

Salon kaupunki
Liikennepalveluyksikkö

18.05.2016



Liikenne- ja viestintäministeriö
Liikennekaari
kirjaamo@lvm.fi
liikennekaari@lvm.fi

LVM/2096/03/2015 / Lausuntopyyntö 18.4.2016

Salon kaupungin lausunto hallituksen esityksestä liikennekaareksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on 18.4.2016 pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikennekaareksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Salon kaupungilta joukkoliikenneviranomaisena pyydetään lausuntoa 23.5.2016 mennessä. Kaupungin hallintosäännössä (2§) todetaan, että joukkoliikenneviranomaisen tehtäviä hoitaa Salossa kaupunkisuunnittelulautakunta. Lautakunta on käsitellyt 17.5. kokouksessaan tämän lausunnon ja päätös asiasta on lausunnon liitteenä. Lausunto viedään myös kaupunginhallituksen kokoukseen 30.5.2016. Mahdolliset täydennykset toimitetaan Liikenne- ja viestintäministeriöön välittömästi kokouksen jälkeen.

Yleisellä tasolla Salon kaupunki toteaa, että liikennekaari käynnistää voimaan tullessaan kuljetusten ja liikenteen merkittävän kehittämisen ja uudistamisen koko Suomessa poistamalla eri liikennemuotojen välille syntyneet, keinotekoiset raja-aidat ja mahdollistamalla uudenlaisten liiketoimintamuotojen luomisen, matkojen yhdistämisen, ketjuttamisen sekä kuljetuspalvelujen tarjoamisen myös kuntalaisten pienimuotoisena toimintana. Eriyisen tärkeää on se, että liikennekaari madaltaa uusien teknologioiden, digitaalisuuden ja sähköisten palvelujen käyttöönottokynnystä. IOT-teknologiat, robotiikka ja automatiikka tulevat mahdollistamaan uudenlaiset tavat hoitaa liikkumistarvetta ja kuljetuksia. Nyt on jo näköpiirissä muutaman vuoden sisällä itseohjautuvien ajoneuvojen sarjatuotanto, mikä toteutuessaan mullistaa jo yksinään nykyiset liikennejärjestelmät. Kiinnostavia kehitysprojekteja on käynnissä myös tyhjiöputkessa kulkevien supernopeiden "junien" (Hyperloop) toteuttamiseksi eri puolilla maapalloa. Mikäli lainsäädäntö ja sen tulkinnat asettavat esteitä uusien tekniikoiden käyttöönotolle, se tulee hidastamaan koko suomalaisen yhteiskunnan kehitystä.

Lausuntoa laadittaessa toimijoita pyydettiin kiinnittämään erityisesti huomiota toimintaansa koskeviin ehdotuksiin ja niiden vaikutusarvioihin. Esityksessä Salon kaupunkia alueensa joukkoliikenneviranomaisena koskettavat erityisesti joukkoliikenteen lupakäytäntöjen muutosehdotus ja digitalisaatio sekä siihen liittyvä liikkumispalvelujen tiedon avaamisvelvoite. Lisäksi kaupungin näkökulmasta olennaisia ovat muutokset taksiliikenteen sääntelyssä ja pienimuotoisen kuljetuspalvelun salliminen ilman erillistä liikennelupaa.

Seuraavassa on ensin kuvattu Salon nykytilanne, ja sen jälkeen arvioitu liikennekaariehdotusta Salon näkökulmasta.

Salon nykytilanne

Salossa joukkoliikenne järjestetään markkinaehtoisesti kaupungin täydentäessä sitä muutamilla ostolinjoilla kouluvuoden aikana lähinnä mahdollistaakseen koululaisten ja toisen asteen opiskelijoiden kulkemista. Salon kaupungin haasteena ovat kaupungin laaja pinta-ala ja pitkät etäisyydet taajamien välillä. Se ei mahdollista taloudellisesti kestäväää, markkinaehtoista joukkoliikennettä koko kaupungin alueella. Markkinaehtoisuus toimii todennäköisesti jatkossa vain yhteyksissä Turkuun ja Helsinkiin sekä jossain määrin yhteyksissä vanhojen kuntakeskusten ja Salon keskustan välillä. Vaikka kaupungin taajamarakenne on sinänsä terve ja toimiva, ei väkimäärä eikä kaupungin taloudelliset voimavarat tule riittämään myöskään perinteisen, reittipohjaisen joukkoliikenteen ylläpitoon lisäämällä ostovuoroja lopetettujen markkinaehtoisten vuorojen tilalle.

