

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

Lausuntopyyntö

## Luonnos hallituksen esitykseksi liikennekaareksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Kuntaliiton lausuntoa liikennekaari-lakiesityksestä 23.5.2016 mennessä. Kuntaliitto on pyynnöstä saanut lisäaikaa lausunnoilleen 25.5.2016 asti.

Kuntaliitto katsoo, että liikennekaaren lausuntoaika (18.4.–23.5.2016) on kuntien kannalta liian lyhyt lausuttavana olevan lakihankkeen laajuus, monitahoisuus ja merkittävyys huomioon ottaen. Lausuntoaika on kohtuuton kuntien käsittely- ja päätöksentekoprosessien kannalta. Kuntaliitto ei pidä menettelyä hyvän hallintotavan mukaisena.

Liikenne- ja viestintäministeriö on pitänyt liikennekaaren valmistelun aikana useita isoja sidosryhmätilaisuuksia. Lakiesitys on kuitenkin valmisteltu virkamiestyönä ilman laaja-alaista asiantuntijatyöryhmän työskentelyä. Lausunnonantajat ovat päässeet arvioimaan konkreettisia muutosesityksiä vasta lausuntoaikana.

### Liikennekaaren tavoitteet

Liikennekaareissa on monta **hyvää tavoitetta**, mutta lakiesitys sisältää myös **tavoitteiden kanssa ristiriitaisia esityksiä sekä monia selkiyttämistä, muutos- ja täydentämistarpeita**.

Kuntaliiton pitää esimerkiksi tavoitteita digitaalisten palveluratkaisujen kehittämisestä, eri liikennemuotojen rajapintojen avaamisesta, kuljetusten joustavammista yhdistelymahdollisuuksista sekä uudenlaisten välityspalvelujen edistämisestä kannatettavina.

Lakiesityksen perusteluosan tulee olla linjassa säännösten kanssa. Perustelut tulee päivittää vastaamaan lopullista lakiesitystä.

### Vaikutusten arviointi

Kuntaliitto pitää lakihankkeesta tehtyä vaikutusten arviointia hyvin ohuena. Lainsäädännön valmistelussa vaikutusten arvioinnin tulisi tuottaa tietoa erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista. Päätöksentekijöille tulisi antaa tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden seurauksista.

Lausuntopyynnössä on lausunnonantajia pyydetty kiinnittämään erityistä huomiota omaa toimintaansa koskeviin ehdotuksiin ja niiden vaikutusarvioihin. Lakihankkeen vaikutusten arviointi tulisi kuitenkin tehdä kokonaisuutena. Lakiesitykseen sisältyvien muutosten ja sen mahdollistamien toimenpiteiden osalta tulisi tunnistaa merkittävät toisistaan riippumattomat, toisiaan vahvistavat, erilaiset tai ristiriitaiset vaikutukset. Yksittäisten toimijoiden vaikutusarviot voivat monipuolistaa kokonais kuvaa, mutta ne eivät korvaa sitä. Näin lyhyt lausuntoaika ei ole riittävä vaikutusten arviointiin kuntien kannalta.

Liikennekaaren **vaikutusten arviointia tulisi ennen päätöksentekoa täydentää** ja arvioida sekä suorat että välilliset vaikutukset riittävän laajasti ja puolueettomasti. Kuntien näkökulmasta liikennekaaren keskeiset vaikutukset liittyvät eri asiakasryhmien, erityyppisten kuntien ja alueiden sekä yhteiskunnan kokonaistaloudellisuuden kohdistuviin myönteisiin ja kielteisiin vaikutuksiin. Vaikutuksia tulee tarkastella muun muassa sosiaalisen tasa-arvon, maankäytön, palveluiden ja muiden toimintojen saavutettavuuden, kestävien kulkumuotojen, ympäristön ja talouden näkökulmista. Vaikutusten arvioinnin tulisi tuottaa kokonaiskuva lakimuutosten hyötyjen ja haittojen kohdistumisesta.

Vaikutusten arvioinnin tulisi kattaa myös riskianalyysi. Lakiesitys nojaa pitkälle digitaalisuuteen ja tietojärjestelmien toimivuuteen ja edellyttää siten niissä onnistumista. Tässä on kuitenkin paljon riskitekijöitä ja isoja kustannuksia ja resurssitarpeita monille osapuolille.

