

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

LVM/2096/03/2015

Luonnos hallituksen esitykseksi liikennekaareksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Liikennealan lainsäädännön koonti liikennekaaren alle on merkittävä yhteiskunnallinen uudistus. Liikenteen markkinaehtoisuuden lisäämisellä, digitalisaation mahdollistamisella sekä oikean jakamistalouden ja yhteiskäyttöisyyden avulla on mahdollista luoda merkittävässä määrin uutta liiketoimintaa, talouskasvua ja työpaikkoja.

Liikennekaari lähtee ajatuksesta, ettei esityksellä puututtaisi muuhun lainsäädäntöön, kuten verotukseen ja työhön liittyviin lakeihin. SAK edellyttää nimenomaisesti, että vaikutukset muuhun lainsäädäntöön arvioidaan uudelleen harmaan talouden torjumiseksi ja säällisten työehtojen takaamiseksi. Ilman näitä SAK ei voi kannattaa liikennekaariuudistusta.

Digitalisaatio muuttaa arjen liikkumista

Digitalisaatio muuttaa ihmisten arjen rutiineista eniten liikkumista. Visio on, että tulevaisuudessa älypuhelimella voi tilata matkan A:sta B:hen ilman, että liikkujan tarvitsee miettiä, millä kulkuvälineellä hän pääsee perille tai arvioida, milloin hänen pitää lähteä kotoa. Liikkumisoperaattori reitittää matkan, valitsee järkevimmät liikkumisvälineet ja hälyttää, kun liikkujan on aika astua kotiovesta ulos matkan ensimmäiseen kulkuvälineeseen.

Älypuhelinmaailmassa tämä on jo nyt arkipäivää. Kuluttaja ostaa liittymän matkapuhelinoperaattorilta, joka yhdistää puhelut, tarjoaa dataliikennettä ja hinnoittelee ne eritasoisina puhelin- ja datapaketteina. Tämä sama tapahtuu liikenteessä eli alalle syntyy liikkumisoperaattoreita, jotka yhdistävät eri kulkumuotoja, reittejä kokonaisiksi matkoiksi ja myyvät niitä asiakkaille kuukausipaketteina, yksittäismatkoina, päivälippuina tai kilometripohjaisena hinnoitteluna. Palvelupaketeista ja hinnoittelumalleista voi syntyä kysynnän mukaan lukematon määrä eri variaatioita.

Kuluttajalle yhden luukun digitaalinen matkakeskus

Liikkumisoperaattori organisoii matkan eri kulkuvaiheet eli esimerkiksi ostaa tukkuna matkoja rautatieyhtiöltä, sopii paljousalennuksista linja-autoyhtiön kanssa sekä solmii yhteistyösopimuksen Helsingin kaupungin yhteiskäyttöpyörien käytöstä jne. Näin liikkumisoperaattori kykenee tarjoamaan kokonaisvaltaisempaa palvelua toisin kuin nykymuotoiset liikenneyritykset yksinään. Kuluttajalle syntyy yhden luukun digitaalinen matkakeskus.

TYTY/SH

20.5.2016

Raja- ja maksupintojen avaaminen tärkeää regulaatiota

Kokonaisvaltaisten liikkumispalveluiden syntymisen ehtona on, että liikennepalveluita tuottavat pakotetaan avaamaan tieto- ja maksujärjestelmänsä sekä sallimaan niiden vapaa hyödyntäminen. Liiketoimintamallit muuttuvat merkittävästi ja säätely toimii vahvasti kuluttajan hyväksi.

Suljetut lippujärjestelmät muodostavat teknisen esteen liikenteen uusien käyttäjäystävällisten palveluiden muodostamiselle. Siksi pakottava regulaatio on perusteltua. Avoimet rajapinnat ehkäisevät myös sitä, etteivät ylikansalliset yritykset kykene saavuttamaan liikkumisoperaattorina monopoliasemaa sen vuoksi, että sen suljetusta järjestelmästä tulee ”ainut” vaihtoehto.