Kaupungin liikennepalvelujen järjevä kehittämissuunta on pyrkiä tarpeen mukaiseen kuljetusten järjestämiseen, mikä edellyttää kutsupohjaista, nykyaikaiseen digitaaliseen teknologiaan perustuvaa, hallinnollisesti kevyttä liikennejärjestelmää, jonka runkona voivat ainakin osittain olla kaupungin lakisääteisesti kustantamat kuljetuspalvelut (koulu- ja sote-kuljetukset). Salon maaseutumaisilla alueilla mm. taksipalvelut toimivat jo pitkälti tällä pohjalla, kun pääosa tilauksista liittyy julkisesti tuettuihin matkoihin. Esitetyt lakimuutokset eivät tätä tilannetta tule todennäköisesti jatkossakaan merkittävästi muuttamaan, vaikka matkojen välitykseen ja yhdistelyyn tulee uusia ratkaisuja. Matkojen hinnoittelun vapauttaminen saattaa tuoda takseille jopa lisää asiakkaita, jos hinnat halpenevat. Linja-autoliikenteen osalta lakimuutos tuo uusia liiketoimintamahdollisuuksia, kun raja-aita joukkoliikenteen ja taksiliikenteen välillä poistuu. Sama mahdollisuus koskee myös tavaraliikennettä, jonka sääntelyä helpotetaan. Maaseutualueille pienimuotoisen kuljetusten salliminen maksua vastaan saattaa luoda uudenlaista naapuriapua esimerkiksi vanhusten ja lasten virkistys- ja harrastekuljetuksiin ja kauppareissuille.

Kaupunki on keskittänyt kuljetuspalvelujen suunnittelun ja hankinnat yhteen hallinnolliseen liikennepalveluyksikköön, jotta kaupungin kustantamien kuljetusten organisointia voitaisiin tehostaa ja niiden hankintoihin liittyvä asiantuntemus olisi täysimittaisesti käytössä. Viime vuosien aikana kaupunki on kuitenkin joutunut toteamaan, ettei tämä riitä, vaan suunnittelussa kohdataan jatkuvasti lainsäädännöllisiä esteitä tai rajoituksia. Siksi liikennekaareissa esitetyt muutokset voidaan pitää Salon kannalta tervetulleina ja merkittävinä parannuksina nykyllä lainsäädäntöön verrattuna.

Salon kaupunki haluaa kuitenkin kiinnittää Liikenne- ja viestintäministeriön huomion seuraaviin seikkoihin:

Liikenteen ja maankäytön yhteys

Salon kaupunki korostaa liikenneyhteyksien ja maankäytön suoraa yhteyttä aluekehitykseen ja yhteiskunnan resurssien mahdollisimman tehokkaaseen ja kattavaan hyödyntämiseen. Liikennejärjestelmien tulee mahdollistaa ihmisten,

raaka-aineiden ja tavaroiden nopea siirtäminen yksilöllisten, yhteiskunnallisten ja elinkeinotoimintaan liittyvien tarpeiden mukaisesti. Siksi liikennettä ja kuljetuksia tulisi suunnitella ja toteuttaa kiinteässä yhteistyössä kuntien ja maakuntien maankäytön suunnittelun sekä palvelujen ja elinkeinon kehittämisen kanssa. Tätä näkökulmaa tulisi liikennekaassa korostaa selvästi nykyistä ponnekkaammin.

Liikennekaassa keskitytään myös puhtaasti ihmisten ja tavaroiden fyysiseen kuljettamiseen, vaikka liikkumistarve voidaan jatkossa tyydyttää yhä useammin tietoverkkojen kautta tapahtuvalla virtuaalisella siirtymisellä palvelun tarjoajan luo tai vaihtoehtoisesti palvelun tuottaminen virtuaalisesti asiakkaan luona. Vaikka tietoliikennettä ei liikennekaassa säädellä, niin sen merkitys fyysisen liikkumisen korvaajana tulisi kuitenkin ottaa huomioon liikennejärjestelmien suunnittelun yhtenä tärkeänä osatekijänä. Tällä näkökulmalla saattaa olla tulevaisuudessa merkittäviä taloudellisia vaikutuksia mm. liikennejärjestelmien laajuuteen ja liikenneinvestointien tarpeeseen.