## **Julkinen henkilöliikenne, taksiliikenne, lakisääteiset henkilökuljetukset, lähilogistiikka**

Kuntaliitto katsoo, että julkisessa henkilöliikenteessä tarvitaan sekä markkinaehtoisia että viranomaisten suunnitteleamia ja kilpailuttamia palveluja. Niillä kaikilla on oma tärkeä roolinsa julkisten henkilökuljetusten kokonaisuudessa. Jotta liikkumispalveluiden kokonaisuus on toimiva ja yhteen sovitettu, tulee säännösten olla selkeät ja yksiselitteiset. Niiden tulee mahdollistaa palveluiden ennakoitavuus ja jatkuvuus, mikä on tärkeää sekä asiakkaiden, liikenteenharjoittajien että viranomaisten toiminnan kannalta.

Julkista liikennettä, kuten joukkoliikennettä, takseja ja muita kuljetuspalveluja, ei tule tarkastella irrallaan yhdyskuntarakenteesta, kuten nyt on tehty. Esityksessä ei ole tunnistettu toisistaan eroavien alueiden, kuntien ja kaupunkien erityisolosuhteita ja vaatimuksia henkilökuljetusten tuottamisen osalta. Suomi on kaupunkiseutuja lukuun ottamatta pääosin harvaan asuttu maa, jossa markkinaehtoisten henkilökuljetuspalvelujen tuottamisen edellytykset vaihtelevat suuresti.

Lakiesityksessä ehdotetaan taksiliikenteen sääntelystä luopumista. Esityksen tavoitteena on myös kaataa raja-aitoja eri henkilö- ja tavarakuljetusmuotojen välillä. Oletettavasti nämä muutokset parantaisivat henkilö- ja tavarakuljetustarpeiden digitaalisen yhdistelyn ja välityspalveluiden mahdollisuuksia sekä myös dynaamisen hinnoittelun hyödyntämistä. **Muutokset olisivat todennäköisesti kokonaisuutena myönteisiä kuntien ja asiakkaiden kannalta.** Todennäköisesti lakiesitys mahdollistaisi uudenlaista liiketoimintaa ja palvelukonsepteja sekä uudenlaisen kilpailutilanteen taksien, pikkubussien ja erilaisten tavara- ja henkilökuljetusmuotojen välillä.

Taksiliikenteen sääntelyä joustavoittamalla olisi todennäköisesti mahdollista säästää kokonaisuutena asiakkaiden ja julkishallinnon kustannuksissa. Myös kyydin saamisen mahdollisuudet voisivat parantua. **Vaikutukset riippuisivat kuitenkin ajasta ja paikasta.** Työvoimakustannukset ovat suurimmillaan viikonloppuisin ja yöaikaan, jolloin taksien saatavuus voisi kallistua ja heiketä. **Todennäköisesti tiiviissä taajamissa palvelut monipuolistuisivat, mutta maaseutumaisilla alueilla vaikutukset saattaisivat olla kielteisiä.** Alueilla, joilla ei synny riittävästi kuljetuspalveluja, asiakasmaksut ja palvelujen hankinta saattaisi kallistua. Haja-asutusalueella taksiliikenne korvaa nykyisin puuttuvaa joukkoliikennettä.

Koska kyseessä olisi mittava ja monitahoinen liikennemarkkinoiden muutos, tulisi harkita **etenemistä kokeilujen kautta.** Sääntelyn joustavoittamista voitaisiin kokeilla jollakin tai useammalla riittävän laajalla, yhdyskuntarakenteeltaan monipuolisella alueella (kaupunkeja ja maaseutumaisia kuntia) ja selvittää vaikutuksia erilaisten alueiden, asiakasryhmien, palvelujen hankinnan, yritystoiminnan ja yhteiskunnan kokonaisuuden kannalta. Ruotsissa taksien vapauttaminen 1990-luvun alussa nosti hintoja. Tärkeä kysymys onkin, voiko Suomessa toimintaympäristö muodostua tänä päivänä sellaiseksi, että tältä vältytään.

Lakiesityksessä ehdotetaan myös pienimuotoisen ei-ammattillisen tulonhankinnan mahdollistamista 10 000 euron tulorajaan asti. Tällä voisi olla myönteisiä vaikutuksia erityisesti maaseudulla, jossa se edistäisi uudenlaista sivutuloa ja palvelukonsepteja. Ei-ammattillisten kuljetuspalveluiden isona haasteena kuitenkin on, **miten estetään harmaan talouden kasvu, verotulojen menetykset ja epäterve kilpailutilanne ammatillisen liikennetoiminnan kanssa.** Liikennekaareissa tulee esittää uskottavasti, miten nämä ongelmat estetään ja ei-ammattillisen tulonhankinnan rajan ylittymistä pystytään valvomaan. Asiaa ei voida jättää pelkästään yksilöiden rehellisyyden varaan.

