

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

Viitteenne: LVM/2096/03/2015

Asia: **Vantaan kaupungin lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle hallituksen esityksestä liikennekaareksi**

Hallituksen liikennekaari-lakiesitys sisältää monia hyviä tavoitteita, mutta osa esitetyistä tavoitteista ja keinoista on selvästi ongelmallisia sekä kuntatalouden että pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen järjestämisen ja palvelutason ylläpidon kannalta.

Liikennekaari-hankkeella tavoitellaan henkilöliikennepalvelujen joustavuuden, tehokkuuden ja kilpailukyvyyn parantamista sekä digitaalisten palveluratkaisujen kehittämistä. Pääkaupunkiseudun kaupunkien ja HSL:n strategioihin kuuluu olennaisesti uusien innovaatioiden ja joustavien liikennepalveluratkaisujen tukeminen ja mahdollistaminen. Useat LVM:n esittämistä tavoitteista (integroitu liikennepalvelutarjonta ja lippujärjestelmä, matkustajainformaatiopalvelujen kehitys, avoin data, matkaketjut jne.) ovat jo käytössä HSL-alueella. Siten em. lakiesityksen tavoitteiden toteuttamiseksi ei tarvita nykyisten hyvin toimivien mallien ja rakenteiden murentamista.

Liikennejärjestelmä sekä maankäytön ja liikenteen vuorovaikutus

Vantaan kaupunginhallitus esitti kokouksessaan 2.5.2016 kaupunginvaltuustolle hyväksyttäväksi Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen asumisen, maankäytön ja liikenteen sopimuksen 2016–2019 hyväksymistä. MAL-aiesopimusmenettelyssä kytetään mm. suuret infrahankkeet ja tiiviin kaupunkirakenteen kaavoittaminen mm. asuntotuotantotavoitteiden avulla.

Raideliikenteeseen tukeutuvan joukkoliikennekaupungin kehittämisen tulee perustua pitkäaikaiseen ja ennakoitavaan liikennöinnin ja talouden suunnitteluun. Suurten raideliikennehankkeiden kannattavuuden kannalta olennaisia ovat matkalipputulot. Kannattavuus heikkenee dramaattisesti, mikäli ruuhka-aikana raideliikenteen matkustajista kilpailevat moottoriteitä liikennöivät suorat bussiyhteydet esim. Helsinki-Vantaan lentoasemalle. Tämä johtaa raideliikenteen kilpailukyvyyn heikkenemiseen suhteessa kumipyöräliikenteeseen. Valtio on osallistunut tai osallistumassa suurella taloudellisella panostuksella Kehäradan, Länsimetron ja Raide-Jokerin investointeihin, eikä ole taloudellisesti perusteltua heikentää lakimuutoksella em. hankkeiden kannattavuutta ja käyttöastetta.

PKS-kuntien näkemyksen mukaan matkaketjujen sujuvuus turvataan parhaiten suunnittelemalla liikennejärjestelmä kokonaisuutena siten, että sen runkona toimii raideliikenteen varaan rakennetut runkoyhteydet, niihin tukeutuva liityntäliikenne, pyöräily ja jalankulku, korkeatasoiset terminaali- ja

liityntäpysäköintialueet sekä yhtenäinen ja joustava matkalippujärjestelmä, joka rakennetaan palvelemaan matkustajaa MaaS-periaatteen mukaisesti.

Liikennekaari- esitys korostaa sen sijaan hajautetun, nopeasti muuttuvan asiakas- ja yrittäjäkeskeisen liikennepalvelutarjonnan edistämistä ja hylkää kokonaan yhteisen liikennejärjestelmänäkökulman. Tällöin liikenneverkon ja palvelutason pitkäjänteinen suunnittelu yhdessä maankäytön, asumisen ja palvelurakenteen kehittämisen kanssa vaikeutuu merkittävästi, samoin kuin palvelujen saavutettavuus ja esteettömyyden turvaaminen. Palvelujen jatkuvuutta ja ennakoitavuutta ei pidetä oleellisena edes matkustajien kannalta.

EU:n joukkoliikenteen palvelusopimusasetus PSA

Vantaan kaupunki korostaa, että Helsingin seudun liikennejärjestelmän runkona toimii kokonais-valtaisesti järjestetty joukkoliikennejärjestelmä, ja sillä tulee jatkossakin olla nykyisen kaltainen joukkoliikenteen PSA-suoja. HSL-alueen linja-autoliikenne on järjestetty PSA:n periaatteiden mukaisesti kilpailuttamalla jo pitkään. Tuloksena on ollut yhtenäinen palvelutarjonta ja lippujärjestelmä eri liikennemuotojen joukkoliikenneverkolla, jolla joukkoliikenteen kulkumuoto-osuus, asiakastyytyväisyys ja kustannustehokkuus ovat korkealla tasolla vastaavan kokosiin eurooppalaisiin kaupunkiseutuihinkin verrattuna.

Helsingin seudun liikenteen todellista nykytilannetta ei ole huomioitu Liikennekaaren lähtökohdissa, joissa mm. kaupunkiraideliikennettä ei pidetä lainkaan merkityksellisenä. Joukkoliikenteen järjestämisen edellytykset suurilla kaupunkiseuduilla ovat täysin erilaiset muuhun maahan ja haja-asutusalueisiin verrattuna. Siten yksi säädöspohja ja järjestämismalli eivät sovellu kaikkialle.

Nykyisen joukkoliikennelain ja erityisesti sen 22 §:ssä määritellyn PSA-liikenteen suojaamismenettelyn poistaminen heikentää oleellisesti viranomaisten edellytyksiä järjestää julkinen liikenne laadukkaana, kilpailukykyisenä ja kustannustehokkaana kokonaisuutena. Esitys mahdollistaa kaikille henkilöliikenneluvan haltijoille markkinaehtoisien linja-autoliikenteen aloittamisen, muuttamisen ja lopettamisen täysin vapaasti ilman mitään lupa- tai edes ennakoilmoitusmenettelyä. Viranomaisen järjestämän liikenteen ainoa suoja on jälkikäteen tapahtuva puuttuminen PSA:n mukaisella sopimuksella muodostetun yksinoikeuden rikkomiseen. Yksinoikeuden mahdollinen tulkinnanvaraisuus lisää kilpailutuksen riskejä ja aiheuttanee hankalia oikeusprosesseja.