Liikennepalveluiden olennaisiksi tiedoiksi määritellään muun muassa reitti-, pysäkki-, aikataulu-, hinta- ja saatavuustiedot. Vaikeaksi kysymykseksi nousee, miten tulevaisuuden Kutsuplus -tyyppisessä liikenteessä reitti-, pysäkki- ja hintatiedot voidaan antaa, koska ne muuttuvat koko ajan, ovat dynaamisia. Lainsäädännössä tulee huomioida, että hinnoittelun lisäksi myös pysäkit ja reititkin muuttuvat dynaamisiksi.

PSA-suoja

Reittiliikenteen luvanvaraisuuden poistaminen ja markkinaehtoisen liikenteen vapauttaminen on ongelmallista kaupunkiseuduilla, joissa joukkoliikenne toimii matkustajan kannalta selkeänä reittien, aikataulujen, matkalippujen ja matkustajainformaation osalta integroituna järjestelmänä, joka perustuu vahvaan julkiseen subventioon, keskitettyyn organisointiin ja ristisubventioon. Siten joukkoliikenne saadaan luotettavaksi, ennakoitavaksi ja eri alueita tasapuolisesti palvelevaksi järjestelmäksi.

Täysin vapaa markkinaehtoinen liikenne johtaa kermankuorintaan, jossa taloudellisesti vain kannattaville reiteille syntyy kilpailua. Samalla se heikentää kuitenkin järjestelmätason hyötyjä aikataulujen ja matkalippujen yhteensopivuuden sekä ristisubventiokyvyn heikentyessä. Tällöin on edessä matkustajien kannalta palvelun selkeyden ja ennustettavuuden menettäminen sekä joko palvelutarjonnan aleneminen tai suoran julkisen tuen lisääminen.

Suomi on pieni kansakunta, jossa jokaisen työpanos on saatava käyttöön. Siksi on tärkeää kyetä takaamaan joukkoliikenteen palvelutaso myös reuna-alueille ja hiljaisina vuorokauden aikoina. Joukkoliikenneinvestointi maksaa itsensä nopeamman talouskasvun kautta.

Markkinaehtoiselle liikenteelle ei olla asettamassa kalustovaatimuksia, mitä voi pitää kestäväen kehityksen kannalta haitallisena. Toimivaltaiset viranomaiset ovat edellyttäneet kalustolle tiukkoja päästövaatimuksia ja toimijat ovat investoineet kalliimpaan kalustoon. Markkinaehtoiselle liikenteelle tulee voida kaupunkiliikenteessä asettaa samat kalusto- ja päästövaatimukset kuin hankintojen kautta valituille toimijoille.

Siksi liikennekaaren esitys, että toimivaltaisilla viranomaisilla säilyisi oikeus asettaa PSA-suojan mukaisia yksinoikeuksia, on perusteltu. Tätä oikeutta tulee kuitenkin vahvistaa varmistamalla yksinoikeuden asettaminen sekä viranomaisen mahdollisuus

TYTY/SH

20.5.2016

puuttua tämän yksinoikeuden kannalta haitalliseen markkinaehtoiseen liikenteeseen etukäteen. Liikennekaareen tulee tämän takia lisätä vaatimus markkinaehtoisen liikenteen ennakoilmoitusmenettelystä.

Vaikutukset työlainsäädäntöön

Luonnoksessa korostetaan uudenlaista lähestymistapaa, digitalisaatiota sekä jakamis- ja alustataloutta. Nämä merkitsevät toteutuessaan uudenlaista työn tekemistä ja vaikuttavat siten väistämättä työlainsäädännön ja muun lainsäädännön soveltamisalaan. Erityisesti esiin nousee kysymys työsopimuslain soveltamisalasta. Vaikutuksia on myös ainakin työaikaan ja vuosilomaan silloin, kun työn tekijä on työsuhteessa tai kun työsuhteen tunnusmerkistö muutoin täyttyy. Näitä ei kuitenkaan ole esityksessä mitenkään käsitelty.

