

Liikenne- ja viestintäministeriö

kirjaamo@lvm.fi

liikennekaari@lvm.fi

LVM/2096/03/2015

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LIIKENNEKAAREKSI SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Suomen Yrittäjiltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikennekaareksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Suomen Yrittäjät esittää lausuntonaan seuraavan pyydettyään alue- ja toimialajärjestöjä edustavilta jäseniltään kommentteja asian johdosta.

Liikennekaaren tavoitteet

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi liikennekaareksi on tavoitteena siirtyä markkinoiden ja eri kulkumuotojen yksityiskohtaisesta sääntelystä palvelujen laadun varmistamiseen. Esityksellä tavoitellaan markkinoillepääsyn helpottamista ja kansallisista erityisrajoituksista luopumista. Liikennekaari on osa hallituksen kärkihanketta, jolla toteutetaan hallitusohjelman kärkihankkeita digitaalisen kasvu ympäristön rakentamiseksi sekä säädösten sujuvoittamiseksi. Liikennekaarella pyritään samanaikaisesti helpottamaan matkaketjujen ja yhteen toimivien liikkumispalveluiden kehittämistä.

Keskeiset huomiot

Liikennejärjestelmän tehokkuus ja tuottavuus ovat olennainen osa Suomen kilpailukykyä. Liikenteessä voidaan havaita olevan markkina- ja tehostamispotentiaalia, jota olemassa olevat järjestelmät eivät välttämättä enää hyödynnä tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.

Suomalaisten arvot, asenteet ja tarpeet muuttuvat. Palveluiden kulutus kasvaa ja kansalaiset hankkivat enenevässä määrin myös liikkumispalveluja. Näin ollen on perusteltua edistää palveluiden tuottamista markkinaehtoisesti. Julkisen hallinnon tehtävänä on olla tämän kehityksen mahdollistaja ja esteiden poistaja.

Samanaikaisesti digitalisaatio etenee lisäten kansainvälistä kilpailua. Pärjätäksemme tässä kilpailussa on tärkeää, että hyödynnämme digitalisaation mahdollisuudet täysimääräisesti. Samalla on tärkeää huolehtia siitä,

että pk-yritysten ja tarpeet otetaan huomioon ratkaisussa, joilla digitalisaatiota edistetään.

Mahdollistavalla ja digitalisaation muutoksen huomioivalla sääntelyllä luodaan edelläkävijyyttä. Jatkossa tulee pystyä tarjoamaan liikkumisen palveluita mahdollisimman asiakaslähtöisesti ja kokonaisvaltaisesti pakettiratkaisuin. Tällaisilla ratkaisuilla on mahdollista saada etulyöntiasemaa kansainvälisessä kilpailussa uusista toimintamalleista ja tuotteista.

Suomen Yrittäjät katsoo, että näillä perusteilla on perusteltua tehdä rakennemuutos, jossa uudistettaisiin ja yhdistettäisiin henkilö- ja tavaraliikennettä koskevat säännökset. Samalla kuitenkin kiinnitämme huomiota siihen, että rakennemuutos, jossa vanhat rakenteet puretaan ja järjestetään uudelleen ja markkinat jakautuvat osittain uudelleen, aiheuttaa erilaisia lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksia. Huomautamme myös, että uudistuksen vaikutukset ovat niin merkittäviä, että toteutettavien muutosten valmistelun laatuun ja huolellisuuteen kohdistuu erityisiä laatuvaatimuksia.

Yrittäjyys ja markkinoiden toimivuus

Elinkeinovapaus on perusoikeus. Tästä pääsäännöstä on mahdollista poiketa erityisesti säänneltyjen elinkeinojen osalta. Erityisesti säänneltyjen elinkeinojen luvanvaraisuudesta säädettyä tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia sekä välttämättömiä ja oikein mitoitettuja tavoitteen saavuttamiseksi.

Arvioitaessa elinkeinovapauden rajoituksia tulee ottaa huomioon se, että rajoitukset voivat aiheuttaa hyvinvointitappioita, koska alalle tulon esteet rajoittavat kilpailua ja voivat vähentää tehokkuutta. Tämä on omiaan heikentämään markkinoiden normaaleja toimintaedellytyksiä. Tällöin vaarana on laadun kehittämisen kannusteiden ja siten tarjonnan heikkeneminen. Näistä syistä johtuen hyväksyttävät yhteiskunnalliset tavoitteet on syytä toteuttaa niin lievien elinkeinovapauden rajoitusten kautta kuin mahdollista.

Suomen Yrittäjien mielestä on tärkeää, että hyvällä sääntelyllä ylläpidetään ja parannetaan markkinoiden toimivuutta. Liiallista sääntelyä tulee välttää, koska se aiheuttaa tarpeettomia kustannuksia. Hyvin valmistelu ja kattavan vaikutusarvioinnin kohteena ollut lainsäädäntö edesauttaa yritysten kilpailukykyä, menestymistä ja kykyä työllistää.