Lakisääteisissä henkilökuljetuksissa ei voida hyödyntää ei-ammattillisesti toimivia palvelun tarjoajia. Esimerkiksi koulukuljetuksissa on tärkeää, että lakisääteinen tehtävä on kaikissa kunnissa mahdollista toteuttaa mahdollisimman hyvin kuljetuspalveluiden saatavuus-, turvallisuus- ja taloudellisuusnäkökohdat huomioiden. Jos ei-ammattillinen kuljetustoiminta heikentää ammatillisen yritystoiminnan pohjaa, lakisääteisten kuljetuspalveluiden hankinta saattaa myös paikoin vaikeutua ja kallistua.

Julkishallinto on iso liikkumis- ja kuljetuspalveluiden ostaja ja hankkija. Kuntien lakisääteisissä henkilökuljetusten (sosiaali- ja terveyssektorin kuljetukset, koulukuljetukset) hankinnoissa yhtenä ongelmana ovat olleet puutteet taksiliikenteen hintakilpailussa. **Olettavasti lakiesityksessä ehdotetut muutokset olisivat kokonaisuutena kuntien hankintojen kannalta myönteisiä, mutta osassa kuntia kustannukset voivat myös nousta.** Lakisääteisten henkilökuljetusten lisäksi lähilogistiikan, kuten posti-, ruoka- ja tavarakuljetusten, järjestäminen tulisi joustavammaksi. Hankintoja tehostaisi myös erilaisten tavara- ja henkilökuljetustarpeiden parantuneet yhdistelymahdollisuudet. Yksi keskeinen asia olisi, miten kunnat, maakunnat ja myös Kela pystyisivät hyödyntämään, myös keskenään yhteistyössä, uuden markkinatilanteen hankinnoissaan. Todennäköisesti kilpailutukset tulisivat toisaalta monimutkaisemmiksi. Mahdollisuudet kunnat kannalta riippuvat myös kunnan aluerakenteellisesta sijainnista, yhdyskuntarakenteesta ja väestöpohjasta.

## Joukkoliikenne

Kuntaliitto pitää lakiesityksen suhdetta viranomaisten järjestämään joukkoliikenteeseen ja kaupunkiseutujen rooliin joukkoliikenteen järjestäjänä liian kapeana. Nykyisessä muodossaan lakiesitys **vaarantaisi joukkoliikennejärjestelmän kokonaisvaltaisen ja pitkäjänteisen kehittämisen**. Lakiesitys heikentäisi toimivaltaisten viranomaisten suunnitteleman ja tilaaman liikenteen ja myös tehtyjen investointien taloudellista pohjaa.

Kaupunkiseuduilla tehdään Suomen joukkoliikennematkoista yli 80 prosenttia. Valtio rahoittaa ELY-keskusten ja kaupunkiseutujen järjestämää joukkoliikennettä yhteensä noin 10 prosentin osuudella. Loput kustannuksista maksavat kunnat ja asiakkaat. Kaupunkiseuduilla uusien digitaalisten palveluratkaisujen tukijalkana on ja tulee myös olla kokonaisvaltaisesti järjestetty joukkoliikennejärjestelmä, joka on yhteen sovitettu maankäytön ja palveluverkon kanssa. Esimerkiksi kasvavilla kaupunkiseuduilla tämä on ensiarvoisen tärkeää liikennejärjestelmän toimivuuden turvaamiseksi ja liikenteen haittojen minimoimiseksi.

Kaupunkiseuduilla on saatu merkittäviä tuloksia aikaan joukkoliikenteen kehittämisessä, mitä ei ole lakiesityksessä tunnustettu. Kaupunkiseudut pääsivät kilpailuttamaan bussiliikenteensä nykyisen joukkoliikennelain mukaisella kilpailutuksella ensimmäistä kertaa vuonna 2014. **Uuden järjestämistavan vaikutukset eivät ole vielä kaikilta osin nähtävissä, kuitenkin on jo saatu hyviä tuloksia.** Matkustajamäärät ovat kasvaneet talouden taantumasta huolimatta. Esimerkiksi Turun seudulla on saatu erinomaisia tuloksia uudesta Föli-liikenteestä. Sen ensimmäisen toimintavuoden aikana matkustajamäärät kasvoivat Turku-Kaarina/Naantali/Lieto -yhteysväleillä edellisvuodesta yli 20 %. Jyväskylässä matkamäärät kasvoivat viime vuonna 2,8 % ja tämän vuoden alkupuoliskolla noin 8,5 %. Lappeenrannan joukkoliikenteessä mitattiin toukokuusta 2014 vuoden 2015 syksyyn ennennäkemättömän voimakas kasvu. Matkustajamäärä kasvoi edelliseen kauteen verrattuna yli 10 %. HSL-alueella linja-autoliikenne on järjestetty kilpailuttamalla jo 1990-luvulta saakka. Tuloksena on ollut kansainvälisestikin korkeatasoinen usean liikennemuodon joukkoliikennejärjestelmä.

Ympäristön ja esteettömyyden kannalta huomionarvoista myös on, että markkinaehtoisessa liikenteessä sallitaan kaikki katsastetut linja-autot niiden iästä ja päästötasosta riippumatta. Viranomaiset voivat asettaa ja ovatkin asettaneet hankinnoissaan tiukempia päästövaatimuksia ja edistäneet energiatehokkaiden, esteettömien ja sähkökäyttöisten ajoneuvojen sekä uusiutuvien polttoaineiden yleistymistä. **Lakiesitys heikentäisi pohjaa pitkäjänteiseltä kauluston uudistamiselta ja hankinnoilta sekä kaupunkien ympäristöstrategioilta.**

Lakiesityksessä ehdotetaan kumottavaksi joukkoliikennelaki kokonaisuudessaan. Perusteluna esitetään, että EU:n PSA (palvelusopimusasetus 1370/2007/EY) on sellaisenaan velvoittavaa lainsäädäntöä, eikä kansallisia säädöksiä siksi tarvita. Lakiesityksessä kuitenkin esitetään paikallisissa, että markkinaehtoinen liikenne on ensisijaista ja viranomaisten järjestämä liikenne ainoastaan sitä täydentävää. Tätä voidaan pitää kansallisena tulkintana, joka vaarantaisi toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuudet EU:n PSA:n tavoitteen mukaiseen yleishyödyllisten

palvelujen saatavuuden turvaamiseen korkealaatuisina, luotettavina ja kustannustehokkaina kokonaisuuksina.

Toimivaltainen viranomainen tekee PSA:n mukaan itse päätöksen siitä, onko markkinoihin puuttuminen alueella tarpeellista halutun palvelutason saavuttamiseksi. Mikäli viranomainen päättää järjestää joukkoliikenteen, sillä on käytettävissään asetuksessa määritellyt toimenpiteet, joihin kuuluu yksinoikeuden asettaminen viranomaisen sopimuksella järjestämälle liikenteelle. Tämän jälkeen viranomaisen yleishyödyllisten palvelujen tarjoamiseksi järjestämä liikenne on ensisijaista. Hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpään lausunto (liite 2) tukee tätä tulkintaa.

Laissa on todettava selkeästi toimivaltaisen viranomaisten oikeus rajoittaa markkinaehtoista liikennettä, jos se on perusteltua. Lakiesityksen perusteluista ja eräistä säännöksistä tulee **poistaa maininnat, että markkinaehtoinen liikenne on ensisijaista ja toimivaltaisten viranomaisten liikenne sitä täydentävää.**

Liikenne- ja viestintäministeriön teettämät selvitykset (Arvio PSA-suojan poiston taloudellisista vaikutuksista, Tempo Economics Oy 1.12.2015 sekä PSA-suojan poistamisen vaikutukset liikennejärjestelmän kannalta, Strafica Oy ja Waystep Consulting Oy 1.12.2015) eivät tue lähtökohtaa, jonka mukaan markkinaehtoisen joukkoliikenteen suosiminen johtaa kustannussäästöihin. Todennäköistä onkin, että PSA-suojan heikentäminen tulisi kasvattamaan liikenteen järjestämisen alijäämää kunnille/seuduille sekä lipputulosten pienentymisen että markkinaehtoista liikennettä täydentävän ostoliikenteen korkeamman kustannustason takia.

**ELY:jen järjestämässä liikenteessä on saatu kokemuksia** mallista, jossa markkinaehtoisen liikenne on ensisijaista ja viranomaisten järjestämä sitä täydentävää. Malli on merkinnyt lyhyitä, suhteellisen kalliita ja palvelutasoltaan heikkoja nettomallilla kilpailutettuja sopimuksia.