Esitys heikentää kaupunkien järjestämän ja rahoittaman julkisen liikenteen taloudellisia edellytyksiä, koska lipputulaja menetetään markkinaehtoiselle liikenteelle ja täydentävä ostoliikenne tulee kalliiksi. Markkinaehtoisien liikenteen tarjonta tulee keskittymään kannattavimmille reiteille ja suuren kysynnän ajankohtiin. Joukkoliikenteen palvelutason turvaaminen kaupunkitasolla vaatii sen lisäksi täydentävää viranomaisen järjestämää liikennettä, joka jo lähtökohtaisesti on kannattamatonta. Viranomaisten kilpailuttamien bussiliikenteen ostosopimusten hintataso nousee, koska markkinaehtoisien linjastojen aiheuttaman taloudellisen ja toiminnallisen riskin hallinta edellyttävät epätarkoituksenmukaisen pieniä kilpailutuskokonaisuuksia sekä lyhyempiä sopimuksia.

Lippujärjestelmä

Pääkaupunkiseudulla on käytössä yhtenäinen lippu- ja tariffijärjestelmä (LIJ), jonka uudistamistyö on lähes valmis. Järjestelmä tuottaa myös ajoneuvojen seurantaan, joukkoliikenteen liikennevaloetuuksien tarjontaan sekä liikennejärjestelmän matkustajamäärätietoa ja matkustajainformaatiota. Liikennekaareissa esitetyt veloitteet lippujärjestelmien yhteensopivuudelle aiheuttavat lisäkustannuksia kunnille LIJ-järjestelmän muutostöiden vuoksi.

Mikäli markkinaehtoisten joukkoliikenneoperaattoreiden matkaliput eivät ole yhteensopivia HSL-alueen lippujärjestelmän kanssa, matkaketjun vaihtomahdollisuudet vähenevät ja matkustaja tarvitsee useampia lippuja.

Myös joukkoliikenneinformaation saatavuus ja laatu heikkenevät. Liikennekaaren maininta lippujärjestelmän yhteensopivuuden minimivaatimuksista ei suoraan varmista, että kaikki toimijat olisivat mukana samassa lippujärjestelmässä.

Liikenteen haittojen hillintä

Esitys käytännössä sivuuttaa liikenteen ulkoisvaikutukset ja poistaa kaupungeilta keskeisen keinon säännellä mm. tilankäyttöä kaupunkiympäristössä, terveydelle haitallisia lähipäästöjä, melua, CO₂-päästöjä, energiatehokkuutta ja liikkumisen esteettömyyttä. Perusteluissa oletetaan, että yritykset hankkisivat uutta hiljaista ja vähäpäästöistä kalustoa oma-aloitteisesti. Keskeinen peruste ulkoishaittojen sivuuttamiselle on väite, että markkinaehtoinen liikenne sekä uudet joustavat jakamistalouteen ja digitaalisiin ratkaisuihin perustuvat palvelut vähentävät merkittävästi yksityisautoilua eivätkä vähennä joukkoliikenteen käyttöä. Tälle väitteelle ei ole tutkittuja perusteita. Se saattaa olla virheellinen oletus sellaisilla kaupunkiseuduilla, joissa joukkoliikenteellä on jo lähtötilanteessa korkea kulkumuoto-osuus, kuten Helsingin kantakaupunkiin suuntautuvassa ja sen sisäisessä ruuhkaliikenteessä. Tällaisessa lähtötilanteessa kulkumuoto-osuuksien muutokset voivat helposti kääntyä joukkoliikenteen ja erityisesti raideliikenteen tappioksi.

Taksiliikenne

Liikennekaari-esityksen mukaan taksiliikenteen yrittäjyyttä helpotettaisiin vaatimuksia keventämällä. Taksiliikenneluvasta tulisi ehdotuksen mukaan yrityskohtainen ja kuljettajalle asetettuja vaatimuksia kevennettäisiin. Taksiyrittäjälle tulisi muutosten myötä lisää vapautta toimia kysynnän mukaisesti, lupakiintiöistä luovuttaisiin ja asemapaikkavelvoite purettaisiin. Taksimatkan enimmäishintaa ei enää määriteltäisi, mutta tieto hinnasta tai hinnan määräytymisen perusteet olisi ilmoitettava ennen matkan alkamista selkeästi ja ymmärrettävästi. Pienimuotoiselle henkilö- ja tavarakuljetukselle ei tarvittaisi enää toimilupaa, mikäli vuosittainen liikevaihto on alle 10 000 euroa, joka olisi ansioverotettavaa tuloa.

Takseja nykyisin velvoittavat säädökset, kuten ajovelvollisuus ja vahvistetut ajovuorojärjestykset ovat taanneet kuluttajien ja kunnan asiakkailleen järjestämien tai maksamien kuljetusten toteutumisen vuorokauden eri aikoina ympärivuotisesti ja ennakoitavilla kustannuksilla. Tällä on pystytty varmistamaan myös kunnan vammais- palvelulain ja sosiaalihoitolain kuljetuspalvelujen järjestäminen ennalta määritellyllä laatu- ja kustannustasolla. Hallituksen esityksessä mainitaan, että kunnat voivat myös edelleen halutessaan järjestää omassa kunnassaan päivystysvelvoitteen hankkimalla sen erikseen palveluntarjoajalta. Vammaispalvelulain (380/1987) perusteella on kunnan ilman edellä mainittua harkinnanvaraisuutta järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen. Taksilupaan liittyvien velvollisuuksien poistaminen heikentää vanhusten, vammaisten ja pyörätuoliasiakkaiden käyttämien kuljetuspalvelujen saatavuutta. Se kasvattaa osaltaan kunnan kustannusriskiä, sillä kuljetusten hinnat olisivat jatkossa täysin markkinavoimien hallinnassa. Erityisesti yöajan, viikonlopun ja juhlapyhien aikana kuljetusten hinnat muodostuvat alussa kohtuuttoman suuriksi, ennen kuin palvelumarkkinat kehittyvät. Erityisryhmien kuljetuskustannukset v. 2015 tilinpäätöksessä olivat n. 10,5 milj.€, josta vaikeavammaisten kuljetuspalvelut muodostivat pääosan. Kaupunki tunnistaa mahdollisena riskinä myös tarjouskartellin muodostumisen