Samanaikaisesti kun tarpeetonta sääntelyä puretaan, on kuitenkin välttämätöntä, että huolehditaan tasavertaisista kilpailuolosuhteista. Helpotettaessa markkinoillepääsyä ja luovuttaessa kansallisista erityisrajoituksista on välttämätöntä samanaikaisesti varmistaa toimivat kilpailuolosuhteet.

Liikennekaari vaikuttaisi toteutuessaan merkittävästi eri liikennemuotojen ja eri toiminnanharjoittajien keskinäiseen asemaan markkinoilla. Kat-

somme, että esityksen tavoitteena tulee olla nykyisten toiminnanharjoittajien toimintaedellytysten kohtuullinen turvaaminen samalla, kun sääntelyjärjestelmää uudistetaan. Tämän lisäksi tulee kiinnittää riittävää huomiota yrittäjyyden edellytyksiin ja markkinoiden toimivuuteen tilanteessa, jossa hankkeen tavoitteena on jakamistalouden edistäminen ammattimaisen yrittämisen rinnalla.

Suomen Yrittäjät katsoo, että tasavertaisten kilpailuolosuhteiden näkökulmasta tarkasteltuna esitys ei-ammattimaisesta toiminnasta ei ole hyväksyttävä.

Malli, jossa ei-ammattimaisena toimintana pidettäisiin toimintaa silloin, kun henkilö- ja tavaraliikenteen harjoittamisesta saatavat korvaukset jäisivät 12 kuukauden tarkastelujaksolla alle 10 000 euron, ei ole toimiva. Vaikka hyväksymme yleisellä tasolla hallitusohjelman mukaisen tavoitteen ottaa käyttöön kokeilukulttuuri, emme hyväksy sitä, että sen varjolla luotaisiin tosiasiallisesti kahdet markkinat liikennepalveluihin.

Pidämme todennäköisenä, että esitetyllä 10 000 euron rajaan pohjautuvalla sääntelymallilla olisi yrittäjyyden näkökulmasta merkittäviä kielteisiä vaikutuksia. Ammattimaiset yrittäjät olisivat lukuisten sellaisten velvoitteiden kohteina, jotka eivät koskisi pienimuotoisempaa toimintaa. Eromääräinen raja johtaisi toiminnanharjoittajien erilaisen kohtelun lisäksi siihen, että kuljetuspalveluiden asiakkaat olisivat täysin erilaisessa asemassa sen mukaan, kuka palvelun suorittaa.

Yllä olevaan viitaten katsomme, että perusoikeuksien näkökulmasta asiaa tulisi tarkastella paitsi elinkeinovapauden ja siitä poikkeuksena olevan luvanvaraisuuden myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Lailla ei voida asettaa samalla markkinalla toimivia ja samanlaisia palveluita tarjoavia toiminnanharjoittajia, joiden toimintaolosuhteet ovat yksittäisissä asiakassuhteissaan samanlaisia, toisiaan edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan nyt esitetyllä tavalla. Lisäksi nyt esitetyssä muodossaan ”ei-ammattimaisen toiminnan” salliminen aiheuttaisi myös useita tulkintaongelmia, joiden osalta vaikutuksia ei myöskään ole esityksessä arvioitu.

Suomen Yrittäjät esittääkin, että lakiehdotuksesta poistetaan pienimuotoista ja toissijaista toimintaa koskevat poikkeukset.

Taloudellinen näkökulma

Tunnistamme, että jos esitys toteutuisi sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti, se lisäisi liikennemarkkinoiden tehokkuutta ja tehostaisi resurssien käyttöä. Se voisi myös lisätä uusien liiketoimintamallien kehittymistä, kehittää nykyisten toimijoiden toimintaa ja mahdollistaa yritysten määrän kasvun koko palveluketjussa.

Julkisen talouden osalta esitys mahdollistaisi säästöjen hakemisen sekä liikennepalvelujen ostoissa että hallinnollisen taakan vähenemisen seurauksena. Lisäksi esitys mahdollistaa liikenteen palvelusektorin voimakkaan

kehittymisen. Uusien palveluiden markkinoille tulolla on mahdollista synnyttää myös uutta kysyntää. Tällaisella kehityksellä olisi laaja-alaisia positiivisia vaikutuksia julkiseen talouteen.

Huomautamme kuitenkin, että esimerkiksi liikennepalvelujen julkisten osien tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta on mahdollista lisätä myös liikennekaaren toteutumisesta huolimatta. Näiltä osin kyse on erityisesti viranomaisten hankintaosaamisesta ja sen kehittämistarpeesta.