Markkinoiden toimivuus

Julkiset hankinnat ovat kuntien tärkeä työkalu, jolla ne voivat vaikuttaa lakisääteisten velvollisuuksiensa kustannuksiin. Salon kokoluokkaa olevan kunnan ei yleensä kannata ryhtyä ylläpitämään omaa liikennöintikalustoa eikä toimia liikenteen harjoittajana, vaan kuljetukset hankitaan ulkopuolisena palveluna paikallisilta, yksityisiltä markkinoilta. Jotta markkinat ja terve kilpailu toimivat, on alueella oltava riittävä yrityskapasiteetti ja palvelutarjonta. Osaltaan tähän vaikuttaa mm. se, miten kunnat määrittelevät kilpailutusten kohteet, kalusto- yms. vaatimukset ja sopimusten keston. Myös uusien yrittäjien pääsy markkinoille on tärkeää. Lakiluonnoksessa esitetty vähäisen toiminnan verokohtelun ja kalusto- ja lupavaatimusten yksinkertaistaminen helpottaa yrittämisen aloitusta. Kilpailutukseen liittyvät, markkinoiden toimivuutta korostavat näkökohdat olisi syytä kuitenkin vielä nostaa lakitekstissä paremmin esiin.

Reittilupien poistuminen

Normien purku on kannatettavaa, ja samoin järjestelmän yksinkertaistaminen lupien vähenemisen, alalle tulon helpottumisen ja taksiliikenteen asemapaikkakäytännön poistumisen kautta. Liikennekaassa ei kuitenkaan ole riittävästi huomioitu markkinaehtoisen kuljetuspalvelutarjonnan ennakoimattomuuden vaikutuksia joukkoliikenteen houkuttelevuuteen sekä lakisääteisten kuljetusten suunnitteluun ja kilpailutukseen.

Palvelun käyttäjille tarjonnan saatavuus on keskeistä kulkemismuotopäätöksiä tehdessään. Kaupungin näkökulmasta taas ennakoitavuus on erityisen tärkeää koulukuljetusten kustannuskehityksen kannalta, ja ongelma realisoituu, kun olemassa olevia, markkinaehtoisia linja-autoreittejä tai -vuoroja lakkautetaan. Nykyisen joukkoliikennelain nojalla tieto markkinaehtoisen linja-autoliikenteen reitti- ja aikataulumuutoksista tulee viranomaiselle kolme kuukautta ennen mahdollista muutosta tai peruutusta. Tämä on jo Salossa käytännössä pakottanut kaupungin tekemään ostoliikenteen lisähankintoja kesken lukuvuotta, mikä lisää kyseisten oppilaiden osalta kuljetuskustannuksia. Lisäksi markkinaehtoisen liikenteen lakkautukset ovat aiheuttaneet koulumatkojen ajallista pitenemistä ja matkojen mutkistumista.

Salo esittääkin, että lakiin tulee kirjata etukäteisilmoitusvelvollisuus markkinaehtoisessa liikenteessä tapahtuville reittimuutoksille. Ilmoitus tulisi antaa kunnille mieluiten 6 kk:ta ja vähintään nykyisen 3 kk:ta ennen muutoksen voimaan astumista ainakin silloin, kun reittimuutos tai -peruutus kesken lukuvuotta vaikuttaa kuntien vastuulla oleviin koulukuljetuksiin.

Digitaalisatio

Kuljetus-, liikenne- ja liikkumispalveluihin liittyvän tiedon tuottaminen sähköisessä muodossa, avoimesti saataville on kannatettavaa ja edellytys aidosti uuden liikennejärjestelmän luomiselle. Palvelujen tilaajan ja tarjoajan kannalta digitaalisuuden hyödyntäminen edellyttää, että asiakkaita, kuljetuksia ja reittejä koskeva tieto on reaaliaikaisesti ja luotettavasti käytettävissä, tiedot varastoituvat automaattisesti myöhempää käyttöä varten ja että tiedot ovat käyttökelpoisessa muodossa jatkojalostusta, esimerkiksi reittisuunnittelua tai uusien sovellutusten kehittelyä, ajatellen. Tällä hetkellä nämä ehdot toteutuvat hyvin harvoin ja parhaimmassakin tapauksessa vain jonkin kapean sektorin sisällä.