Jatkossa kunnat ja tulevat Sote-alueet kilpailuttavat kuljetuspalvelunsa, koska ne eivät voi ilman kohtuutonta kuluriskiä tyytyä vain vammaispalveluasetuksen mukaisesti korvaamaan asiakkaidensa kohtuullisia kuljetuskustannuksia tietämättä hintoja ja niiden perusteita. Asiakkaan liikkumistarpeet ja -kustannukset on myös entistä tarkemmin otettava huomioon, mikä edellyttänee matkojen järjestämistä enenevässä määrin yhdistely- tai ryhmäkuljetuksin ja palvelulinjoilla.

Säädösuudistuksen tarkoituksena on keventää valtiohallinnon ja sen aluetason julkista ohjausta. Valtion ohjauksen väheneminen yhdessä taksiliikenteen normipurun kanssa tulee vääjäämättä lisäämään kuntien ja

tulevien Sote-alueiden sopimusperusteista ohjaus- ja valvontavastuita. Lisäksi tulee turvata erityisryhmien kuljetustarpeet myös niissä tilanteissa, joissa markkinaehtoista toimintaa ei ole tai se keskeytyisi esim. toimijan konkurssin vuoksi. Tämän vuoksi säädöksillä tulee taata laajoin valtuuksin valtion ja/tai aluetason oikeus pikaiseen puuttumiseen häiriötilanteissa.

Ajoneuvojen tilausvälityspalvelujen toiminta vaikuttaa olennaisesti erityisryhmien taksien ja esteettömien kuljetuspalvelujen saatavuuteen. Kunnille ja Sote-alueille ei ole tarkoituksenmukaista perustaa omia tilauskeskuksiaan. Em. perusteella tilauskeskusten välitystoiminta tulee lainsäädännöllä avata siten, että ne ovat velvollisia ottamaan tasavertaisesti välitettäväksi kaikkien lainsäädökset täyttävien kuljetusryhmien ajoja sekä velvoittaa ne tarjoamaan myös matkojen yhdistelypalvelua. Välityskeskuksille muodostuu toiminnastaan matkoihin liittyvää tilastotietoa, joka tulisi avata avoimeksi. Matkojen yhdistelyllä ja muutoinkin autojen käyttöastetta parantamalla henkilö- ja tavarakuljetuksia yhdistellen ehkä saavutetaan todellisia säästöjä aikaan.

Nyt lausunnolla oleva Liikennekaaren 1. vaihe on tarkoitus saada voimaan 1.1.2017 alkaen. Hintojen vapauttaminen esitetyssä aikataulussa edellyttäisi, että kunnat kilpailuttaisivat hankintalain mukaisesti tilausvälityskeskus-, matkojen yhdistely- ja kuljetuspalvelujen tuottajat viimeistään syksyn 2016 aikana, koska muuten kunnille aiheutuu v. 2017 vaikeita sopimustilanteita ja kohtuuttomia kuljetuskustannuksia. Esitetty aikataulu on siten täysin epärealistinen sekä kunnille että kuljetuspalveluiden toimittajille. Em. perusteella ainakin hintojen vapauttamisen osalta tarvitaan vähintään vuoden siirtymäkausi.

Sosiaali- ja terveydentoimen erillinen lausunto on liitteenä.

Sivistystoimi järjestää taksikuljetuksena koulu- ja varhaiskasvatuksen hoidon kuljetuksia. Koulukuljetus voidaan järjestää taksikuljetuksena, jos oppilas ei terveydentilaansa liittyvästä syystä voi kulkea koulumatkaansa kävellen tai käyttää julkista liikennettä tai koulumatka on vaarallinen ja julkisen liikenteen käyttäminen ei ole mahdollista. Varhaiskasvatukseen osallistuvalla erityistä tukea tarvitsevalle lapselle voidaan järjestää taksikuljetus, kun huoltajalla on tosiasiallinen este kuljettaa lastaan päivähöitoon. Koulukuljetuksen taksilla kuljetettavista oppilaista pääosa on vammaisopetuksen oppilaita, joilla on erityisen tuen tarve. Samoin varhaiskasvatuksen kuljetettavat ovat erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia.

Koulu- ja varhaiskasvatuksen taksikuljetukset on jo kilpailutettu. Kuljettajilla on mm. oltava hyvät valmiudet työhön ja riittävä kokemus vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden kuljettamisesta sekä valmiudet asiakaspalveluun. Kuljettajien tulee täyttää mm. suomen kielen kielitaitovaatimus ja heillä tulee olla lasten kanssa työskenteleviltä henkilöiltä edellytettävä rikosrekisteriote. Kuljetuskaluston tulee täyttää asiakkaiden tarpeet mm. esteettömyyden osalta. Nykyinen taksiliikenteen harjoittamiseen oikeuttava lakisääteinen liikennelupa on osaltaan helpottanut em. palvelutason seurantaa ja viranomaisvalvontaa, mutta lakiesitys ei vaikuta jo kilpailutettujen kuljetuspalveluiden sisältöön tai laajuuteen.

Hallituksen esityksessä on todettu, että julkisin varoin toteutetut vammaiskuljetukset ja koululaiskuljetukset voitaisiin hoitaa tehokkaammin, jos ne olisivat integroitu paremmin joukkoliikenteeseen. Kaupungin näkemyksen mukaan tämä ei välttämättä toteudu esityksessä toivotulla tavalla, koska kuljetukset ovat koululaisille tai vammaispalvelujen käyttäjille tilattuja ja useassa tapauksessa asiakkaat on vietävä esimerkiksi suoraan kouluun. Tämä kuljetuksen hoitaminen on kuljettajan vastuulla, joten useiden kuljetusvälineiden käyttäminen yhden matkan aikana ei ole mahdollista. Esimerkiksi kuljetettavana oleva autistiselle lapselle on olennaisen tärkeää, että kuljetusta hoitaa päivittäin sama kuljettaja, eikä olisi mitenkään mahdollista yhdistellä tällaisia kuljetuksia toisiin kuljetusmuotoihin.

Hallituksen esityksen 3. osan 2. luvun 3 §:n perusteluissa on esitetty, että julkisia varoja ei jatkossa saisi enää ohjata sellaisten palveluiden hankintoihin, jotka eivät ole yhteentoimivia ja kytkettävissä osaksi matkaketjua. Tarjousasiakirjoissa olisi lisäksi edellytettävä internet-pohjaiseen taustajärjestelmään perustuvia lippu- ja maksujärjestelmiä. Mikäli tällainen vaatimus kirjattaisiin lakiin, aiheutuisi siitä lisäkustannuksia kuljetuspalveluiden toimittajille sekä se estäisi pienten toimijoiden mahdollisuutta osallistua Vantaan kaupungin hankintakeskuksen kuljetuspalveluiden kilpailutuksiin. Kuten aiemmassa on esitetty Vantaan kaupunki maksaa kuljetuksista aiheutuneet kustannukset kokonaisuudessaan, jolloin lippu- ja maksujärjestelmän käyttämisestä ei ole mitään hyötyä näissä kuljetuksissa. Suurimmassa osassa näitä kuljetuksia ei ole myöskään mahdollista yhdistellä eri kuljetuksia, joten järjestelmästä ei olisi myös tältä kannalta mitään hyötyä.

Hankintakeskuksen erillinen lausuma on liitteenä.

Johtopäätökset

Vantaan kaupunki esittää, että Liikennekaareen liittyvä valmistelu palautetaan alaa monipuolisesti edustavista asiantuntijoista koostuvaan valmisteluun.

Lakiesityksen tulee sisältää nykyisen joukkoliikennelain ja erityisesti sen 22 §:ssä määritellyn PSA-liikenteen suojaamisen menettelyt, jotta kuntien on mahdollista järjestää julkinen liikenne laadukkaana, kilpailukykyisenä ja kustannustehokkaana kokonaisuutena.

VANTAAN KAUPUNKI



ppsta Päivi Kimpimäki
hallintosihteeri

Liitteet: Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan lausunto
Hankintakeskuksen lausuma

Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimen lausunto: Kunnan lakisääteiset henkilökuljetukset/ Liikennekaari (1 vaihe)

Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (jäljempänä liikennekaari).

Liikennekaaren uudistusten taustalla on hallituksen reformi, jonka tarkoituksena on kuntien kustannusten karsinta tehtäviä ja velvoitteita vähentämällä.

Liikennekaaren tavoitteena on uudistaa henkilö-, posti- ja tavarakuljetuksia koskevaa lainsäädäntöä ja mahdollistaa henkilöliikennehankintojen toteuttaminen suurempina kokonaisuuksina.

Liikennekaaren I vaiheessa puretaan kilpailua rajoittavaa lainsäädäntöä ja kevennetään julkista ohjausta niin, että lähtökohtana on markkinaehtoisuus. Lisäksi uudistusten tavoitteena on mahdollistaa henkilö- ja tavarakuljetusten yhdistäminen ja ketjuttaminen. Säästövaikutuksia on arvioitu uudistusten tuottavan kunnille n. 40 milj. euroa.

Henkilö- posti- ja tavarakuljetuksia koskevaa lainsäädäntöä on tarkoitus uudistaa niin, että liikennemarkkinoita koskeva lainsäädäntö yhdistetään yhdeksi laiksi. Lakia kutsutaan Liikennekaareksi. Tavoitteena on nykyistä asiakaslähtöisempi toimintamalli, jossa asiakkaalla on käytössään tarpeen mukaiset kuljetuspalvelut edullisesti. Tarkoituksena on arvioida uudelleen palveluiden tuottamista koskevaa sääntelyä sekä lisätä palvelujen markkinaehtoisuutta. Digitalisaatiota lisäämällä ja kehittämällä parannetaan palvelujen yhteentoimivuutta ja saavutettavuutta. Tavoitteena on parantaa nykyisin tuotettujen palvelujen laatua sekä luoda uusia palvelumarkkinoita. Samalla edistetään palvelujen saatavuutta myös harvaanasutuilla alueilla.

Taksiliikenteen yrittäjyyttä helpotettaisiin vaatimuksia keventämällä. Taksiliikennelupa tarvittaisiin yhä, mutta siitä tulisi ehdotuksen mukaan yrityskohtainen. Ajoneuvokohtaisesta luvasta ja kuljettajakohtaisesta luvasta luovuttaisiin. Taksinkuljettajalle asetettuja vaatimuksia kevennettäisiin, mutta matkustajaturvallisuudesta ja matkustajan suojasta ei tingittäisi.

Taksiyrittäjälle tulisi muutosten myötä lisää vapautta kehittää omaa toimintaansa kysynnän mukaan. Lupakiintiöistä luovuttaisiin ja asemapaikkavelvoite purettaisiin. Taksi voisi tulevaisuudessa näin esimerkiksi ottaa paluukyytiläisiä. Tämä joustavoittaisi ja tehostaisi järjestelmää ja helpottaisi toimintaa erityisesti haja-asutusalueilla.

Taksimatkan enimmäishintaa ei enää määriteltäisi. Tieto hinnasta tai hinnan määräytymisen perusteet olisi ilmoitettava ennen matkan alkamista selkeästi ja ymmärrettävästi. Palveluntarjoaja voisi kuitenkin päättää hinnoittelumallin.