Voimassa olevan työsopimuslain soveltamisalasäännös on joustava. Periaatteessa se vastaa hyvin uusiin ja muuttuviin työn tekemisen muotoihin. Käytännössä näin ei kuitenkaan ole vaan yhä useampi työntekijä on työnnetty ja työnnetään yrittäjäksi pelkällä lain tulkinnalla, vaikka kyse on tosiasiasa siitä, että työnantajalle kuuluva yrittäjän riski on säilytetty työn tekijälle. Ilmeisesti esityksen lähtökohtana on ollutkin se, että työsuhteisesta työstä siirrytään pelkällä lain uustulkinnalla näennäisyrittäjyyteen. Tämä on työsopimuslain soveltamisalasäännöksen vastaista.

Työlainsäädännön muutoksista on keskusteltava silloin, kun uusi lainsäädäntö perustuu alusta- ja jakamistalouteen ja muihin uusiin työn tekemisen muotoihin, joissa yrittäjän riski on tosiasiasa yksittäisellä työntekijällä eikä työtä tarjoavalla yrityksellä. Näennäisyrittäjyyden kitkemiseksi tarvitaan työsopimuslain täsmentämistä. Tällaisenaan esitys johtaisi köyhyysrajalla keikkuvien näennäisyrittäjien määrän jyrkkään kasvuun.

Harmaa talous

Suomi on jäämässä jälkeen kansainvälisessä kehityksessä harmaan talouden torjunnassa. Monet maat mm. entisistä Itä-Euroopan maista ovat kirineet eturintamaan. Vaikeimmalle harmaan talouden alalle eli rakennusosalalle on Suomessa säädetty omaa erityislainsäädäntöä harmaan talouden kitkemiseksi, joista esimerkkeinä ovat veronumerojärjestelmä ja tilaajavastuulaki. Myös liikennesektorille tulee säätää alakohtaisia välineitä harmaan talouden torjuntaan. Yksi tehokkaimmista keinoista on on-line –pohjainen kuljetus- ja liikennetietopalvelu, jollainen on käytössä esimerkiksi Unkarissa. Digitaalisessa maailmassa eri operaatioista jää aina jälki, joka on aukottomasti todennettavissa.

Unkarissa arvonlisäverokertymä lisääntyi merkittävästi, kun maassa otettiin käyttöön satelliittipaikannukseen perustuvat tienkäyttömaksut raskaalle liikenteelle. Unkarissa on myös kaikkia aloja koskeva lakisääteinen velvoite ylläpitää on-line -tietoa myynnistä ja säädetty viranomaisille täydellinen tiedonsaantioikeus kerättyihin tietoihin. Verottaja kykenee etänä suorittaman verotarkastuksia, kohdentamaan ne tehokkaasti ja toteuttamaan ne siten, ettei niistä koidu yrityksille hallinnollista taakkaa.

Suomessa tällaisille palveluille on erityisen suuri tarve siksi, että kuljetustoiminnassa harmaa talous on maaliskuussa julkaistun kyselytutkimuksen mukaan kehittynyt huolestuttavaan suuntaan. Alalla peräti 71 % arvioi harmaan talouden kasvavan

TYTY/SH

20.5.2016

seuraavien 5 vuoden aikana. Kuljetusyriyten käsitykset alan harmaan talouden kehityksestä ovat vuosina 2003, 2010 ja 2016 tehdyissä kyselyissä muuttuneet koko ajan huonompaan suuntaan ja ennuste tulevasta kehityksestä näyttää vielä synkemmältä.¹

Liikennekaareen sisältyviä esityksiä on mielestämme arvioitava tätä taustaa vasten.

