintojen muutos vuoden 2019 kolmanteen neljännekseen mennessä kuntatyyppin mukaan.



Lähde: KKV:n omat laskelmat Traficomien seuranta-aineistosta.

20.1.2020

On tärkeää huomata, että taksikyydin hinta on vain yksi taksimarkkinoiden toimivuudesta kertova tieto. Kuluttajat arvostavat paljon myös taksien saatavuutta. Sitä koskeva tilastotieto on kuitenkin Suomessa valitettavan niukkaa ja epävarmaa. Irlannissa taksien sääntelyä vapautettiin vuonna 2000, minkä jälkeen taksilupien määrä kasvoi rajusti ja odotusajat lyhenivät asteittain useiden vuosien aikana merkittävästi. Myös Suomessa taksilupien määrä on kasvanut merkittävästi kaikissa maakunnissa. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita tarjonnan määrän kasvua, sillä ei ole tarkasti tiedossa, kuinka paljon luvilla ajetaan ja missä. Alueen taksilupien määrien ja taksiryitysten hintojen muutoksen välillä ei nähdä tilastollista yhteyttä. Tämä voi selittyä paitsi mittauksen epätarkkuudella myös osin sillä, että hintapaineet ovat vaihdelleet alueellisesti.

Sekä Tilastokeskuksen kuluttajahintaindeksi että Traficomin yksityiskohtainen hintaseuranta-aineisto kertovat, että uudistuksen jälkeen hinnoissa on tapahtunut selvää nousua erityisesti Uudellamaalla. Muutama huomio on paikallaan:

1. Kuten edellä todettiin, ennen sääntelyn purkua Helsingin taksihintojen voidaan arvioida olleen ainakin melko kohtuullisella tasolla, kun niitä vertaillaan vastaavan kaltaisiin muihin kaupunkeihin ulkomailla.
2. Palvelujen hinnoittelu- ja tarjontarakenteiden muutoksen vuoksi hintojen mittaaminen on aikaisempaa vaativampi tehtävä. Tällaisessa tilanteessa hintaindeksi saattaa antaa epätarkan kuvan hintojen todellisesta kehityksestä.
3. Keskihintojen muutokset peittävät myös alleen hintavaihtelun merkittävän kasvun. Tämä on tärkeää ottaa huomioon, kun arvioidaan uudistuksen hyvinvointivaikutuksia kokonaisuudessaan. Hintavaihtelun kasvu on tarjonnut ainakin joillakin alueilla mahdollisuuden aikaisempaa edullisempiin kyyteihin niille, jotka pitävät edullista hintaa keskeisenä valintaperusteena.
4. Toisaalta markkinan vapauttaminen mahdollistaa laadukkaamman ja monipuolisemman tarjonnan niille, jotka niitä arvostavat ja ovat niistä valmiita maksamaan.
5. Hintojen vapauttamien on myös tarjonnut taksiryittäjille aikaisempaa parempia mahdollisuuksia hinnoitella palveluja joustavammin tilanteen mukaan. Niin sanottu dynaaminen hinnoittelu voi parhaimmillaan lisätä taksimarkkinoiden tehokkuutta tavalla, josta kuluttajat hyötyvät kokonaisuudessaan. Hyödyt näkyvät erityisesti taksien parantuneena saatavuutena ruuhkahuippujen aikana ja alhaisempina hintoina ruuhkahuippujen ulkopuolella.

Suosituks: On tarpeen perustaa työryhmä, joka selvittää mahdollisuuksia parantaa taksimarkkinoiden kehityksen tarkempaan seurantaan tarvittavaa yksityiskohtaista tietokantaa. Ihannetilanteessa käytettävissä olisi kattavat ja yksityiskohtaiset tiedot toteutuneista taksikyydeistä siten, että niiden perusteella voidaan arvioida nykyistä luotettavammin taksien hintoja ja saatavuutta. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla se, että välityskeskukset veloitetaan luovuttamaan tällaiset yksityiskohtaiset tiedot toimivaltaisille viranomaisille tilastointi- ja valvontatarkoituksiin.

Välityspalvelun rooli taksimarkkinoilla

Kuten Euroopan komission raportin suosituksissa todetaan, on tärkeää tehdä selvä ero taksiryittäjien ja taksikyytejä välittävien toimijoiden (perinteiset tilausvälityskeskukset ja sovelluspalvelut) välillä. Toisaalta perinteisten tilausvälityskeskusten ja uudenlaisten välitystoimijoiden väliset rajalinjat ovat teknologisen kehityksen myötä hämärtyneet. Välittäjien ensisijaisena tehtävänä ei ole tarjota liikennepalveluja vaan saada kysyntä ja tarjonta kohtaamaan. Tilausvälityskeskuksilla on tarve varmistaa, että välitettyjen taksipalvelujen laatu täyttää kohtuulliset vähimmäisvaatimukset, mutta niiden toiminnan ydin on kuitenkin

20.1.2020

ennen kaikkea välityspalvelujen tarjoaminen. Raportissa huomautetaan, että asetettaessa välityskeskuksille veloitteita on kiinnitettävä huomiota siihen, että niillä ei estetä kilpailua.⁷

Hintakilpailu voisi toimia parhaiten tilausajoissa ja välityspalvelun tarjoajien välinen kilpailu onkin taksimarkkinoiden toiminnan kannalta keskeisessä asemassa. Toisaalta hintakilpailun kireyttä heikentää se, että merkittäväällä osalla tilauksista matkan maksajana on asiakkaan työnantaja. Suomessa kilpailun kannalta ongelmallinen asetelma syntyy siitä, että tyyppillisesti perinteinen tilausvälityskeskus on välitysalueella toimivien keskenään kilpailevien taksirytysten omistuksessa. KKV:n havaintojen perusteella omistusrakenne, joka on vielä usein yhdistettynä taksiryttäjien muodostaman hallituksen päätöksentekomalliin, johtaa tilanteeseen, jossa välitysyhtiö ei aina toimi itsenäisesti voitontavoittelutarkoituksessa, vaan pyrkii sen sijaan maksimoimaan omistaja-autoilijoiden voitot. Välitysyhtiöiden piirissä on myös luotu toimintatapoja, joilla pyritään suojelemaan alalla ennen lakiuudistusta toimineiden yritysten asemaa. Lakiuudistus on kuitenkin erityisesti suuremmissa kaupungeissa lisännyt tarjontaa sellaisilta välitysyhtiöiltä, joiden omistusrakenne on erilainen.