Lakiesitys merkitsi viranomaisten järjestämän liikenteen osalta siirtymistä jälkivalvontaan. Tämä mahdollistaisi kaikille henkilöliikenneluvan haltijoille markkinaehtoisen linja-autoliikenteen aloittamisen, muuttamisen ja lopettamisen ilman lupa- tai edes ennakoilmoitusmenettelyä. Tätä ei voi pitää asiakkaiden, kilpailevien liikenteenharjoittajien, eikä viranomaisten etujen mukaisena. Muutos tulisi johtamaan **oikeudelliseen epävarmuuteen, pitkäkestoisiin oikeusprosesseihin sekä myös viranomaisten järjestämän joukkoliikenteen budjettilijäämän kasvuun** lipputulosten menetyksen ja lyhyempien ja kalliimpien ostoliikenteen sopimusten takia. Lakiesityksen uhkakuvana onkin tilanne, jossa yksinoikeuden asettamisesta olisi mahdollista valittaa, kuten myös erikseen uhkasakosta, käydä oikeutta vuosia ja testata, miten laki suhtautuu bruttosopimusten suojaan. Markkinaehtoinen liikenne voisi jatkua keskeytyksettä koko tämän ajan aiheuttaen haittaa PSA-liikenteelle.

Nykyisen joukkoliikennelain aikana **ELY:t ovat reittiliikennelupaa myöntäessään** pyytäneet yksittäisiä kuntia, jotka eivät ole toimivaltaisia viranomaisia, ottamaan kantaa, aiheuttaako reittiliikenne jatkuvaa ja vakavaa haittaa PSA:n mukaisesti järjestetyille liikenteelle, esimerkiksi koululaisia palvelevalle liikenteelle. Jatkossa tätä mahdollisuutta ei enää olisi, mikä olisi heikennys nykyiseen tilanteeseen ja voisi lisätä näiden kuntien hankintakustannuksia.

Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että esityksestä on poistettu säännösten ns. kansallisia lisiä. **Toisaalta kuitenkin** lakiesitys sisältää **uusia kansalliseksi katsottavia säännöksiä** ja velvoitteita. Näistä osa aiheuttaisi mm. joukkoliikenteen viranomaisten järjestämään liikenteeseen rajoituksia, lisäkustannuksia ja oikeudellista epävarmuutta kuten edellä on todettu. Tiedon rajapintojen avaaminen ja yhteensovittaminen sekä velvoitteet lippujärjestelmien yhteen toimivuudelle aiheuttavat muutuskustannuksia käytössä oleville lippujärjestelmille. Lakiesityksessä ei ole arvioitu tästä aiheutuvia kustannuksia yksityisille ja julkisille toimijoille, kuten ei myöskään tarvittavaa aikataulua.

Lakiesityksessä on ehdotettu muutosta joukkoliikenteen palveluiden ostoihin ja kehittämiseen tarkoitettun valtion talousarvion momentin määrärahan käyttötarkoituksiin. Perustelujen mukaan muutoksella mahdollistettaisiin hallitusohjelman mukaisesti määrärahan käyttäminen liikennepalvelun asiakkaan tukemiseen eli niin sanottuun (digitaaliseen) palveluseteliin. Jos tämä tarkoittaa julkisen tuen maksamista asiakkaan kautta palvelusetelin muodossa markkinaehtoiselle liikenteelle, esitystä voi pitää uutena kansallisena säännöksenä. Asiaa on avattu perusteluissa niukasti, niistä ei ilmene, mitä palvelusetelillä tavoitellaan ja kenelle se on tarkoitettu.

Tämän Kuntaliiton lausunnon liitteenä (liite 1) on yksityiskohtaisia ehdotuksia ja täydennyksiä perusteluineen säännösmuutoksiksi.

Lisätietoja: Johanna Vilkuna, liikenneasiantuntija, puh. 09 771 2104, 040 869 7836

#### SUOMEN KUNTALIITTO



Ritva Laine  
johtaja, Alueet ja yhdyskunnat



Jari Koskinen  
toimitusjohtaja

- Liitteet:
1. Yksityiskohtaiset säännösmuutosehdotukset
  2. Olli Mäenpää: PM Julkisia henkilöliikennepalveluja määrittelevän palvelusopimusasetuksen (1370/2007/EY, PSA-asetus) soveltaminen julkisen henkilöliikenteen järjestämiseen