Laajentuva jakamistalous yhdessä alle 10 000 euron alv-ajan kanssa johtaa siihen, että työtä tehdään matalapalkalla ja ansioita kertyy useista lyhytkestoisista työsuoritteista, mikä lisää merkittävästi harmaata taloutta. Myös liikkumispalveluita tarjoavien yritysten määrä tulee lisääntymään sääntelyn ja lupakäytäntöjen liberalisoinnin myötä. Samalla se merkitsee sitä, että yritysten elinkaari lyhenee. Ilman korvaavia toimia verovallvonnan puolella nämä muutokset lisäävät harmaata taloutta ja kerryttävät yritysten verovelkaa.

SAK suhtautuu kriittisesti ei-ammattimaisen ja pienimuotoisen toiminnan rajaamiseen, jossa kuljetustoimintaa voidaan harjoittaa ilman lupaa tai ilmoitusta. Toiminnan ketjuttamisella saavutetaan helposti tilanne, jossa esimerkiksi taksialalla kyetään pyörittämään miljoonien liikevaihtoa. On varmistettava, että uudet alalle tulijat toimivat samoin mahdollisuuksin ja velvoittein kuin nykytoimijat. Digitaaliset mahdollisuudet palveluiden skaalautumisessa eivät saa olla peruste kaksien työmarkkinoiden luomiselle.

Lupajärjestelmät ovat antaneet viranomaisille mahdollisuuksia seurata keitä toimijoita alalle tulee ja millä taustoilla. Nykyisin luvan puuttuminen on usein ”tunniste” löytää kuljetusalan harmaan talouden piirissä toimivia yrityksiä. Uudessa Liikennekaaressa riittää pelkkä ilmoitus toiminnan aloittamiseksi, jolloin esimerkiksi ketjukonkurssia suunnittelevat, veronmaksua välttelevät tai alipalkkausta harjoittavat yritykset pääsevät toimimaan pelkällä ilmoituksella.

Digitalisaation lisääntyminen parantaa ja helpottaa yritysten toimintaa, mutta ei sinänsä mullista verottajan harmaan talouden verovallvontaa, ellei yrityksille säädettä uusia velvoitteita, esimerkiksi erikseen yritysten tulorekisteristä. Se voisi toimia vastaavan kaltaisesti kuin kansalaisille suunniteltu tulorekisteri: http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kansallinen-tulorekisteri-otetaan-kayttoon-vuonna-2019: ”Hankkeen tehtävänä on luoda rekisteri, joka sisältää kansalaisten tulotiedot Verohallinnon, työeläkelaitosten, KELA:n ja muiden keskeisten tietojä käyttävien tahojen tarvitsemalla tavalla. Tulotietojen on tarkoitus siirtyä rekisteriin sähköisesti suoraan palkkahallinnon järjestelmistä ja muista tietojä tuottavista järjestelmistä kehitteillä olevan kansallisen palveluväylän välityksellä. Rekisterin myötä yritysten hallinnollinen taakka keventyy, kun muun muassa nykyisistä vuosi-ilmoituksista voidaan luopua.”

Vähäistä liikennettä harjoittavalla kuljettajalla ei ole välttämättä toiminimeä tai yritystä. Toiminta perustuisi vain luottamukseen, että kuljettaja ilmoittaa tulonsa verottajalle.

Kyytien välittäjille tulee säätää lakisääteinen velvoite ilmoittaa, mitä kyytejä on välitetty ja milloin sekä yhdistää näihin työntekijäkohtaiset tiedot sekä ylläpitää on-line -rekisteriä mainituista tiedoista. Järjestelmään on kytkettävissä myös muiden

¹ Selvitys harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan tehostamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Työ- ja elinkeinoministeriö. Loppuraportti, 22.3.2016.

TYTY/SH

20.5.2016

työnantajavelvoitteiden tietojen keräämisvelvoite. Vertailemalla eri tietokantoja kyetään nostamaan merkittävästi kiinnijäämisriskiä, jolla saadaan esille piilossa olevaa liiketoimintaa.