Taksimarkkinoiden toiminnan kannalta olennainen kysymys kuuluu, voiko taksiryttäjä olla samaan aikaan usean välityspalvelun asiakas (multihoming). Tämä on yleistä useissa maissa. Toisaalta välityspalvelujen tarjoajien keskuudessa on esiintynyt myös taipumusta estää takseja käyttämästä muiden välittäjien palvelua. Joissakin maissa on todettu, että tällaiset kiellot ovat kilpailulain vastaisia, ellei tälle ole erityisiä ja painavia palvelun toimintaan liittyviä perusteita. Vaikka ”multihoming” olisi sallittu, käytännössä sitä estää esimerkiksi tekniset vaatimukset, jotka koskevat taksien brändäystä teippauksien avulla tai tietyyntyyppisen taksamittarin käyttämistä. Teippaus- ja mittarivaatimukset voivat myös muodostua merkittäväksi alalle tulon esteeksi erityisesti silloin, kun kyseessä on alueen merkittävästä välityskeskuksesta.

Osa välitysyhtiöistä säätelee tarjontaa markkinoilla myös ajovuoro- ja/tai asemapaikkajärjestelyillä, joissa määrätään autoilijoille ehtoja päivystysajoista ja/tai -paikoista. Joissakin välitysyhtiöissä ajovuorojärjestelyjä on saatettu tehostaa priorisointijärjestelyllä, jossa kyydit välittyvät ensisijaisesti vuorossa tai omalla asemapaikallaan oleville vähentäen näin entisestään kannustimia ajaa ajovuorojen ulkopuolella. Välitysyhtiöt ovat perustelleet ajovuorojärjestelyitä palvelutason turvaamisella kaikkina vuorokaudenaikoina kaikilla välitysalueen paikkakunnilla, mutta toisaalta myös autoilijoiden liiketoiminnan turvaamisella. Ajovuorojärjestelmät erityisesti yhdistettynä kyytien priorisointiin sitovat autoilijoita välityskeskuksen ajovuoron ja asemapaikan mukaisesti ajoihin, mikä vähentää niiden mahdollisuuksia ajaa kyytejä muille välitysyhtiölle. Järjestely voi myös vähentää kannustimia ajaa kyytejä kyseiselle välitysyhtiölle ajovuoron ulkopuolella, koska kyydit menevät ensisijaisesti ajovuorossa oleville.

Vastaavasti perinteiset välitysyhtiöt saattavat rajoittaa uusien autojen pääsyä välitykseen erilaisilla toimintatavoilla. Äärimmillään kyse voi olla kategorisesta kieltäytymisestä kaikille uusille halukkaille, vaihtoehtoisesti rajoitus on voitu toteuttaa pehmeämmin korottamalla liittymismaksua tuntuvasti, asettamalla tietty kiintiömäärä autoille⁸, määräämällä käytettävästä välityslaitteistosta ja laitteiston

⁷ Ks. European Commission, 2019, *Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU* Final Report Study contract no. MOVE/D3/SER/2015-564/SI2.715085 (<https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>)

⁸ Ks. tästä esimerkkinä Oulun Aluetaksi <https://www.otaxi.fi/otaxi/wp-content/uploads/2018/06/Kiintiojarjestelma.pdf> ja Kainuun Taksivälitys <https://korpitaxi.fi/wp-content/uploads/2018/12/Kiintio%CC%88ja%CC%88rjestelma%CC%88st%C3%A4.pdf>.

20.1.2020

omistuksesta tai edellyttämällä esimerkiksi pelkästään Kela-kyytien välitykseen pyrkivältä autoilijalta liittymistä välitysyhtiön kokonaisvälityksen piiriin.

Sekä teoreettiset pohdinnat että kansainväliset esimerkit kertovat, että välityskeskusten asemaan ja niiden väliseen kilpailuun on tärkeää kiinnittää erityistä huomiota silloin, kun taksikyytien hinnat määräytyvät markkinaehtoisesti. Tanskan taksimarkkinat olivat tiukasti säännelty vuoteen 2017 saakka, jonka jälkeen niitä on vapautettu. Välityskeskukset ovat Tanskassa keskeisessä asemassa: ne ovat taksipalveluiden myyjiä ja taksioperaattorit ovat taksipalvelujen tarjoajia. Välityskeskukset ovat siellä, kuten Suomessakin, yleensä taksioperaattorien omistamia. Välityskeskuksilla on oikeus määrätä välittämiensä taksikyytien hinnat ja jakaa ajoja taksioperaattoreille. Tämän seurauksena kilpailu taksimarkkinoilla on ensisijaisesti välityskeskusten välistä kilpailua. Taksimarkkinat ovat Tanskassa hyvin keskittyneet. Ennen lakiuudistusta tammikuussa 2017 Tanskan kaksi suurinta välityskeskusta Dantaxi ja 4x48 TaxiNord fuusioituivat. Tämän uuden yhtiön markkinaosuus on 1/3 kaikista Tanskan takseista ja 50 prosenttia takseista Tanskan pääkaupunkialueella. Myös Ruotsissa on esiintynyt huolta taksimarkkinoiden ja varsinkin välityskeskusten keskittymisestä.

Tanskan esimerkki tarjoaa muistutuksen siitä, että sääntelyn purkamisen jälkeen on tärkeää olla erityisen valpas kilpailu- ja kuluttajapolitiikan puolella. Periaatteessa esimerkiksi hinta- ja laatukilpailu saattaa toimia välityskeskusten välisenä paremmin kuin yksittäisten autojen välisenä, koska niille voi muodostua selkeä kuluttajien tunnistama brändi, jonka puitteissa erottautuminen on mahdollista. Seuraukset kuluttajille eivät siten ole välttämättä ainakaan pelkästään negatiivisia. Välitystoimintaan voi liittyä myös verkostohyötyjä, sillä laajemman autopoolin myötä on todennäköisempää, että vapaa auto on lähellä asiakasta ja käyttäjämäärän kasvaminen voi vähentää tarvetta tyhjälle ajelulle. Tanskan lakimuutoksista ei toki ole kulunut kovinkaan kauaa, joten kokemuksia ei varmaan vielä kovin paljoa ole kertynyt. Olisi kuitenkin mielenkiintoista saada empiiristä tietoa siitä, miten keskittyminen vaikuttaa kuluttajiin ja markkinoihin.