. Pienimuotoiselle henkilö- ja tavarakuljetukselle ei tarvittaisi enää toimilupaa. Tämän muutoksen myötä erilaiset kuljetuskokeilut ja uudet liiketoimintamallit tulisivat mahdollisiksi. Pienimuotoisen toiminnan rajana olisi maksimissaan 10 000 euron vuosittainen liikevaihto. Tulo olisi ansioverotuksen alaista.

Julkisesti tuetut alueelliset henkilökuljetukset jakaantuvat kahteen ryhmään, valtion tai kuntien tukemaan kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen sekä nk. erityisryhmille korvattaviin kuljetuksiin. Tässä lausunnossa

LIITE 1

on tarkoitus keskittyä alla mainittujen kunnan sosiaalihuoltona järjestämiin tai korvaamiin kuljetuksiin. Lausunnossa tarkastellaan edellä mainittujen kuljetusten järjestämiseen ja tuottamiseen liittyviä näkökohtia Liikennekaaren tavoitteiden ja keskeisten ehdotusten pohjalta.

Sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) säädetään liikkumista tukevista palveluista (23 §). Liikkumisen tukea voidaan sosiaalihuoltolain nojalla järjestää (1) julkisten liikennevälineiden käytön ohjauksella ja ohjatulla harjoittelulla, (2) saattajapalveluna, (3) ryhmäkuljetuksina, (4) korvaamalla taksilla, invataksilla tai muulla vastaavalla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset tai (5) muulla soveltuvalla tavalla tai edellä mainittujen eri toteuttamistapojen yhdistelmillä.

Vammaispalvelulain (380/1987) perusteella kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen.

Kunta voi järjestää kuljetukset sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun laissa (733/92) tarkoitetulla tavalla tai korvaamalla vammaiselle henkilölle taksilla, invataksilla tai vastaavalla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset (vammaispalveluasetus 759/1987).

Kehitysvammalain (519/1977) perusteella järjestetään kehitysvammaisille henkilöille laissa tarkoitetun erityishuollon saamiseksi välttämättömät kuljetukset.

Perusopetuslain 32 §:ssä säädetään erikseen kunnan velvollisuudesta järjestää oppivelvollisuusikäisille oppilaille maksuton koulukuljetus.

Markkinoiden toimintaedellytysten parantaminen

Nyt voimassa olevien säädösten mukaan henkilöliikennettä voi harjoittaa vain taksiliikenneluvalla tai joukkoliikenneluvalla. Joukkoliikennelupa sen ajoneuvoluokkiin liittyvine rajoituksineen ei ole mahdollistanut todellisen kilpailun syntymistä henkilökuljetusta tuottavien toimijoiden markkinoilla. Taksiluvalla ja joukkoliikenneluvalla toimivat ovat ns. pakotettu erillismarkkinoilleen ja siten ne ovat myös keskittyneet toimimaan vain omilla markkinoillaan. Lisäksi taksien määrä on ollut säädeltyä ja niiden toiminta on sidoksissa oman alansa rajoittaviin säädöksiin. Toisaalta takseja velvoittavat säädökset, kuten ajovelvollisuus ja vahvistetut ajovuorojärjestykset ovat taanneet kuluttajien ja kunnan asiakkailleen järjestämien tai maksamien kuljetusten toteutumisen vuorokauden eri aikoina ympärivuotisesti.

Edellä mainituista seikoista johtuen uudet markkinatoimijat eivät ole voineet luoda uusia luovia ratkaisuja kuntien henkilökuljetusten tarpeisiin. Kapeat markkinat ja toimintaa rajoittava säädöspohja on käytännössä ehkäissyt uusien toimintatapojen syntymistä, eikä ole mahdollistanut kokonaisvaltaisempien kuljetusratkaisujen kehittämistä ja toteuttamista.

Säädösuudistuksella on tavoitteena, että jatkossa joukkoliikennelupa muuttuu henkilöliikenneluvaksi, jolla on myös mahdollisuus harjoittaa taksiliikennettä samoilla markkinoilla, joilla kuljetus toimii taksiluvan perusteella.

Kannatettavaa on se, että säädösuudistuksilla on tarkoitus avata uusille toimijoille henkilöliikenteen tuottamisen markkinoita. Katsotaan, että nykyisten kilpailun estävien säädösten purkaminen luo markkinoilla kilpailua, jossa hinta ja kuljetusten laatutekijät ovat avainasemassa kuluttajien ja

LIITE 1

kuljetuspalveluja asiakkailleen hankkivien julkisyhteisöjen valitessa markkinoilta parhaat ja kustannustehokkaimmat toimijat.

Säädösuudistuksen tarkoituksena on lisäksi, että kevennetään julkista ohjausta niin että lähtökohtana on markkinaehtoisuus. Tämä valtiohallinnon ja sen aluetason ohjauksen väheneminen yhdessä taksiliikennettä harjoittavien velvoitteiden normipurkua, tulee vääjäämättä lisäämään kuntien ja tulevien Sote-alueiden sopimusperusteista ohjaus- ja valvontavastuuta kuljetuspalveluyrityksiin ja matkojen tilausvälityskeskuksiin nähden. Lisäksi kuntien ja Sote-alueiden tulee turvata erityisryhmien kuljetustarpeet myös niissä tilanteissa, joissa markkinaehtoista toimintaa ei sattuisi syystä tai toisesta syntymään. Tästä johtuen tulee säädöksillä laajoin valtuuksin taata valtion ja/ tai aluetason oikeus pikaiseen puuttumiseen näiden mahdollisten kriisitilanteiden hoitamiseksi.

Palveluiden laadun ja saatavuuden varmistaminen

Palveluiden laatutekijöiden normi perusta ja normien valvonta tulee väljentyämään nykytasosta, vaikka Liikennekaari ehdotuksessaan toteaaakin, että taksipalvelun laatua koskevat keskeiset vaatimukset säilytettäisiin. Tosiasiallisesti lupaviranomaisen valvonta tulee vähentymään ja palvelun käyttäjien ja julkishallinnon tilaajien sopimusperusteinen valvontavastuu liikenneluvan haltijaan nähden korostuu jatkossa huomattavasti. Omalta osaltaan liikenneluvan haltija vastaa toiminnassaan käyttämien kuljettajien asianmukaisesta toiminnasta. Toisaalta positiivisena seikkana voidaan todeta, että julkishallinto palvelunhankkijana voi mahdollisesti saada vapauksia määrittellä hankkimaansa palvelua laajemmin ja vapaammin. Tämä voisi taata sen, että hankittava palvelu sopii paremmin tilaajan ajankohtaisiin tarpeisiin.

Markkinaehtoisen palvelun saatavuuden takaaminen asettaa kunnat vastuuseen erityisryhmien palvelujen tarpeeseen vastaamisesta. Hinnoittelun vapauttamista koskevien säädösten voimaan tulo tarkoittaa käytännössä sitä, että kuljetuspalvelujen järjestämisvelvolliset ja korvausvelvolliset tahot kuten kuntien ja tulevien Sote-alueiden on pakko kilpailuttaa kuljetuspalvelut saadakseen hinnat ja niiden perusteet julkisiksi, yhteismitallisiksi ja vertailukelpoisiksi. Julkishallinto tilaajana ei voi enää ilman kohtuutonta kuluriskiä tyytyä vain vammaispalveluasetuksen mukaisesti korvaamaan asiakkaidensa kohtuullisia kuljetuskustannuksia tietämättä hintoja ja niiden perusteita ja siten pystymättä määrittämään kohtuullisen korvauksen tasoa .

Markkinaehtoinen hinnoittelu asettaa myös julkishallinnon maksajatahona tilanteeseen, jossa sen on entistä tarkemmin huomioitava asiakkaan liikkumistarpeet ja niistä aiheutuvien kustannusten kohtuullisuus. Mikäli todellista kilpailua kuljetusmarkkinoilla ei synny, mikä on todennäköistä uudistuksen alkuvuosina, julkishallinnon kustannukset voivat kasvaa kohtuuttomasti nykytasosta. Tämä asettaa julkishallinnon maksajan roolissa harkitsemaan asiakkaiden matkustus oikeuksien tarkastamista ja mahdollisesti niiden rajaamista nykytasosta. Mahdollisesti yhden asiakkaan yksin matkustamiset korvautuvat entistä enemmän yhdistely kuljetuksin, ryhmäkuljetuksin ja palvelulinjoin.

Kuljetuspalvelujen saatavuuteen erityisryhmien osalta vaikuttaa olennaisesti myös taksien ja esteettömien ajoneuvojen tilausvälityspalvelujen toiminta. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla ei ole varteen otettavia ja lain säädökset täyttäviä välityskeskuksia tällä hetkellä kuin 1-2. Ne välittävät kuitenkin ajoja pääosin vain omille tausta- ja omistajayhteisöilleen omiin sopimuksiinsa perustuen omilla alueillaan. Kuluttaja- ja kilpailuvirasto ei ole juurikaan pystynyt näitä suljettuja markkinoita avaamaan todellisella kilpailulla.

LIITE 1

Tästä johtuen tilauskeskusten välitystoiminta tulee lainsäädännölle avata siten, että ne ovat velvollisia ottamaan välitettäväksi kaikkien lainsäädökset täyttävien kuljetusyrittäjien ajoja tasavertaisesti. Tähän ne olisi mahdollisesti velvoitettava jopa lain suomin sanktioin.

Mahdollisesti tilausvälityskeskukset tulisi myös velvoittaa julkishallinnon/tilaajan esityksestä tarjoamaan myös matkojen yhdistelypalvelua tilausvälityksen ohessa, jotta julkishallinnon kustannukset erityisryhmien matkoista saataisiin kohtuullisella tasolle ja nyt tavoitellut yhteiskunnan säästöt olisi todellisuudessa mahdollista saavuttaa. Välityskeskuksille muodostuu toiminnastaan matkoihin liittyvää tilastotietoa. Nämä tiedot tulisi viranomaisten tarvitessa avata julkiseksi, jotta toimintaa ja palvelua on mahdollista ohjata, valvoa ja kehittää jatkossa avoimemmin. Matkojen yhdistelyllä ja muutoinkin autojen käyttöastetta parantamalla henkilö- ja tavarakuljetuksia yhdistellen on ehkä mahdollista saada todellisia säästöjä aikaan.

Taksiliikenteen hinnoittelu

Uudistuksen myötä on tarkoitus poistaa valtion asetuksella määrittelemät kuljetuksia koskevat maksimi taksahinnat ja niiden perusteet. Nämä ovat olleet voimassa koko maan tasoisina ja taanneet sen, että kohtuutonta ylihinnoittelua ei ole voinut esiintyä. Taksahinnat on hallituksen esityksen mukaan alun perin määritetty niin sanotusti kohtuullisen voiton periaatteella. Taksahinnat ovat muodostuneet käytännössä vähimmäishinnoiksi kuljetusalan keskittymisestä ja kilpailun puutteesta johtuen. Alle taksahintojen ei ole juurikaan henkilökuljetuksia tarjottu.

Hinnat olisivat siten jatkossa niin sanotusti vapaiden kuljetus markkinoiden käsissä kysynnän ja tarjonnan logiikan kautta. Hallituksen esityksessä Liikennekaareksi todetaan, että nykyäänkin taksahintojen ollessa voimassa, ei ole kuljetuskustannuksia valtakunnan tasolla mahdollista täsmällisesti määrittellä niiden ”yhteismitattomuuden” vuoksi. Nämä ongelmat tulevat kasvamaan uusiin mittakaavoihin, kun hinnat ja niiden perusteet vapautuvat. Jatkossa jokaisen henkilökuljetuksia suorittava yritys voi hinnoitella palvelunsa vapaasti. Kustannusten vertailukelpoisuus tulee entisestään vaikeutumaan.