Mitä tulee hankkeen julkistaloudellisiin kokonaisvaikutuksiin, niihin vaikuttaa muun muassa se, kuinka hyvin harmaan talouden torjunnassa onnistutaan. Harmaan talouden torjunnassa esitys sinänsä mahdollistaa sen, että valvontaresurssit kohdennetaan tehokkaasti sinne, missä riskit ovat suurimmat. Arvioimme, että ei-ammattimaisen toiminnan vapauttamisesta aiheuttaisi riskin harmaan talouden kasvusta liikennepalveluissa. Epäilemme, että esitetyt valvontamekanismit eivät pystyisi estämään harmaan talouden lisääntymistä.

Hankkeen toteutumisen yritystaloudelliset vaikutukset olisivat hyvin erilaisia. Osalle toimijoita esitys mahdollistaa merkittäviä uusia liiketoimintamahdollisuuksia, mutta toisaalta nykyisin liikennepalveluja tuottavien toimijoiden kohdalla kilpailun kiristyminen saattaa heikentää taloudellista tilannetta erityisesti lyhyellä aikavälillä. Tässä on todennäköisesti merkittäviä toimiala- ja toimijakohtaisia eroja. Emme esitä tässä lausunnossa käsityksiä hankkeen toimialoittaisista yksityiskohtaisista vaikutuksista, vaan ne ilmenevät näiden toimialojen edustajien omista lausunnoista.

Taloudellisten vaikutusten näkökulmasta pidämme esitystä kokonaisuudessaan kannatettavana, mikäli pienimuotoista ja toissijaista toimintaa koskevista poikkeuksista luovutaan. Tällöin esityksen kokonaistaloudellisten vaikutusten voidaan olettaa olevan pitkällä aikavälillä positiiviset.

Vaikutusten arviointi

Mielestämme esitysluonnos ei ole erityisestikään taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta tasapainoinen. Luonnoksessa korostetaan vahvasti esityksen, monessa tapauksessa jossain määrin epätodennäköisiäkin, mahdollisuuksia. Sen sijaan muutoksen riskejä käsitellään melko luetellomaisesti. Jatkovalmistelussa on tärkeää parantaa vaikutusarvioinnin laatua tekemällä siitä tasapainoisempi.

Huomautamme, että vaikutusten arviointi on keskeinen osa hankkeen tärkeimpien vaihtoehtoisten ratkaisumallien punnitsemista parhaan mahdollisen esityksen valmistelemiseksi. Nyt vaikuttaa siltä, että vaikutusarviointi on rakennettu tukemaan muilla perusteilla määriteltyjä ratkaisuja. Jos vaikutusarviointeja täydennettäessä ilmenee, että jotkut valitut ratkaisut eivät ole perusteltuja, ne tulee harkita uudelleen.

Joiltain osin vaikutusarviointi näyttäisi puuttuvan kokonaisuudessaan. Esitysluonnoksessa ehdotetaan esimerkiksi lippu- ja maksujärjestelmien yh-

teen toimivuuden aikaansaamiseksi velvoittavuutta avoimiin, toimijoiden tietojärjestelmiin pääsyn mahdollistaviin rajapintoihin. Näin mahdollistetaan asiakkaalle yhtenäisen matkaketjun muodostaminen. Tässä yhteydestä perustuslaillista tarkastelua on tehty omaisuudensuojan näkökulmasta, mutta yksityisyydensuojan näkökulmasta tehty tarkastelu puuttuu.

Esitysluonnoksen vaikutusten laaja-alaisuuden ja vaikutusarvioissa esiintyvien puutteellisuuden vuoksi Suomen Yrittäjät esittää myös, että liikenne- ja viestintäministeriö hankkii luonnoksesta lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon.

Lopuksi

Liikennekaaren valmistelu liittyy tärkeiltä osiltaan kansainväliseen jakamistalouden kehittymiseen. Toteamme, että jakamistalouden vaikutuksia selvitetään ja sen aiheuttamia mahdollisia sääntelytarpeita arvioidaan myös EU:n piirissä. Komissio julkaisee aivan lähiaikoina käsityksensä näistä kysymyksistä. Pidämme odotettavana, että komissio tulee painottaamaan jakamistalouden edistäminen tärkeyttä. Toisaalta pidämme itsessään selvänä sitä, että komissio vahvistaa samalla sen sisämarkkinoiden nykyisenkin periaatteen, että sääntelyjärjestelmän on varmistettava tasapuoliset toimintaedellytykset kaikille toimijoilla. Korostamme, että liikennekaaren jatkovalmistelussa on otettava eurooppalaisen sääntelyjärjestelmän kehitys asianmukaisesti huomioon.

Suomen Yrittäjät

Mikael Pentikäinen
toimitusjohtaja

Petri Malinen
ekonomisti