Kun ennen liikenteen palveluista annettua lakia palvelu oli tasalaatuista ja -hintaista lakiin ja asetukseen perustuen (mm. hinnasta, päivystysvelvollisuudesta, asemapaikkavelvollisuudesta, jne. oli säädetty) ja lupien määrä oli rajoitettu, tilausvälityskeskuksen vastuu pelkkänä välittäjänä ei ollut ongelma, eikä kuluttajalle ollut suurtakaan merkitystä, mikä auto hänelle välitettiin. Nyt kun hinnat ja palvelun taso, laatu ja laajuus määräytyvät vapaasti ja monin paikoin välityskeskukset ja yksittäiset taksiryttäjät pyrkivät profiloimaan itsensä ja kilpailemaan keskenään, kuluttajan on paljon tärkeämpää tietää, kuka hänen sopimuskumppaninsa on, mihin hintaan ja millä palvelulupauksella- ja tasolla kyydit toteutuvat ja kuka vastaa virheestä.

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että välitysyhtiöiden liikevaihto kertyy yleensä välitys- ja liittymismaksuista, joten välitysyhtiön liikevaihto jää yleensä melko pieneksi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jokin taho voisi ostaa kaikki välitysyhtiöt yksi kerrallaan ilman, että yrityskauppalvonnan liikevaihtorajat ylittyisivät. Jos yrityskauppalvonnessa olisi Suomessakin otto-oikeus, KKV:llä olisi paremmat mahdollisuudet puuttua tarvittaessa taksimarkkinoiden haitalliseen keskittymiseen.

Omistusrakenteen ja vahvan markkina-aseman vuoksi monen perinteisen välityskeskuksen piirissä harjoitettavaan kilpailuun rajoittavaan toimintaan voidaan Suomessa puuttua sekä kilpailulain 5 §:n että 7 §:n nojalla. Kilpailulain soveltamisen näkökulmasta puolitoista vuotta markkinoiden avautumisesta on kuitenkin erittäin lyhyt aika, kun markkinoiden toimijat samaan aikaan kehittävät ja muuttavat toimintatapojaan. KKV:n kilpailuvastuualueella on parhaillaan avoinna lähes kaksikymmentä erillistä tutkintaa välitysyhtiöitä koskevista kilpailunrajoitusepäilyistä.

20.1.2020

On epävarmaa, minkä verran taksiryitysten ja varsinkaan eri välitysyhtiöiden välistä kilpailua syntyy harvempaan asutuille alueille pitkälläkään aikavälillä. Kuitenkin suurimmissa kaupungeissa olisi perusteltua estää keinotekoiset rajoitukset, jotka vaikeuttavat sekä välitys- että kuljetusmarkkinoilla alalle tuloa sekä markkinaehtoista palveluiden tarjontaa. Välityskeskusten ja autoilijoiden kiinteän yhteyden katkaiseminen lisäisi markkinoiden joustavuutta ja helpottaisi alalle tuloa.

Kilpailulaki tarjoaa jo nykyisellään tehokkaita puuttumiskeinoja haitallisiin menettelyihin tavalla, joka samalla jättää yrityksille mahdollisuuden esittää tapauskohtaisia perusteluita erilaisten kilpailua rajoittavien menettelytapojen tehokkuudesta.

Suosituksia:

Kilpailun tehostamisen näkökulmasta tärkeintä olisi puuttua ensin kaikkein vakaviin rajoituksiin, kuten perusteettomaan tarjonnan rajoittamiseen ja autojen sitomiseen yhteen välityskeskukseen. Kilpailulaki mahdollistaa yleensä erityislaissa säädettäviä määräyksiä joustavamman puuttumisen ongelmallisiin menettelytapoihin. Esimerkiksi ajovuorokäytäntöjen salliminen saattaa olla perusteltua franchising-mallilla ja pienellä markkinaosuudella toimivalle uudelle välitysyhtiölle toisin kuin määräävässä markkina-asemassa olevalle perinteiselle välitysyhtiölle. Keskeinen haaste markkinoilla vaikuttaisi olevan taksiryitysten omistamien välityskeskusten kannustimet toimia välitysyhtiön taloudellisen edun vastaisesti rajoittamalla autojen pääsyä välitykseen, rajoittamalla tarjontaa ja nostamalla hintatasoa autoilijoiden voittoja maksimoivalle tasolle. Sovellusten markkinaedellytyksiä pitää edistää, jolloin voisi kaupungeissakin syntyä enemmän kilpailupainetta ja alhaisempia hintoja.

On tarpeen harkita, tarvitaanko kilpailulain lisäksi muita sääntely- ja ohjauskeinoja multihomingin edistämiseksi. **Kilpailulainsäädäntö on sinänsä tehokas työkalu puuttuttaessa yksittäisiin vahvassa asemassa olevien välityskeskusten tai keskenään kilpailevien taksiautoilijoiden kilpailua rajoittaviin menettelyihin.** Kilpailulainsäädäntö ei ole kuitenkaan tehokas työkalu toimialan jatkuvaan valvontaan ja sääntelyyn. Välityskeskuksia on Suomessa useita kymmeniä ja niiden toimintatapoihin puuttuminen kilpailuoikeudellisin keinoin tarkoittaisi kunkin välitysyhtiön toiminnan tapauskohtaista tutkintaa. Yksittäinen tutkinta KKV:ssä kestää keskimäärin 1,5 vuotta, tämän jälkeen tulee mahdolliset oikeudenkäynnit. Tutkintojen kestoa pitkittää tapauksen suuri määrä suhteessa viraston käytössä oleviin resursseihin. **Vakiintunut seuraamusmaksutaso Suomessa ei välttämättä turvaa yleisestävää eli ennalta ehkäisevää tehtävänsä. Ottaen huomioon myös välityskeskusten määrä, ongelmallisten menettelyiden kirjo ja alueelliset erot, tulisi harkita välitystoimintaa koskevaa erityislainsäädäntöä.** Sillä voitaisiin esimerkiksi säätää yksityiskohtaisten kyytitietojen luovuttamisvelvoitteista, joista oli edellä jo puhe.

Autojen teippaaminen on esimerkki epäsuorasta rajoituksesta, jonka arviointiin on syytä palata sen jälkeen, kun räikeämpien kilpailun rajoitusten muodot on selvitetty. Teippaaminen menettäisi ainakin osittain rajoittavaa vaikutustaan, mikäli autoilijoiden sallittaisiin ottavan kyytejä useista tilauskanavista. Tällöin teippaaminen vaikuttaisi käytännössä vain siihen, minkä brändin alla kyseinen taksi ajaisi kadulta tai tolpalta otettavia kyytejä. Lisäksi teippaamisella voi olla myös hyödyllisiä vaikutuksia esimerkiksi uudelle toimijalle, joka haluaa tehdä brändiään tunnetuksi. **On kuitenkin tärkeää, että asiakas tunnistaa kaikissa tilanteissa sopimuskumppaninsa eli taksipalvelua tarjoavan yrityksen riippumatta siitä, onko kyse sovellusten kautta tai puhelimitse tilatuissa kyydistä tai ns. katutaksikykydeissä. Kuluttajien edun kannalta multihomingin on oltava toteutettavissa siten, että välityskeskusten tai brändien on mahdollista antaa brändilupa ja pitää siitä kiinni hinnan, saatavuuden, laadun, turvallisuuden ja**

20.1.2020

palvelutason osalta, ja tarvittaessa kyettävä ryhtymään toimenpiteisiin, jolla se varmistetaan. Kuluttajalle on kerrottava selkeästi, mikä vastuutaho palvelun mistäkin osa-alueesta vastaa ja hänen on voitava luottaa brändilupaukseen.

Kelan ja muiden julkisen sektorin toimijoiden asettamat palvelutasovaatimukset ja sanktiouhat ovat yksi keskeinen tekijä välitysyhtiöiden määräämiä rajoituksia arvioitaessa. Julkisten hankintojen toteutustavan suunnittelulla saattaisi olla mahdollisuuksia tehostaa kilpailua taksimarkkinoilla. Julkisista varoista tuettujen kyytien merkitykseen taksimarkkinoiden toiminnalle ja tätä koskevat suositukset käsitellään seuraavaksi.

Julkisesti tuettujen kyytien merkitys taksialalla

Julkisista varoista maksetuilla kyydeillä on suuri merkitys Suomen taksimarkkinoiden toiminnalle. Niiden osuus on noin 40 % alan liikevaihdosta. Kelan myöntämät korvaukset ovat vaaja puolet siitä. Kelan lisäksi julkisia varoja käytetään merkittävästi myös kuntien sosiaalihuolto- ja vammaispalvelulain nojalla järjestämiin taksikuljetuksiin sekä koulukyyteihin. Julkisista varoista maksettavien taksimatkojen merkitys taksiryttäjille on yleisesti ottaen hyvin suuri. Erityisen suuri merkitys Kelan ja kuntien rahoittamilla kyydeillä on suurten kaupunkitaajamien ulkopuolella, missä yksityinen kysyntä on vähäistä. Suuressa osassa Suomea kannattavan taksielinkeinon harjoittaminen on hyvin vaikeaa ilman Kela-kyytejä ja/tai muita julkisesti rahoitettuja kyytejä.

Kela on kilpailuttanut vuonna 2018 kokonaisvastuulliset kuljetuspalveluntuottajat maakunnittain. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että palveluntuottajaksi on valikoitunut jokin välityskeskus, joka hankkii tarvittavat taksikyydit kunkin alueen taksiryttäjiltä parhaaksi katsomallaan tavalla. Tällä hetkellä Kelan kilpailutuksen voittaneet välityskeskukset soveltavat pääosin samoja ehtoja maakunnan kaikkiin Kela-kyyteihin. Tämä voi johtaa siihen, että kuljettajien näkökulmasta tarjolla on hyvien kyytien lisäksi myös vähemmän houkuttelevia kyytejä. Tämä voi johtaa saatavuusongelmiin. Tilanteen helpottamiseksi välityskeskukset voisivat sopeuttaa ehtoja joustavammin ja käyttää esimerkiksi dynaamisempaa hinnoittelua.

Useassa maakunnassa Kelan kilpailutuksen on voittanut alueen perinteinen tilausvälityskeskus, jonka kokonaisvälityksen piiriin alueen autoilijat ovat jo ennestään kuuluneet. Tämä on entisestään vahvistanut alueellisten välityskeskusten erittäin vahvaa markkina-asemaa, mikä vaikeuttaa sekä uusien taksiryttäjien että kilpailevien välityskeskusten alalle tuloa. Asetelma on omiaan rajoittamaan kilpailua ja tarjontaa sekä hidastamaan uusien palvelukonseptien ja innovaatioiden käyttöönottoa.

Perinteisten välityskeskusten omistusrakenne, jossa taksiryttäjät ovat välityskeskuksen omistajia, vaikuttaa osaltaan Kela-kyytien kilpailutuksista aiheutuviin ongelmiin. Välityskeskusten intresseissä on taata omistajilleen tasaiset ja riittävät tulot, minkä vuoksi kaikkia uusia halukkaita autoilijoita ei ole päästetty mukaan ajamaan Kela-kyytejä. Joissain tapauksissa autoilijoiden näkökulmasta ongelmallista on ollut myös se, että välityskeskusten tarjoamat ehdot Kela-kyytien ajamiselle ovat olleet taksiryttäjien näkökulmasta epätydyttäviä (kalliit laiteinvestoinnit, hinnoittelu), mikä yhtäältä voi nostaa uusien ryttäjien alalle tulon kynnystä ja toisaalta voi johtaa vanhojen ryttäjien poistumiseen markkinoilta. Edellä mainitut ongelmat ovat osaltaan johtaneet Kela-kyytien saatavuusongelmiin monessa maakunnassa.

Kela-kyytejä hallitsevat välityskeskukset ovat mm. erilaisin sopimusehdoin rajoittaneet autoilijoiden mahdollisuuksia kuulua myös kilpailevien välityskeskusten piiriin. Kuljettajien saaminen alalle pyrkivien välityspalveluntarjoajien piiriin on ollut vaikeaa, koska autoilijat ovat vahvasti sidottuja perinteisiin välityskeskuksiin. Kela-kyytien taloudellisen merkityksen vuoksi autoilijoiden ei ole usein mahdollista jättäytyä perinteisen välityskeskuksen ulkopuolelle.

20.1.2020

Muutamissa maakunnissa Kela-kyytien kilpailutuksen on voittanut alueen ulkopuolinen välityskeskus. Joissain tapauksissa on lisäksi ollut kyse toimijasta, jonka omistusrakenne poikkeaa perinteisistä välityskeskuksista. On mahdollista, että näissä tapauksissa Kela-kilpailutusten vaikutukset markkinoihin ja kilpailuun poikkeavat edellä kuvatusta. Omistusrakenne voi vaikuttaa kannusteisiin ja lisäksi alueen muiden kyytien välitys on edelleen perinteisen välityskeskuksen hallussa. Ulkopuolisen toimijan tapauksissa Kela-kydyt on voitu järjestää muista alueista poikkeavalla tavalla (autoilijat kiinteämmin välityskeskuksen ohjauksessa, mm. takuupalkat kuljettajille). Tällä voi olla vaikutusta esim. autoilijoiden läsnäoloon syrjäisemmillä paikkakunnilla (ajot voidaan hoitaa suuremmista keskuksista käsin).

Kela-kydyt on kilpailutettu maakunnittain, mikä tarkoittaa, että kunkin alueen sisällä on usein sekä kaupunkikeskuksia että syrjäisiä maaseutupaikkakuntia. Tämä on joissain tapauksissa johtanut siihen, että taksiryttäjät kokevat, ettei Kela-kyytejä jaeta tasapuolisesti, vaan esim. maaseudun autoilijoita syrjittäisiin suhteessa kaupunkien takseihin.

Koulukyydit kilpailutetaan usein selvästi Kela-kyytejä pienemmissä erissä. Usein tämä tapahtuu reittikohtaisesti. Koulukyydit ovat vahvasti tiettyyn aikaan sidottuja. Tästä seuraa se, ettei varsinaista välityskeskuspalvelua tarvita. Riittävän pienissä erissä kilpailutettuna myös pienemmillä paikallisilla taksirytyksillä on mahdollisuuksia pärjätä koulukyytikilpailutuksissa.

Sotekyydit ja koulukyydit voisivat tarjota parhaimmat edellytykset uusien innovatiivisten palvelumuotojen syntymiselle. Koulukyytien osalta etuna ennalta tunnetut reitit ja aikataulut, jotka voisivat helpottaa kyytien yhdistelemiseen liittyviä palveluita. Asiointikyyditykset ja muut kiireettömät sotekuljetukset voisivat kiireettömyytensä vuoksi soveltua hyvin esimerkiksi kyytien yhdistelyyn (esim. sovelluspohjainen palvelu, jossa näkee sotekuljetusten sijainnin sekä reitin. Tämä voisi mahdollistaa esimerkiksi vanhusten ja lasten kyytien järjestämisen yhdessä).

Koulupäivien aikana ja iltaisin takseille täytyy olla muuta käyttöä, joten myös koulukyytejä tarjoavilla takseilla pitäisi olla mahdollisuus kuulua alueen vahvimalla markkinaosuudella toimivaan välityspalveluun tai Kela-kyytien piiriin. Kun autojen käyttöaste kasvaa, toiminta voi kannattaa pienemmälläkin alueella. Halutessaan kunnat voisivat lisätä taksipalveluiden kysyntää tukemalla kuntalaisten taksipalveluiden kysyntää ja uusien palvelukonseptien käyttöönottoa. Esimerkiksi koulukyytien, ateriapalveluiden, kotihoidon, sotekyytien ja kelakyytien reiteissä voi olla paljon päällekkäisyyttä reiteissä ja asiakkaisissa. Vaikka kunnat vastaavat kuljetuspalveluiden järjestämisestä, on paikallaan pohtia, voisiko valtio osallistua myös palveluiden kehityksen tukemiseen (kehitys-, ja pilottihankkeiden valtionavustukset, kuluttajien tukeminen jne.)

Suosituksia

Julkisista varoista tuetut taksikyydit ovat välttämättömyyspalveluita, joiden saatavuudesta ja laadusta on pidettävä huolta. Toisaalta julkisesti tuetut taksikyydit vaikuttavat merkittäväällä tavalla taksimarkkinoiden toimintaan kuten välityskeskusten asemaan, markkinoille tuloon, taksien saatavuuteen ja hintoihin. Näiden kahden näkökulman yhdistäminen on tärkeä, mutta vaativa tehtävä. **Asian selvittelyä varten olisi tarpeen muodostaa laajapohjainen virkamiestyöryhmä, jossa olisi riittävää asiantuntemusta sosiaali-, terveys- ja koulutoimen sekä kilpailu- ja kuluttajapolitiikan alalta⁹.** Olisi tärkeää, että työryhmässä olisi myös tehokkaiden kilpailutusten järjestämistä koskevaa korkeatasoista taloustieteellistä osaamista. Seuraavassa

⁹ Esimerkiksi STM, Kela, Kuntaliitto, KKV, Traficom ja LVM.

20.1.2020

joitakin konkreettisia huomioita taksimarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta. KKV:n näkemys on, että huolellisella valmistelulla ne on yhdistettävissä julkisten palvelujen tarjontaa ja laatua koskeviin näkökohtiin.

Työryhmässä olisi syytä pohtia kilpailutuksen toteuttamisen vaihtoehtoja. Nykyisessä mallissa muun muassa Kela kilpailuttaa käytännössä vain välityspalvelun tarjoajat keskenään, jolloin taksiryttäjät eivät ole itse mukana päättämässä tarjottavasta hinnasta. Tämä voi johtaa muun muassa siihen, etteivät ehdot houkuttele takseja ajamaan Kela-kyytejä, mikä johtaa saatavuusongelmaan. **Työryhmässä olisi syytä pohtia mahdollisuutta järjestää julkiset hankinnat siten, että taksiryttäjät voisivat itse tarjota ehtoja ja hintaa, jolla haluavat julkisesti tuettuja ajoja, ml. Kela-kyytejä, ajaa (dynaamisempi kilpailutus).**

Välityskeskuspalvelu kilpailutettaisiin silloin erikseen, minkä jälkeen taksiryttäjät kilpailisivat mahdollisuudesta ajaa julkisesti tuettuja paikallisesti. Tällaiseen vaihtoehtoon liittyy kuitenkin monta avointa kysymystä, kuten hallittavien sopimusten suuri määrä ja kilpailutuksessa hävinneiden ja siten julkisesti tuettujen kyytien markkinoiden ulkopuolelle jäävien ryttäjien kohtalo. **Olisi syytä myös pohtia voitaisiinko kilpailutukset tehdä pienemmillä alueilla.** Se saattaisi parantaa pienten ja paikallisten ryttäjien mahdollisuuksia pärjätä kilpailutuksissa. Tämä voisi osaltaan parantaa taksien saatavuutta syrjäseuduilla.

Toinen pohtimisen arvoinen vaihtoehto nykyisin yleiselle ja mm. Kelan käytössä olevalle kilpailutusmallille olisi asiakkaiden valinnanvapauden hyödyntäminen. Tällöin pitäisi määrittellä jotkut vähimmäisedellytykset, joiden täytyessä ryttäjällä on oikeus päästä Kela-kyytien piiriin. Tässä mallissa asiakas voi itse valita, mitä palveluntarjoajaa käyttää Kela-kyydin toteutukseen. Myös tähän vaihtoehtoon sisältyy kuitenkin useita avoimia kysymyksiä ja ongelmia, jotka työryhmässä olisi syytä arvioida huolellisesti. Näihin kuuluu vähimmäisedellytysten ja sovellettavan hinnan määrittely.

Syrjäseutujen Kela-kyytien ja muiden julkisesti tuettujen kyytien saatavuuteen voisi vaikuttaa myös suuremmalla tuella alueen asiakkaille. Kuten Kela-kyytien osalta, myös sote- ja koulukyytien kilpailutus tulisi toteuttaa tavalla, joka tukee tarjonnan kasvua ja mahdollistaa uudet toimintamallit ja innovaatiot. **Olisi paikallaan etsiä keinoja, joilla kuntia voitaisiin kannustaa ja ohjata käyttämään sellaisia kilpailutusmalleja, jotka on todettu muissa kunnissa toimiviksi tai kehittämään innovatiivisia ratkaisuja.** Ennakkotilauksien tehokas hyödyntäminen voisi edistää palveluiden saatavuutta sekä tehokkuutta myös kyytien yhdistelyn kautta. Asiakkaita voisi kannustaa ennakkotilausten käyttöön silloin, kun se on mahdollista.

Taksamittarit

Ajoneuvolain (1090/2002) 25.2 §:ssä todetaan, että *”jos matkan hinta perustuu matkan tai ajan mittaamiseen, luvanvaraiseen henkilöliikenteeseen käytettävässä ajoneuvossa on oltava taksamittari tai hinnan määrittelyssä on käytettävä muuta laitetta tai järjestelmää, jolla saavutetaan taksamittaria vastaava mittaustiedon luotettavuus sekä tiedon suojauksen taso”*.¹⁰ Vaatimus käyttää taksamittaria taikka muuta laitetta tai järjestelmää ei näin ollen koske tilanteita, joissa matkan hinnasta on sovittu etukäteen

¹⁰ Heinäkuussa 2018 voimaan tulleella säännösmuutoksella tavoiteltiin teknologianeutraaliutta matkan hinnan määrittämisestä mitattaessa niin, että uusien teknisten innovaatioiden käyttöönottoa ei estäisi lakiin kirjattu vaatimus tietyn teknologian käyttämisestä, ks. HE 161/2016 vp, s. 171.

20.1.2020

ennen matkan alkamista kiinteään hintaan. Traficom voi antaa säännöstä koskevia tarkempia teknisiä määräyksiä (27 a §).¹¹

KKV:n käsityksen mukaan taksamittarille vaihtoehtoisia mittaustapoja on käytössä sovellusten kautta tilatuissa kyydeissä, puhelimitse tilatuissa kyydeissä sekä ns. katutaksikyydeissä.¹² Virastolle on epäselvää, kuinka yleistä on, että taksissa on käytössä sekä taksamittari että muu mittauslaite.

Taksimatkan mittausten menetelmien sääntelyyn liittyy mahdollisia ongelmakohtia koskien ainakin

1. harmaan talouden torjuntaa
2. kuluttajansuojaa ja
3. kilpailun toimivuutta.

Harmaan talouden torjunta on tärkeää. Perinteisen taksamittarin lisäksi on kuitenkin myös muita mahdollisia keinoja estää veronkiertoa taksialalla.¹³ Käteisellä maksetut kyydit lienevät veronkierron näkökulmasta suurin riski. Sovelluspohjaisten mittaustapojen yhteydessä käytetään usein myös sovelluspohjaista maksua, josta jää digitaalinen jälki. Lisäksi välityspalveluilla on mainehaitan välttämiseksi kannustin valvoa sopimusautoilijoidensa lakisääteisten velvoitteiden noudattamista sekä tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa harmaan talouden torjumiseksi.

Kuluttajille on olennaista kyetä arvioimaan kyydin hintaa ennen matkan alkua ja tietää mihin kyytiin noustessaan sitoutuu.¹⁴ *Kuluttajansuoja* taksimatkan mittausten menetelmien näkökulmasta liittyy ensi sijassa mittaustuloksen luotettavuuteen. Etenkin katutaksikyydeissä, joissa kuluttajalla saattaa olla hyvinkin lyhyt aika arvioida tulevan matkan ajoreittiä sekä vertailla hintoja, on tärkeää, että kuluttaja voi luottaa mittauslaitteen laskemaan hintaan sekä reitinvalinnan edullisuuteen.¹⁵ KKV:n käsityksen mukaan GPS-pohjaista raakadataa, jota sovelluspohjaiset mittaustavat pääasiassa keräävät, voidaan eri menetelmin prosessoida tarkemmaksi. Lisäksi sovelluksilla mitatuista kyydeistä jää yleensä digitaalinen tieto ajetusta reitistä sekä ajoajasta, jotka voidaan jakaa asiakkaalle. Tällöin kuluttajalla on mahdollisuus jälkikäteen tarkastaa ajettu reitti ja siihen kulunut aika sovelluksen tarjoamista tiedoista.

Kilpailun toimivuuden näkökulmasta taksimatkan mittaustapaa koskevalla sääntelyllä voidaan vaikuttaa taksiautoilijoiden, välityspalveluiden ja mittauslaitevalmistajien kunkin keskuudessaan käymään kilpailuun. Taksamittarin ja siihen liittyvien laitteiden hankinta tai vuokraus sekä asennus ja ylläpito aiheuttavat taksiautoilijoille kustannuksia, jotka lisäävät alalle tulon ja sieltä poistumisen esteitä sekä laskevat kannustimia osa-aikaisen tai sivutoimisen taksielinkeinon harjoittamiseen. KKV:n arvion mukaan nämä kustannukset ovat usein suuremmat kuin sovelluspohjaisen mittaustavan käytöstä autoilijalle aiheutuva

¹¹ Traficom on antanut määräyksen taksamittareiden osalta (TRAFI/196251/03.04.03.00/2017), mutta muuta laitetta tai järjestelmää koskien se ei ilmeisesti ole antanut määräystä. Ks.

https://arkisto.trafi.fi/filebank/a/1521630783/a085c060d7fe68103ec4f44fdc5430eb/29834-Autojen_ja_peravaunujen_tekniset_vaatimukset_maarays_196251_doc.pdf, s. 8.

¹² Ks. esim. Kajon konsernin lausunto 6.11.2018, s. 3.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-219763.pdf>

¹³ Ks. esim. Harmaan talouden selvitysyksikön lausunto 26.11.2018.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-226516.pdf>

Ks. tältä osin laki liikenteen palveluista (320/2017) 152 §.

¹⁴ Ks. tältä osin laki liikenteen palveluista (320/2017) 152 §.

¹⁵ Liikennepalvelulain (320/2017) 151 §:n 6 kohdan mukaan, kun taksiliikenteessä ”hinta perustuu matkan pituuteen tai matkaan käytettävään aikaan, kuljettaja valitsee matkustajan kannalta edullisimman ja tarkoituksenmukaisimman reitin, jos matkustaja jättää valinnan kuljettajalle, tai ajaa matkustajan ennalta matkan tilauksen yhteydessä hyväksymää tai ehdottamaa reittiä”.

20.1.2020

kustannukset. Autoilijoiden alalle tulon kynnyksellä on vaikutusta myös välityspalveluiden väliseen kilpailuun sillä välityspalvelut tarvitsevat kullakin toiminta-alueellaan riittävän määrän autoilijoita kyetäkseen tarjoamaan asiakkailleen laadukkaan palvelun. Lisäksi taksamittarille vaihtoehtoisten mittausten menetelmien salliminen on omiaan helpottamaan taksiautoilijoiden ajamista useammalle eri välityspalvelulle, mikä myös osaltaan saattaa lisätä välityspalveluiden välistä kilpailua.

Sovelluspohjaiset välityspalvelut käyttävät usein dynaamista hinnoittelua. Taksamittaria käytettäessä hinnoittelun dynaamisuus taas rajoittuu lähinnä ruuhkan huomioimiseen mittaamalla ajoaikaa tai hidasajotaksaa sekä esim. eri vuorokaudenaikoihin sovellettaviin eri hinnastoihin. Sovelluspohjaisten liiketoimintamallien ja dynaamisen hinnoittelun potentiaalisista tehokkuushyödyistä katso liitteenä olevan taustamateriaalin luku ”*Dynaaminen hinnoittelu*”.

KKV:n käsityksen mukaan mittauslaitedirektiivi (2014/32/EU) ei estä taksamittarille vaihtoehtoisten teknologioiden sallimista kansallisella lainsäädännöllä tietyin kriteerein.¹⁶ Vaihtoehtoisten sääntelytapojen osalta voidaan arvioida ensinnäkin, mihin kuljetuksiin mittauslaitedirektiivissä tarkoitettu mittaustehtävä ja sen myötä taksamittarin käyttövaatimus asetetaan sekä missä kuljetuksissa taas olisi mahdollista käyttää muuta laitetta tai järjestelmää. Toiseksi voidaan arvioida, mitä kriteereitä muulle laitteelle tai järjestelmälle tulisi asettaa (tarkkuus, tiedon suojaus yms.).

Suosituksia

KKV:n näkemyksen mukaan taksamittaripakko kaikkien kyytien osalta voisi vähentää olennaisesti kilpailua markkinoilla kuluttajien edun vastaisesti eikä taksamittari ole kuluttajansuojelun kannalta välttämätön. Kilpailun sekä markkinoiden toimivuuden ja kehittymisen kannalta on tärkeää, että sovelluspohjaisten palveluntarjoajien toimintaedellytyksiä ei heikennetä eikä tehokkaan dynaamisen hinnoittelun soveltamista vaikeuteta. Taksamittarille vaihtoehtoisten laitteiden asettamat kriteerit eivät myöskään saisi perusteita rajoittaa sovelluspohjaisten palveluntarjoajien tehokasta toimintaa.

Taksamittarille vaihtoehtoisen mittaustavan käyttöön voitaneen tarvittaessa liittää harmaan talouden torjuntaa ja kuluttajansuojaa edistävää sääntelyä kuten edellytys matkan tilaamisesta ja maksamisesta teknisellä käyttöyhteydellä tai ajoreitin jälkikäteisestä jakamisesta asiakkaalle. Tällaisen sääntelyn osalta olisi kuitenkin arvioitava, millä tavoin se vaikuttaa markkinatoimijoiden erilaisten liiketoimintamallien käyttöön (esim. sovelluspohjaisen mittaustavan käyttö katutaksikyydeissä).

Lisätietoja antavat:

Tutkimusprofessori Mika Maliranta, mika.maliranta@kkv.fi, 029 505 3060

Ryhmäpäällikkö Satu Toepfer, satu.toepfer@kkv.fi, 029 505 3129 (kuluttajansuoja)

Johtaja Valtteri Virtanen, valtteri.virtanen@kkv.fi, 029 505 3621 (kilpailuvalvonta)

¹⁶ Ks. HE 86/2018 vp, s. 16.

20.1.2020

Taustamateriaalia

Dynaaminen hinnoittelu

Dynaamisen hinnoittelun ja sovelluspohjaisen teknologian potentiaali on huomattava. Kilpailun tuoma hintamekanismi ja sen hyödyt perustuvat ajatukseen vapaasta hinnanmuodostuksesta. Ideaalilla markkinalla hinnoittelu sopeutuu kitkatta kysynnän ja tarjonnan vaihteluihin, jolloin vaihteluista huolimatta kysyntä ja tarjonta kohtaavat kulloisessakin markkinatilanteessa. Lopputuloksena on tehokas markkina, jolla yksikään arvoa lisäävä transaktio ei jää toteutumatta. Taksimarkkinoihin sovellettuna tämä tarkoittaa, että jokainen lisäarvoa tuottava taksimatka ajetaan ja lisäarvoa tuottamattomat matkat jätetään ajamatta. Taksimatka tuottaa lisäarvoa, mikäli siitä saatu hyöty ylittää sen aiheuttamat kustannukset.

Hintamekanismi edellyttää toimiakseen dynaamista hinnoittelua, koska taksimarkkinoilla kuljetuspalveluiden kysyntä ja tarjonta vaihtelevat voimakkaasti, esimerkiksi kellonajasta ja säästä riippuen. Lisäksi markkinaolosuhteet ovat eri alueilla hyvin erilaiset.^a

Dynaamisen hinnoittelun ja sovelluspohjaisen teknologian hyödyistä taksimarkkinoilla on olemassa laadukasta taloustieteellistä tutkimusta. Dynaamisen hinnoittelun edut eivät rajoitu pelkästään kyytejä välittävien yritysten suurempiin voittoihin, vaan myös kuljettajat ja matkustajat hyötyvät dynaamisesta hinnoittelusta.^b Kuljettajat hyötyvät, koska kapasiteetti on tehokkaammassa käytössä kysynnän vastatessa paremmin tarjontaan. Matkustajat hyötyvät matalammista hinnoista normaalin kysynnän aikaan ja toisaalta paremmasta saatavuudesta kysyntäpiikeissä. Tutkimuksen perusteella kuljettajat todella reagoivat markkinatilanteisiin ja oppivat huomioimaan kysynnän ja tarjonnan vaihtelut kokemuksen kautta.^c

Perinteinen taksisääntely on omiaan aiheuttamaan merkittävää tehottomuutta.^d Kysyntä ja tarjonta eivät kohtaa, jolloin matkustajat joutuvat turhaan odottamaan kysyntäpiikeissä ja heikon kysynnän aikaan kuljettajien on vaikea löytää matkustajia. Koska kysyntäolosuhteet vaihtelevat alueittain, joillakin alueilla on usein ylitarjontaa, kun taas toisaalla on liian vähän kuskeja. Perinteiseen taksisääntelyyn verrattuna ajasta, sijainnista ja matkasta riippuva hinnoittelu tehostaa markkinoita huomattavasti. Esimerkiksi menomatkalle on usein järkevää asettaa eri hinta kuin paluumatkalle, mikäli alueiden kysynät eroavat toisistaan.^e

Dynaaminen hinnoittelu on toteutettavissa sovelluspohjaisen teknologian kautta. Eräs paljon huomiota saanut tutkimus osoittaa, että sovelluspohjainen teknologia on peräti 40 prosenttia tehokkaampi kuin perinteiset taksit kun tehokkuuden mittarina käytetään sitä, kuinka usein kuljettajalla on matkustaja

^a Dynaamisella hinnoittelulla voidaan ratkaista myös koordinoitongelma, jossa yksi puoli markkinasta ei osallistu toisen puolen heikon osallistumisen takia ja toisinpäin. Tämä ns. muna vai kana -ongelma voidaan poistaa hinnoilla, jotka riippuvat toisen markkinaosapuolen osallistumisesta. Ks. Weyl, E. Glen, "A Price Theory of Multi-Sided Platforms," *American Economic Review*, 2010, 100 (4), 1642–1672.

^b Ks. Cachon, G. P., Daniels, K. M. and Lobel, R. (2017) 'The Role of Surge Pricing on a Service Platform with Self-Scheduling Capacity', *Manufacturing & Service Operations Management*, 19(3), pp. 368–384.

^c Ks. Farber, H. S. (2015) 'Why You Can't Find a Taxi in the Rain and Other Labor Supply Lessons from Cab Drivers', *Quarterly Journal of Economics*, 130(4), pp. 1975–2026.

^d Ks. Buchholz, Nicholas, "Spatial Equilibrium, Search Frictions and Efficient Regulation in the Taxi Industry," Working paper, 2017.

^e Ks. Bimpikis, Kostas, Ozan Candogan, and Saban Daniela, "Spatial pricing in ride-sharing networks," Working paper, 2016.

20.1.2020

kyydissä.^f Kääntäen, sovelluspohjainen teknologia tehostaa kapasiteetin käyttöä vähentämällä huomattavasti niin sanottuja kuolleita kilometrejä, jolloin autossa ei ole matkustajaa.

Kuolleiden kilometrien välttäminen saattaa olla yksi syy sille, miksi Suomessa tilastojen mukaan keskimääräisen taksikyydin hinta on noussut lakiuudistuksen jälkeen. Ilman dynaamista hinnoittelua taksimarkkina voi kysyntäpiikissä joutua häiriötilaan, jossa kuljettajia on liian vähän suhteessa matkustajiin ja vapaa kuski löytyy keskimäärin kauempaa matkustajasta kuin normaalissa kysyntätilanteessa. Tämä aiheuttaa sen, että kuljettajat joutuvat ajamaan pidempiä matkoja ilman matkustajaa, mikä tekee kysyntäpiikeissä ajamisesta heikosti kannattavaa. Jos osa kuljettajista välttelee ajoa kysyntäpiikkien aikaan, kapasiteettiongelma pahenee entisestään. Häiriötilanne voidaan välttää dynaamisella hinnoittelulla tai kauttaaltaan korkeammilla hinnoilla. Dynaamisen hinnoittelun etuna on, että taksilla ajaminen on edullista kysyntäpiikkien ulkopuolella.^g

Kuluttajan näkökulmasta dynaaminen hinnoittelun ongelmallisena puolena voidaan pitää sitä, että se voi heikentää hintojen läpinäkyvyyttä ja vaikeuttaa hintojen vertailua taksiryttäjien välillä. Sen lisäksi, että hintojen vertailtavuus on tärkeää paitsi kuluttajien suojelun näkökulmasta, on syytä muistaa, että hintatietoiset asiakkaat ovat myös tärkeitä kilpailun toiminnan kannalta. Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan haaste onkin se, millaisella sääntelyllä voidaan rohkaista taksimarkkinoiden tehokkuutta lisäävää dynaamista hinnoittelua siten, että kuluttajat saavat riittävän suojan kohtuuttomilta tilanteilta.

Dynaamisen hinnoittelun toteuttamiselle on hyvät edellytykset välityskeskuksista tai sovelluspohjaisesti tilatuille kyydeille. Sen sijaan kadun reunalta otettavien kyytien osalta tilanne vaikeampi. Tiukat ja yksityiskohtaiset vaatimukset hintatietojen esittämisestä vaikeuttavat dynaamisen hinnoittelun tehokasta hyödyntämistä. Myös taksimittarien ominaisuuksilla on merkitystä. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että sekä hintainformaation antamista että taksimittarien käyttöä koskevassa sääntelyssä on syytä ottaa huomioon dynaamisen hinnoittelun mahdollisuudet ja tarpeet.

^f Cramer, J. and Krueger, A. B. (2016) 'Disruptive Change in the Taxi Business: The Case of Uber', *American Economic Review*, 106(5), pp. 177–182.

^g Castillo, J. C., Knoepfle, D., & Weyl, G. (2017, June). Surge pricing solves the wild goose chase. In *Proceedings of the 2017 ACM Conference on Economics and Computation* (pp. 241-242). ACM