Hallituksen esityksessä uskotaan, että vapaa kilpailu tulee alentamaan hintoja aikakin suurissa taajamissa. Markkinat tulevat hinnoittelemaan palvelunsa ”kustannusvastaavasti”. Kuitenkin suuri todennäköisyys on, että taksien ajovelvollisuuden poistuessa, yöaikaisten, viikonlopun ja juhlapyhien aikaisten ajojen hinnat muodostuvat markkinoilla ainakin alussa kilpailun toimimattomuuden johdosta kohtuuttoman suuriksi. Tämä saattaa asettaa julkishallinnon harkitsemaan asiakkaiden kuljetusoikeuksien rajauksia lain säädännön puitteissa.

Taksien ajovelvollisuuden poistuessa hallituksen esityksessä nähdään, että kunnat voivat myös edelleen halutessaan järjestää omassa kunnassaan päivystysveloitteen hankkimalla sen erikseen palveluntarjoajalta, jos kunnassa ei ole riittävästi muutoin taksipalveluja tarjolla ja niiden tarjoamista pidetään välttämättömänä.

Vammaispalvelulain (380/1987) perusteella on kunnan ilman edellä mainittua harkinnanvaraisuutta järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen. Tästä näkökohdasta lähtien julkishallinto on markkinoihin nähden varma kuljetuksia tarvitseva ja kysyntää luova taho. Kuitenkaan jatkossa kuljetuspalvelujen tuottajat eivät ole mitenkään velvollisia tähän kysyntään vastaamaan lakiperusteisesti. Kuljetuspalvelujen tuottajat voivat siten hinnoitella palvelunsa aivan vapaasti ilman kysynnän vähentymisen riskiä.

LIITE 1

Lisäksi mahdollisten tarjouskartellien ennaltaehkäisyä, joka on jo nykyään ollut lähes mahdotonta toteuttaa kilpailu- ja kuluttajaviranomaisten toimesta, on jatkossa mahdollisesti vieläkin vaikeampi toteuttaa.

Edellä mainitusta johtuen on varsin varteenotettavana vaarana se, että vanhusten, vammaisten ja pyörätuoliasiakkaiden käyttämien kuljetuspalvelujen saatavuus heikkenee, kun taksiyrittäjillä ei olisi enää taksilupaan liittyviä velvollisuuksia tarjota palveluita. Nyt voimassa oleva säännelty järjestelmä on varmistanut koko maan kattavan palveluverkon, joka on toiminut kaikkina vuorokauden aikoina ja kaikkina vuoden päivinä, kohtuullisilla hinnoilla. Tällä on pystytty varmistamaan myös kunnan vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain kuljetuspalvelujen järjestäminen ennalta määritellyllä kustannustasolla.

Liikennekaaren 1 vaiheen voimaantulo

Liikennekaaren 1: vaihe on tarkoitus saada voimaan 1.1.2017 alkaen. Ottaen huomioon, että taksi ja henkilökuljetusten markkinoita on yritetty vapauttaa jo yli 20 vuotta, liikennekaaren voimaansaattamisen prosessi valmisteluineen on avoimuuden osalta jäänyt julkisuudessa hyvin vähäiseksi ja tarkoitettu aikataulu siten muodostuu varsin kohtuuttomaksi. Varsinkin hintojen vapauttaminen luo suuria haasteita kunnille järjestää hankintalain vaatimat onnistuneet kilpailutukset tilausvälityskeskus-, matkojen yhdistely- ja kuljetuspalvelujen tuottajien valinnasta hankintayksiköiden ennalta määrittämien vaatimusten pohjalta. Mikäli hinnat vapautuvat jo 1.1.2017 on kunnilla, jotka eivät ole ehtineet edellä mainittuja palveluja ja niiden hintoja loppu vuoden aikana onnistuneesti kilpailuttaa, varsin ongelmallisia ja kohtuuttomia kustannuseriä kuljetuksista vastattavanaan. Tästä syystä on ainakin hintojen vapauttamisen osalta harkittava vähintään puolen vuoden siirtymäkautta.

Vantaan kaupungin hankintakeskuksen lausuma

Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntöön koskien hallituksen esitystä Liikennekaareksi (1 vaihe)

Seuraavassa esitetään hankintakeskuksen näkemyksiä hallituksen esitykseen Liikennekaareksi. Tässä lausumassa on lähinnä otettu kantaa asioihin, jotka liittyvät Vantaan kaupungin hankintakeskuksen kilpailuttamiin kuljetuksiin. Vantaan sosiaali- ja terveystoimi on lausunut omalta osaltaan sosiaalihuoltolain sekä vammaispalvelulain mukaisista kuljetuksista, joten viittaamme heidän lausumaan näiltä osin. Tämä lausuman asiat on tarkoitettu yhdistettäväksi Sosterin lausumaan.

Liikennekaaren I vaiheessa puretaan kilpailua rajoittavaa lainsäädäntöä ja kevennetään julkista ohjausta niin, että lähtökohtana on markkinaehtoisuus. Lisäksi uudistusten tavoitteena on mahdollistaa henkilö- ja tavarakuljetusten yhdistäminen ja ketjuttaminen.

Yleisenä toteamuksena hankintakeskus pitää hyvänä, että kilpailua rajoittavaa lainsäädäntöä puretaan. Samoin mahdollisuus yhdistellä henkilö- ja tavarakuljetuksia nähdään hyvänä uudistuksena.

Hankintakeskus pitää myös hyvänä ehdotettuja muutoksia, jotka koskevat taksijärjestelmiä. Taksijärjestelmään on esitetty muutoksia, jossa taksien kiintiö-, asemapaikka- ja enimmäishintasääntelystä luovuttaisiin. Tämä ei vaikuta hankintakeskuksen sopimiin henkilö- tai tavarakuljetuksiin, joissa aikataulut on sovittu kunkin kuljetettavan kanssa, ja tavarakuljetuksissa on taas sovittu toimitusehdoista ja -ajoista, joita toimittajan tulee noudattaa. Taksiliikenteen hinnoittelun vapautuminen ei myöskään vaikuta jo sovittuihin hintoihin. Kilpailutuksissa on sovittu kiinteät hinnat, joita toimittajan tulee noudattaa.

Hankintakeskuksen näkemyksen mukaan digitalisaatio ja sen mukanaan tuomat mahdollisuudet parantavat yleisesti liikennepalveluiden saatavuutta ja alentavat mahdollisesti kustannuksia. Esityksen mukaisista digitalisaatioista ei nähdä olevan suurta suoranaista hyötyä hankintakeskuksen kilpailuttamiin kuljetuksiin, koska kaikki kuljetukset ovat tällä hetkellä ennalta sovittuja.

Vantaan kaupungin hankintakeskus kilpailuttaa koululais- ja vammaiskuljetukset. Näitä kuljetuksia voivat hoitaa joko taksit taksiluvilla tai linja-autot joukkoliikenneluvilla.

Koululaiskuljetuksissa kyse on kuljetuksista, jotka kunta järjestää perusopetuslain 32 §:ssä mukaisesti. Kuljetukset ovat säännöllisiä ja kuljetusten toimittajat on kilpailutettu. Toimittajat järjestelivät itse ajoreitit ja ajoittavat kuljetukset itse. Vantaan kaupunki on määritellyt ajan, jonka kuljetus voi enintään kestää. Useimmissa tapauksissa toimittajilla on käytössään sähköinen järjestelmä kuljetusten järjestelemiseksi ja sähköinen toiminnanohjausjärjestelmä. Myös vanhusten toimintakeskus- ja kylvetyskuljetukset hoidetaan vastaavalla tavalla.

Lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuuden parantamisella ei nähdä olevan suurta vaikutusta hankintakeskuksen kilpailuttamissa hankinnoissa, koska kuljetuspalveluiden toimittajat laskuttavat suoraan Vantaan kaupunkia.

Ei ammattimaisella kuljetustoiminnalla ei ole suurta vaikutusta Vantaan kaupungin toiminnassa, koska kuljetusmäärät ovat suuria. Välillisesti ei ammattimaisen toiminnan vapauttaminen saattaa lisätä kilpailua ja alentaa hintoja.

LIITE 2

Linja-auto- ja kuorma-autoliikenteen lupavaatimusten keventäminen vaikuttaa perustellulta. Vantaan hankintakeskuksen kannalta linja-auto- ja kuorma-autoliikenteen kuljetusten vapauttamisen vaikutukset tulevat olemaan pienet.

Ehdotuksen mukaan myös tavaraliikenteen lupaehtoja kevennetään. Pakettiautojen luvanvaraisuudesta luopuminen alle 3,5 tonnin ajoneuvoilta vaikuttaa hyvältä uudistukselta. Tämän oletetaan lisäävän tarjontaa ja alentavan hintaa pienissä kuljetuksissa, joiden uskotaan lisääntyvän tulevaisuudessa huomattavasti. Toisaalta pienten toimijoiden lisääntyessä autojen pakokaasupäästöt lisääntyvät, joka ei ole suotava kehitys.

Joukkoliikenneluvan muuttaminen henkilöliikenneluvaksi katsotaan hyväksi esitykseksi. Henkilöliikennelupa oikeuttaisi jatkossa sekä nykymuotoisen joukkoliikenteen että taksiliikenteen harjoittamiseen. Tämä tulee tehostamaan kuljetuksien taloudellisuutta sekä ajoneuvojen käyttöä.

Esityksen mukaan taksipalveluiden tuottamisen vapauttaminen voisi tehdä taksiliikenteestä entistä integroidumman osan yleistä henkilöliikennejärjestelmää. Hankintakeskuksen kilpailuttamissa hankinnoissa ei taksiliikenteen integraatiosta henkilöliikennejärjestelmään olisi suurta hyötyä, koska kuljetukset ovat koululaisille tai vammaispalvelujen käyttäjille tilattuja, eikä niitä voida yhdistää muiden asiakkaiden kuljettamisiin.

Hallituksen esityksessä on todettu, että julkisin varoin toteutetut vammaiskuljetukset ja koululaiskuljetukset voitaisiin hoitaa tehokkaammin, jos ne olisivat integroitu paremmin joukkoliikenteeseen. Hankintakeskuksen näkemyksen mukaan tämä ei välttämättä toteudu esityksessä toivotulla tavalla, koska monessa tapauksessa asiakkaat on vietävä esimerkiksi suoraan kouluun ja tämä kuljetuksen hoitaminen on kuljettajan vastuulla, joten useiden kuljetusvälineiden käyttäminen yhden matkan aikana ei ole mahdollista.

Esimerkiksi kuljetettavana oleva autistiselle lapselle on olennaisen tärkeää, että kuljetusta hoitaa päivittäin sama kuljettaja, eikä olisi mitenkään mahdollista yhdistellä tällaisia kuljetuksia toisiin kuljetusmuotoihin.

Hallituksen esityksen 3. osan 2. luvun 3 §:n perusteluissa on esitetty, että julkisia varoja ei jatkossa saisi enää ohjata sellaisten palveluiden hankintoihin, jotka eivät ole yhteentoimivia ja kytkettävissä osaksi matkaketjua. Tarjousasiakirjoissa olisi lisäksi edellytettävä internet- pohjaiseen taustajärjestelmään perustuvia lippu- ja maksujärjestelmiä.

Mikäli tällainen vaatimus kirjattaisiin lakiin, aiheutuisi siitä lisäkustannuksia kuljetuspalveluiden toimittajille sekä se estäisi pienten toimijoiden mahdollisuutta osallistua Vantaan kaupungin hankintakeskuksen kuljetuspalveluiden kilpailutuksiin. Kuten aiemmassa on esitetty Vantaan kaupunki maksaa kuljetuksista aiheutuneet kustannukset kokonaisuudessaan, jolloin lippu- ja maksujärjestelmän käyttämisestä ei ole mitään hyötyä näissä kuljetuksissa. Suurimmassa osassa näitä kuljetuksia ei ole myöskään mahdollista yhdistellä eri kuljetuksia, joten järjestelmästä ei olisi myös tältä kannalta mitään hyötyä.

Liikennekaaren 1 vaiheen voimaantulo

Hankintakeskuksen näkemyksen mukaan Liikennekaaren voimaantulon vaikuttaa kohtuuttoman nopealta, huomioiden muutoksen suuruus.