Tiedon ylläpito ja tallennus tulisi olla kuntien vastuulla ainakin siltä osin, kun se liittyy kuntien järjestämiin tai hankkimiin kuljetuksiin. Olisi järkevää määrittää jo liikennekaareissa, että tiedonhallinta toteutetaan hajautetusti niin, että tietojen ylläpito ja säilytys toteutuu paikallisesti siellä, missä tietoa tuotetaan, ja tiedonjako järjestetään palveluna avoimien rajapintojen kautta niille, jotka tietoa haluavat hyödyntää. Liikennekaaren hengen mukaisesti uudet palvelut myös tiedon osalta tulisi synnyttää markkinaehtoisesti. Todennäköistä kuitenkin on, että kunnilla on ainakin alkuvaiheessa merkittävä rooli tietovarantojen ja niihin liittyvien digitaalisten ratkaisujen rakentamisessa. Jatkossa valtiontuki tulee ohjata uudelleen niin, että sitä voidaan tarvittaessa käyttää lakimuutoksesta aiheutuvien lisäkustannusten kattamiseen, kuljetusjärjestelmän kehittämiseen ja kokeilutoimintaan.

Tiedon keräämistä ei tulisi tässä laissa tarpeettomasti rajoittaa tai monopolisoida esimerkiksi tietoturvaan tai yritysten liikesalaisuuksiin vedoten. Olennaista on varmistaa, että esimerkiksi kunta, joka hankkii kilpailutuksilla tarvitsemansa liikenteen, saa käyttöönsä tiedot muun muassa tätä liikennettä koskevista ajosuoritteista tarvittaessa jopa reaaliaikaisesti. Kerätystä "raakadatatista" pitää olla mahdollisuus jakaa eteenpäin sellaista tietoa, jonka avulla esimerkiksi erilaisten sovellutusten kehittäjät voivat luoda uusia, hyödyllisiä applikaatioita. Tiedon jatkojakelulle avointen rajapintojen kautta tulee luonnollisesti asettaa laatu ehdot ja salassapitovelvollisuudet niin, ettei yksityisyyden suoja tai liikesalaisuuksia rikota. Tämä periaate olisi hyvä kirjata lakitekstiin tai ainakin selkeästi lain perusteluihin.

Kuljetussopimusten osalta kokemus osoittaa, että esimerkiksi bussi- ja raideliikenteen kilpailun vapauttamisessa omaksutut pitkät siirtymäajat ovat jähmettäneet uudistamismahdollisuudet siirtymäajan liikenteessä. Toisaalta liikennekaareissa on kuitenkin pitkälti kyse myös aivan uusien järjestelmien luomisesta, minkä vuoksi vuoden siirtymäaika varsinkin toimivan tiedonhallintajärjestelmän ja jakelualustan luomiselle on Salon kaupungin näkökulmasta liian lyhyt. Kaupunki on myös testannut Liikenneviraston RAE-työkälyä ja todennut osaltaan sen vaativan jatkokehitystä ennen kuin voidaan

ajatella pienten liikenneyritysten hyödyntävän sitä. Siirtymäajan pituutta on siten syytä arvioida uudelleen.

Välityspalvelut

Lakiehdotuksessa jää hieman epäselväksi, mikä on välityspalvelujen ja matkojen yhdistelypalvelujen tuottamisen ero. Jos kaupunki hankkii kilpailutuksen kautta sekä liikennöitsijät kuljetusten toteuttamiseen että yksityisen tilauskeskuksen kuljetusten seurantaan ja tilausten välittämiseen, mikä on kunnan ja tilauskeskuksen vastuu suhteessa liikennöitsijöihin? Vastaako välityspalvelu kunnan hankkimien liikennöitsijöiden ja mahdollisten pienimuotoista kuljetuspalvelua tarjoavien toimijoiden valvonnasta? Näitä olisi tarpeen tarkentaa.

Välityspalvelujen perustamisen houkuttelevuuden lisäämiseksi keskeistä on Kelan matkojen välittämisen avaaminen. Tämä on sikälikin tärkeää, että ehdotuksessa välityspalvelulle on kirjattu varsin raskaita velvoitteita muun muassa kuljetusyrittäjien liiketoiminnan seurannasta, mikä voi osaltaan vähentää mielenkiintoa palvelun aloittamiseen.

Kelan korvaamat matkat on tällä hetkellä järjestetty pääsääntöisesti Kelan ja taksien välityspalvelujen välisin sopimuksin. Pienillä paikkakunnilla Kelan kuljetukset muodostavat erittäin merkittävän kuljetuspotentiaalin, joka nyt on irrallaan kuntien kuljetuksista ja joka on osatunnettu vain Kelan tarpeiden mukaan. Olisi aivan välttämätöntä, että jatkossa kaikki julkisen vallan järjestämät kuljetukset suunniteltaisiin ja hankittaisiin kokonaistaloudellisesti edullisimmin ja ihmisten liikkumisen kannalta järkevimmin. Tämä tavoite tulisi kirjata liikennekaareen.

Maaseutualueiden liikkumispalvelut

Lakiesitys jättää kunnille mahdollisuuden järjestää kuljetukset ja liikenteen omalla alueellaan tuetusti, mikäli markkinaehtoinen liikennöinti ei ole liiketaloudellisesti mahdollista tai palvelutaso jää joillakin alueilla heikommaksi kuin kunta pitää toivottavana. Myös henkilöliikenteen siilojen poistuminen ja kimpakyytimahdollisuus pienimuotoisen, ei-ammattimaisen kuljetustoiminnan kautta on kunnan kuljetuskilpailutusten näkökulmasta hyvä asia. Näin voidaan rakentaa uudenlaista, monimuotoista liikennejärjestelmää.

Taksiliikenteen asemapaikkavaatimuksen poistaminen yleisenä käytäntönä joustavoittaa taksipalvelujen järjestämistä. Vaatimus ei ole toiminut erityisen hyvin enää nykymuodossaan. Salon kaupunki katsoo, että palvelujen saatavuuteen liittyvät ehdot muun muassa alueellisen päivystyksen osalta voidaan tarvittaessa huomioida kaupungin tarvitsemia kuljetuspalveluja kilpailutettaessa. Mikäli kuitenkin valtakunnallisesti katsotaan tarpeelliseksi varmistaa taksien alueellinen päivystys samankaltaisena kautta maan, tulisi pohtia mahdollisuutta sitoa esimerkiksi kiertävä, alueellinen päivystysvelvollisuus liikennöintilupiin silloin, kun luvan haltijalla on tietty määrä ajoneuvoja käytössään.

Asiakkaan näkökulmasta on tärkeää, että hän saa tietää matkansa hinnan jo tilausvaiheessa, eikä ainoastaan tietyn summan ylittyessä, kuten ehdotuksessa.

Nykytekniikalla matka-ajan ja -pituuden arviointi tilausvaiheessa on helppoa, joten liikennekaareen tulisi kirjata, että kokonaissumma tulee kertoa aina jo ennen matkan alkua.

Lakiesitys mahdollistaa liikennepalvelujen kehittämisen entistä vapaammin ja monipuolisemmin paikallisten olosuhteiden pohjalta. Samalla korostuu kuitenkin innovatiivisen kehittämisen tarve sekä liikennealan yrittäjien että liikennepalveluja tilaavien tahojen (kunnat, maakunnat) keskuudessa. Liikennepalvelujen taso ja riittävyys erityisesti maaseutualueilla jää pitkälti paikallisen aktiivisuuden ja julkisen rahoitustuen varaan. Toisaalta alueilla, missä kysyntää löytyy, on mahdollista pitää yllä markkinaehtoisia liikennepalveluja vähemmällä julkisella tuella. Nähtäväksi jääkin, onko muutoksen kokonaiskustannusvaikutus julkisilla toimijoilla negatiivinen vai positiivinen.

SALON KAUPUNKI



Antti Rantakokko
kaupunginjohtaja



Irma Nieminen
kansliapäällikkö