Liikenneministeriön tulee yhdessä valtionvarainministeriön, verohallinnon ja harmaan talouden selvitysyksikön kanssa etsiä tehokkaimmat keinot harmaan talouden torjumiseksi ennen kuin liikennekaari on valmis vietäväksi eduskuntaan. Esityksen yhteiskunnallinen legitimitetti ratkaistaan sillä, miten kyetään ratkaisemaan liikennekaaren negatiiviset yhteiskunnalliset vaikutukset harmaan talouden riskin lisääntymiseen sekä työntekijöiden asemaan.

SAK pitää tärkeänä, että yritysten ja muiden tuotannollista toimintaa harjoittavien tahojen yhteiskunnallisten velvoitteiden hoitoa tehostetaan. Yksi esimerkki tästä on Harmaan talouden selvitysyksikössä valmisteltu hanke yritys- ja yhteisötietokannan laajentamiseksi siten, että velvoitteiden hoito voitaisiin tarkastaa vaivattomasti yhdestä nettipohjaisesta palvelusta ajantasaisesti on-line tai lähes on-line. Tekniset valmiudet palvelun tuottamiseen ovat olemassa, mutta poliittinen päätös puuttuu.

Tavaraliikenne

Kaupallisen tavaraliikenteen luparajaa esitetään nostettavaksi 2 tonnista 3,5 tonniin, mikä vastaa nykyistä EU-lainsäädäntöä. SAK on valmis hyväksymään tämän, mikäli jatkossakin edellytetään esimerkiksi kevyempää ilmoitus- tai lupamenettelyä, jotta tiedetään keitä markkinoilla toimii. Tämä on välttämätöntä ainakin siihen asti, kun on saatettu voimaan digitalisaation mahdollistamat valvontakeinot.

Ihmisillä on kokonaisvaltainen liikkumistarve

Liikennelainsäädäntöuudistus on itsessään ennakkoluuloton ja se mahdollistaa yhdessä teknologisen muutoksen kanssa isoja käyttäytymismuutoksia ihmisten liikkumisessa. Digitalisaatio ja sen mahdollistama liikenteen tuotantovälineiden yhteiskäyttö mahdollistavat merkittävän tuottavuusloikan liikennesektorilla.

Liikenteen liberalisointi ilman riittäviä valvontakeinoja on kuitenkin renki ilman isäntää.

SAK:n näkemykset:

- Liikennesektorin markkinaehtoisuuden ja kilpailun lisääminen ovat kannatettavia, mikäli samalla lisätään keinoja harmaan talouden torjumiseksi ja säällisten työehtojen valvontaan
- Alalle tulee synnyttää hallinnollisesti kevyet on-line -valvontajärjestelmät, joiden avulla kyetään seuraamaan yritysten yhteiskunnallisten velvoitteiden hoitamista ja torjumaan harmaata taloutta sekä turvaamaan säälliset työehdot
- Jakamistalous edellyttää täsmennyksiä työlainsäädäntöön, joista tulee neuvotella yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa
- Tieto- ja maksujärjestelmien avaaminen ovat edellytys liikenteen kokonaisvaltaisten palveluiden syntymiselle

TYTY/SH

20.5.2016

- Toimivaltaisten viranomaisten järjestämälle liikenteelle tulee selvästi määritelty ns. PSA-suoja yksinoikeusliikennettään varten sekä mahdollisuus puuttua etukäteen tämän kannalta haitalliseen markkinaehtoiseen liikenteeseen, minkä vuoksi esitykseen tulee sisällyttää vaatimus markkinaehtoisen liikenteen ennakoilmoitusmenettelystä.
- On varmistettava, että uudet alalle tulijat toimivat samoin mahdollisuuksin ja velvoittein kuin nykytoimijat.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry