

Lausunto liikenne- ja viestintäministeriön liikennekaari -lakiluonnoksesta

D/655/08.00.00.02/2016

Asian valmistelija Ari Tuovinen, puh. 014 266 7593

Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää muun muassa kunnilta lausuntoa 18.4.-2016 julkaistusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikennekaareksi ja sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Liikennekaari yhdistäisi ja uudistaisi henkilö- ja tavaraliikennettä koskevat säädökset.

Liikennekaari on osa hallituksen kärkihanketta, jolla toteutetaan hallitusohjelman kärkihankkeita digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseksi sekä säädösten sujuvoittamiseksi. Tavoitteena on luoda edellytykset uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintamallien käyttöönotolle liikennesektorilla.

Liikennekaari yhdistäisi ja uudistaisi henkilö- ja tavaraliikennettä koskevat säännökset. Liikennekaarella ehdotetaan avattavaksi liikkumispalveluja koskevat olennaiset tiedot ja säädettäväksi lippu- ja maksujärjestelmien yhtyeentoimivuudesta. Näin liikenteen palvelut olisivat mahdollisimman hyvin kaikkien tavoitettavissa ja myös tarkoituksenmukaisella tavalla yhdisteltävissä.

Esityksellä muutettaisiin nykytilaa, jossa liikenteen markkinat ovat vahvasti säännellyt ja julkisin toimin ohjatut. Samalla edistettäisiin liikennepalveluiden syntyä asiakaslähtöisesti, markkinaehtoisesti ja terveen kilpailun pohjalta. Liikennepalvelujen ostot ja muu julkinen tuki liikennejärjestelmälle ovat valtion- ja kuntataloudessa merkittävä menoerä. Kun palveluja voitaisiin tarjota, yhdistellä ja käyttää monipuolisemmin ja tehokkaammin, voitaisiin saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä. Esitys tukee hallitusohjelman tavoitteita kuntien kustannusten karsimisesta sekä kilpailukyvyyn vahvistamisesta elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla.

Lähtökohdat

Jyväskylän kaupunki järjestää yksilöllisiä henkilöliikennepalveluita takseilla ja linja-autoilla perusturvan ja perusopetuspalveluiden toimialojen asiakkaille. Lisäksi Jyväskylän kaupunki muodostaa yhdessä Laukaan ja Muuramen kuntien kanssa joukkoliikenteen toimivaltaisen viranomaisalueen. Joukkoliikenteen järjestämiseksi on valittu PSA:n mukainen bruttolikennemalli, jossa viranomainen vastaa joukkoliikennepalveluiden tuottamisesta hankintalain mukaisesti kilpailutetulla liikenteellä.

Liikennekaari -lakiluonnoksella on huomattavia vaikutuksia kunnan kuljetuspalveluiden ja seudullisen joukkoliikenteen järjestämiseen.

Jyväskylän kaupunki antaa liikennekaaresta seuraavan lausunnon:

Liikennekaaren tavoitteet

Tavoiteasetannan kannalta liikennekaaren yleistavoitteet uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintamallien luomisessa ovat kannatettavia. Teknologian lisääntyminen ja sähköisten palveluiden edistäminen mahdollistaa palveluiden tietosisällön laajemman hyödyntämisen ja uusien tietokanavien käytön palveluiden tiedottamisessa. Samoin se avaa myös toteutuessaan mahdollisuuksia uudentyypisten palveluiden toteuttamiselle ja innovaatioille, joita muun muassa MaaS-ajattelun edistäminen vaatii.

Liikennekaaren yleisperusteluissa on jo todettu, että liikennejärjestelmää tulee tarkastella kokonaisuutena, ja edistää palveluiden saumatonta yhteen toimivuutta. Palveluiden tuottamista markkinaehtoisesti on edistettävä, mutta kuitenkin niin, että siinä huomioidaan myös itse palvelu. Esimerkiksi joukkoliikenteessä markkinaehtoisuuden suosimisella ei pystytä vastaamaan asetettuihin tavoitteisiin. Tällöin olisi huolehdittava siitä, että myös julkisesti tuotetut palvelut voivat olla ensisijaisia ja niitä täydennetään markkinaehtoisilla palveluilla. Tällä varmistetaan myös kuntien intressi kehittää joukkoliikennepalveluita.

Joukkoliikenne

Liikennekaareissa on merkittäviä uudistuksia koskien tietojen ja tietojärjestelmien yhteen toimivuutta. Muun muassa III osan, 2 luvun pykälissä on otettu esille tietojen käytettävyyden ja avoimuuden, lippu- ja maksujärjestelmien sekä palveluita ja rajapintoja koskevien tietojen tuottaminen eri palveluntuottajien tarpeisiin. Toteutuessaan nämä tulevat mahdollistamaan eri kuljetuspalveluiden yhdistämisen matkaketjuiksi sekä uusien palveluntuottajien toiminnan.

Liikennekaaren luonnosvaiheessa on kohtia, jotka sellaisenaan ovat sekavia ja vaativat täydentämistä:

- III osa, 1 luku, 1§ ja VI osa, 1 luku, 4§. Koskee tiedonantovelvollisuutta ja luvattoman liikenteen rangaistussäännöksiä. Jos markkinaehtoisella toimijalla ei ole ilmoitusvelvollisuutta ennen toiminnan alkua, niin viranomaisen ei pysty arvioimaan onko kyseessä jo lähtökohtaisesti laitton kuljetustoiminta. Tämä ei ole kummankaan osapuolen kannalta järkevää. Aloittelevan operaattorin kannalta tämä voi tulla myös taloudellisesti kalliiksi, jos toimintaa varten on hankittu henkilöstöä ja ostettu kalustoa. Tämän voisi korvata ilmoitusvelvollisuudella, jossa samalla arvioidaan myös kuljetustoiminnan laillisuus ja mahdollista haittaa yksinoikeuden suojaamilla alueilla.
- III osa, 3 luku, Hankintamenettelyt ja yksinoikeuden asettaminen. Laki- luonnos ei anna suoraa vastausta PSA:n mukaisen bruttoliiikenteen suojaan. Luonnoksessa on maininta, että viranomaisen voi suojata PSA-lii- kenteen myöntämällä sille yksinoikeuden, mutta koskeeko se myös brutto- liikennettä? Myös bruttosopimukseen perustuvalla viranomaisten järjestä-

mällä liikenteellä tulee olla vastaava suoja tuon liikenteen taloudellista perustaa heikentävältä kilpailevalta markkinaehtoiselta liikenteeltä, kuten nykyisinkin. Näin turvataan kilpailutetun liikenteen markkinoiden toimivuus ja liikenteenharjoittajien asema riippumatta siitä, onko sopimustyyppiä valittu käyttöoikeussopimus vai bruttosopimus.

- III osa, 4 luku, 1§, kohta 2. Julkisen tuen kanavoiminen asiakkaan käyttöön siten, että toimivaltainen viranomaisella myöntää sitoumuksen korvata liikennepalvelun kustannuksia ennalta määrättyyn arvoon asti (palveluseteli). Palvelusetelimallia on selvitetty jo aikaisemmin ja niiden selvitysten osalta voitiin todeta, että:
 - Avoimessa joukkoliikenteessä palveluseteli ei ole PSA:n mukainen tukimahdollisuus.
 - Maaseudulla on yleensä kyse monopoliasetelmasta, johon palvelusetelityyppinen ratkaisu katsotaan kielletyksi joukkoliikennetuksi.
 - Joukkoliikenne ei ole lakisääteinen palvelu, joten setelin arvo on saajalle veronalaista tuloa.
- IV osa, 1 luku, 3§, Palvelusopimusasetuksessa tarkoitettujen tieliikenteen toimivaltaiset viranomaiset. Pykälässä otetaan kantaa jo tulevan aluehallintouudistuksen myötä syntyviin viranomaisalueisiin. Pykälän perusteella viranomaisen velvollisuuksiin kuuluisi velvollisuus suunnitella palvelut ensisijaisesti seudullisina tai alueellisina kokonaisuuksina, jotka kattaisivat kaikki henkilöliikennetehtävät. Suunnittelussa tulisi huomioida markkinaehtoiset palvelut ja niitä täydentävät julkiset palvelut. Henkilöliikennepalveluita ovat myös sosiaali- ja koulupuolen säännölliset kuljetukset, joissa asiakas ei pysty suoraan vaikuttamaan kuljetuksen järjestämiseen, hintaan tai toteutustapaan. Tällä hetkellä nämä ovat kilpailutettuja kuljetuksia, joita hoidetaan enenevässä määrin kyydinvälityskeskusten kautta. Miten tähän sopii markkinaehtoinen toimija, jolla ei olisi liikennevelvoitetta ja vastuu kuljetuksen järjestämisestä olisi kuitenkin viranomaisella ja loppukädessä kunnalla?

Mihin on unohtunut maankäytön ja kaavoituksen rooli joukkoliikenteen järjestämisestä ja kaupunkiseudun rakentumisesta. Kaupunkiseuduilla joukkoliikenneinfran rakentuminen ja ylläpitäminen on pitkäjänteisen suunnittelun tulos, joka on alkanut jo alueiden kaavoituksesta ja maankäytön suunnittelusta ja edennyt katuinfraan rakentamisen kautta joukkoliikenneväylyksi ja muun muassa liikennevalojen etuusjärjestelmiksi. Jos kaupunkiseudulla joukkoliikennepalveluiden tuottamista olisi edistettävä markkinaehtoisesti, niin millä huolehditaan ja varmistetaan joukkoliikennejärjestelmän kokonaisuus? Yksittäisillä markkinaehtoisilla toimijoilla ei ole mahdollisuuksia alueen kokonaistarjonnan hahmottamiseen ja palveluverkon muutosten huomiointiin, joten vastuu palvelutarjonnasta tulee säilyä kaupunkiseudun viranomaisilla. Kaupunkiseuduilla joukkoliikennetarjonta sisältää kannattavien vuorojen lisäksi myös kannattamattomia vuoroja, joilla varmistetaan heikomman ajan liikenteen toiminta. Tämän vuoksi myös viranomaiselle tärkeitä ovat arkipäivien ruuhkatuntien vuorot, joilla mahdollistetaan heikomman ajan tar-

jonta ja verovaroin katettavien subventioiden pysyminen kohtuullisina ja talousarvion rajoissa.

Kaupunkiseutujen välisessä joukkoliikenteessä markkinaehtoinen liikenne toimii luontevasti jo nykyisen lainsäädännön puitteissa. Tosin alkuvaiheessa on jo havaittavissa merkkejä epäterveestä kilpailusta.

Taksiliikenne

Liikennekaareissa on ehdotuksia taksiliikenteen alaisuudessa olevaan liikennöintiin:

- II osa, 1 luku 1 §. Ehdotuksen mukaan alalle tuloa helpotetaan antamalla mahdollisuus tuottaa kuljetuspalveluita ilman lupakäytänteitä 10 000 euron saakka. Luvallisuus on varmistanut sen, että liikennöitsijät toimivat ja noudattavat tiettyjä asetettuja edellytyksiä lakeihin ja säädöksiin perustuen, jotta voivat palvelua tuottaa turvallisesti ja oikeanmukaisena. Kuka valvoo tulevaisuudessa näiden turvallisuuden ja palvelun laadun? Miten varmistetaan, että järjestely ei lisää harmaata taloutta, ja sitä kautta vähennä verotuloja?
- III osa, 1 luku 3 § Taksiliikenteen hinnoittelun mukaan taksiliikenteen hinnoittelu vapautetaan siten, että palveluntuottaja voi määrittää itse hinnoittelun kuljetuspalvelulle. Vapautuminen tarkoittaisi sitä, että asiakas selvittää taksipalvelun hinnan etukäteen ennen matkan tekoa. Suuri osa julkisen sektorin ostamista kuljetuksista on Sosiaali- ja terveys- tai sivistyspalveluiden henkilökuljetuksia. Hankinnat ovat suurelta osin taksiliikenteen kautta hankittua kuljetuspalvelua, jonka hinta on muodostunut taksien veloittamasta mittarihinnoittelusta. Iso osa kuljetuksista on kilpailutettua liikennettä, mutta kaikkia kuljetuksia ei ole mahdollista ostaa ennalta sopimuksiin sidottuina.

Kuljetusten ruuhkahuippujen täydentävä liikenne on ollut järkevää hankkia suoraan takseilta. Hankinnat on toteutettu suoraan alueellisten taksikeskusten kautta, jolloin myös on turvattu palvelun laatu ja hinta.

Julkisin varoin hankittujen palveluiden hinnoittelut ja kustannukset tulevat haasteellisiksi koordinoita, mikäli taksipalvelun hinnoittelu vapautetaan täysin. Asiakkaat, joiden kuljetustarpeet perustuvat esim. vammaispalvelulakiin, eivät voi tehdä ennakkoon hintatiedusteluja. Näiden asiakkaiden kuljetukset ovat kuntien kustantamia ja jälkikäteen laskutettavia palveluita.

Hinnoittelun vapautuminen mahdollistaisi sen, että liikennöitsijät voivat jälkikäteen määritellä kuljetuspalvelulle hinnan. Lisäksi monessa kunnassa on pyritty pois järjestelmästä, joka suosii ns. ”Tuttu taksi”- toimintaa. Kuljetusten vapauttaminen ja asiakkaan valintoihin perustuvat ratkaisut edesauttavat palaamista takaisin tähän järjestelmään. Palaaminen vanhaan järjestelmään nostaa kuntien kustannuksia.

Useissa kaupungeissa ja kunnissa on perustettu viime vuosien aikana erityylyisiä kyydinvälityskeskkuksia, joiden kuljetuskapasiteetti on perustunut osittain taksi-keskkuksien kautta hankittuun mittaritaksalla ajettuihin kuljetuksiin. Näissä on ollut selkeä hinnoitteluperuste. Nyt hinnoittelun vapauttaminen vaarantaa selkeän hinnoittelun näiden ajojen suhteen.

Esityksen tavoitteissa ja keskeisissä ehdotuksissa on mainittu asemapaikka velvoitteen poistuminen. Kuitenkaan kyseistä kohtaa ei lakiehdotuksista löydy. Ongelmaksi muodostuu esityksessä oleva asemapaikka velvoitteen poistuminen. Asemapaikkaedellytys on varmistanut ja turvannut hiljaisten alueiden taksiliikenteen saatavuuden. Pienillä paikkakunnilla saattaa olla ainoastaan muutama liikennöitsijä ja asemapaikkaisuus on varmistanut heidän palvelujen säilymisen ja on varmistanut sen, että esim. sosiaali- ja terveystalveluiden asiakkaat ovat saaneet tarvitsemansa kuljetuksen.

Asemapaikan velvoitteen poistuminen vaarantaa hiljaisten alueiden kuljetustalveluiden saatavuuden. Lisäksi ehdotettu PSA-sopimus nostaa kuntien ostopalvelukustannuksia näillä alueilla. Esityksen tavoitteissa on ehdotettu, että ”mikäli asemapaikkavelvoitteen poistuminen ja muut taksimarkkinoita vapauttavat toimenpiteet tulisivat aiheuttamaan merkittäviä ongelmia taksien saatavuudelle syrjäseuduilla, on tällaisilla syrjäseuduilla mahdollista järjestää taksitalveluita palvelusopimusasetuksen perusteella”.

Useissa kunnissa ja kaupungeissa seudullisestikin on perustettu lähivuosien aikana erityylyisiä matka- tai kyydinvälityskeskkuksia. Näiden keskkuksien toiminnan periaate on ollut tuottaa talvelu tehokkaasti julkisen sektorin henkilökuljetusasiakkaille. Lisäksi keskkuksien kautta on varmistettu, että asiakkaat saavat tarvitsemansa kuljetuksen tarvitsemanaan aikana. Nyt riskinä on muutoksen myötä se, että keskkuksot eivät välttämättä voi tuottaa talvelua niin toimintavarmasti, koska ei voida varmistua autojen alueellisesta kapasiteetista.

Yleisesti

Liikennekaaren lausuntoaika on kuntien kannalta haasteellinen. Liikennekaaren keskustelutilaisuudet, joissa liikennekaaren osioita käydään läpi, ajoittuvat lausuntoajan loppupuolelle, jolloin kuntapuolen lausunnot pitäisi olla jo kaupunkien ja kuntien hallitusten käsittelyssä. Tämä tuo mukanaan sen, että lausunnon valmistelussa ei pystytä hyödyntämään keskustelutilaisuuksissa esille nousseita asioita riittäväällä tarkkuudella.

Kuntien kannalta vaikutusten arviointi on hankalaa, kuten lakiluonnoksessa on vaikutusten arviointikohdassa jo mainittu. Muutoksella on kuitenkin oleellinen vaikutus myös kuntien talouteen, joten lakiluonnoksen vaikutuksia pitäisi pystyä arvioimaan myös kuntien kannalta.

Päätöslitteet:

– lausuntopyyntö www.lvm.fi/lausuntopyynnot

– liikennekaari -lakiesitys

<http://www.lvm.fi/lvm-site62-mahti-portlet/download?did=200477>

Kaupunginjohtaja Koiviston ehdotus

Kaupunginhallitus päättää antaa liikenne- ja viestintäministeriölle edellä esitetyn lausunnon liikennekaari -lakiluonnoksesta.

Päätös Päätösehdotus hyväksyttiin.

Päätösliitteet on arkistoitu erikseen, D/655/08.00.00.02/2016.