

Luonnos HE:n taloudellisista vaikutuksista

15.6.2016

Hallituksen esitys liikennekaaresta on ensimmäinen osa uudistuskokonaisuutta, jonka tavoitteena on edistää liikennepalveluiden syntymistä asiakaslähtöisesti, markkinaehtoisesti ja terveen kilpailun pohjalta. Hallituksen esitys tukee Sipilän hallituksen hallitusohjelman tavoitteita kuntien kustannusten karsimisesta sekä kilpailukyvyn vahvistamisesta. Esitys myös tähtää digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseen Suomessa sekä normien purkuun.

Hallituksen esityksessä suurimmat muutokset sääntely-ympäristössä kohdistuvat taksijärjestelmään. Nykyisistä lupakiintiö-, asemapaikka- ja enimmäishintasääntelyistä luovutaan. Autokohtainen taksilupa muutetaan toimijakohtaiseksi taksiliikenneluvaksi, ja taksiliikenneluvan saamisedellytyksiä kevennetään. Lisäksi taksiliikennettä saa harjoittaa myös henkilöliikenneluvan nojalla samoin vaatimuksin. Jatkossa taksinkuljettajalle esitettyjen vaatimusten täyttymisen seuraaminen on taksiluvan tai henkilöliikenneluvan haltijan velvollisuus.

Linja-auto ja kuorma-autoliikenteen ammattimaisissa henkilö- ja tavarakuljetuksissa poistetaan osin luvanvaraisuus ja kevennetään kansallisesti asetettuja lisävaatimuksia. Lisäksi reittiliikenne- ja kutsuliikenneluvista sekä yrittäjäkoulutusvaatimuksista luovutaan.

Tavaraliikenteessä luovutaan luvanvaraisuudesta alle 3,5 tonnin kokonaisuudella varustetuilla ajoneuvoilla tapahtuvan tavaraliikenteen luvanvaraisuudesta (pakettiautot). Luvanvaraisuudesta luovutaan myös harjoitettaessa tavaraliikennettä moottoriajoneuvoilla, joiden suurin sallittu nopeus on 40 km/h.

Hallituksen esitykseen liittyy lisäksi myös muita mm. kuljettajien ammattipätevyyteen liittyviä muutoksia sekä tietojen avoimuuteen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen liittyviä muutoksia.

Sääntelyn taloudellisten vaikutusten arvioinnin tulee lähteä liikkeelle siitä miten esitetyt muutokset vaikuttavat yhteiskunnan taloudelliseen hyvinvointiin pitkällä aikavälillä. Syy tähän on se, että julkinen sääntely on luonteeltaan pitkän aikavälin kysymys, jolloin esitettyjen muutosten myötä syntyvää uutta tilannetta tulee verrata siihen, että nykytilanne jatkuisi.

Yhteiskunnan taloudellisen hyvinvoinnin kehittyminen on keskeisesti yhteydessä kilpailun edellytysten kanssa henkilö- ja tavaraliikenteessä. Yhteiskunnan ja kuluttajien etu on toimiva kilpailu.

Toimiva kilpailu on yleistajuinen, mutta epätarkka termi, jota käytetään hyvinkin eri tarkoituksissa käyttäjästä riippuen. Tieteellisessä tutkimuksessa kilpailua tietyllä markkinalla kuvataan usein

Luonnos HE:n taloudellisista vaikutuksista |

jatkumolla, jonka toista ääripäätä edustaa niin sanottu täydellisesti kilpailtu markkina ja toista niin sanottu monopolimarkkina, jossa markkinoilla toimii vain yksi tavarain tai palvelun tuottaja.

Käytännössä useimmat toimialat sijaitsevat kilpailutilanteen suhteen jossain näiden ääripäiden välillä, ja niitä voidaan kuvata nimityksellä oligopolistiset markkinat.

Täydellisen kilpailun tilanteessa yhteiskunnan taloudellinen hyvinvointi ja asiakkaiden (tai oikeammin kuluttajien) osuus toimialan tuottamasta taloudellisesta lisäarvosta on suurin mahdollinen. Toisaalta yritykset eivät ansaitse ylimääräisiä voittoja ("rents"), ja yksittäinen yritys ei voi vaikuttaa markkinoilla vallitsevaan hintatasoon. Tuotettavien tavaroiden tai tuotteiden hintataso on niiden tuottamisesta aiheutuvien rajakustannusten suuruinen.

Monopolitoimialalla toimiva yritys havaitsee voivansa vaikuttaa tuotteen hinnoitteluun. Hinnan nostaminen monopolitoimialalla ei johda yrityskohtaisen kysynnän romahtamiseen. Yritys asettaa tuotteensa hinnan tasolle, joka maksimoi yrityksen voitot tässä tilanteessa. Tällöin tuotettavien tavaroiden tai palveluiden hinta on korkeampi kuin niiden tuottamisesta aiheutuvat (raja)kustannukset. Hinta on siis korkeammalla tasolla kuin muutoin samanlaisilla, mutta kilpailluilla markkinoilla, ja vastaavasti yritys ansaitsee ylimääräisiä voittoja. Toisaalta kuluttajien saama osuus toimialan tuottamasta lisäarvosta on pienempi, ja tuotettujen hyödykkeiden määrä on vähäisempi kuin kilpailluilla markkinoilla.

Käytännön maailmassa useimmat toimialat sijaitsevat edellä kuvattujen kahden ääripään välillä. Yrityksillä on ainakin jonkinlainen mahdollisuus hinnoitella tuotteensa eri tasolle kuin kilpailijoilla, ja yritysten toimet vaikuttavat saman toimialan muiden yritysten käyttäytymiseen. Yritykset myös ymmärtävät tämän keskinäisen riippuvuuden.

Kilpailun lisäämisen tavoite nojautuu viime kädessä siihen, että kilpailullinen tasapaino on tehokas. Tällainen tasapaino hyödyntää yhteiskunnan resursseja ja teknologisia mahdollisuuksia tehokkaasti niin, että vaihtoehtoista tapaa organisoida tuotantoa ja tuotteiden jakoa kuluttajien kesken tavalla, joka nostaisi joidenkin kuluttajien hyvinvointia laskematta toisten hyvinvointia, ei ole olemassa.

Esimerkiksi monopoli ei ole tässä mielessä tehokas, ja mitä kauempana toimiala on ns. täydellisestä kilpailusta, sitä suuremmat ovat tyypillisesti tästä aiheutuvat hyvinvointitappiot yhteiskunnan tasolla verrattuna toimivaan kilpailuun.

Toimimattoman kilpailun haittavaikutukset eivät rajoitu ainoastaan kilpailtua tilannetta korkeampiin hintoihin ja heikompaan palveluiden saatavuuteen. Taloustieteellisessä tutkimuksessa on osoitettu, että

toimimaton kilpailu johtaa myös mm. toiminnan tehottomuuteen puuttuvien kehittämiskannustimien vuoksi sekä asiakastarpeiden kilpailtuja markkinoita heikompaan huomioimiseen samoista syistä. Kilpailun toimivuus on siis yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta keskeinen tärkeä asia.

Edellä kuvattu kilpailun keskeinen rooli yhteiskunnan taloudellisen hyvinvoinnin turvaajana, on fundamentti, joka perustuu talousteorian keskeisimpiin johtopäätöksiin. Kilpailun toimivuudesta seuraavat myönteiset vaikutukset ovat luonteeltaan usein pidemmällä aikavälillä realisoituvia. Hyvänä esimerkkinä makrotasolla voidaan mainita parantuva tuottavuuskehitys, ja tästä edelleen seuraava ansiotason myönteinen kehitys. Mikrotasolla vastaavana esimerkkinä voi toimia esimerkiksi kilpailun tarjontaa monipuolistava vaikutus. Molemmat näistä vaikutuksista ovat asioita, jotka näkyvät vuosien aikajänteellä.

Sääntelymuutosten yhteydessä kiinnitetään usein huomiota lyhyen tähtäimen konkreettisiin kustannusvaikutuksiin jonkin sidosryhmän näkökulmasta tarkasteltuna. Esimerkkinä tästä toimii kilpailun vapauttamiseen liittyvien sääntelymuutosten yhteydessä usein esille tuotavat tiettyjen yritysten heikentyvät näkymät.

Näitä näkökohtia on hyvä tuoda esille, mutta samalla on muistettava, että kilpailun toimivuuden myönteiset taloudelliset vaikutukset yhteiskunnalle ovat pitkällä aikavälillä vaikutukseltaan moninkertaiset esimerkiksi tiettyjen eturyhmien lyhyen tähtäimen kustannuksiin verrattuna. Toisella tavalla ilmaistuna tilanne on usein se, että jotkin lyhyen tähtäimen kustannukset tietyn eturyhmän kannalta tarkasteltuna tarkoittavat aiemman kilpailun toimimattomuuden aiheuttamien talouden vääristymien poistumista laajemmalla tasolla tarkasteltuna. Näin ollen nämä vaikutukset ovat itse asiassa toivottavia seurauksia julkisen sääntelyn muutoksesta.

Jotta markkinoille millä tahansa toimialalla voi kehittyä toimiva kilpailu, tiettyjen ehtojen on toteuduttava. Nämä ehdot liittyvät ennen kaikkea yritysten mahdollisuuteen aloittaa ja lopettaa tietty toiminta.

1. Markkinoilla pitää olla useita toimijoita, jotta yksittäiset toimijat eivät voi vaikuttaa markkinoiden toimintaan.
2. Yksittäisellä toimijalla ei saa olla merkittävää markkinavoimaa, eli mahdollisuutta vaikuttaa markkinoiden toimintaan.
3. Kaikilla halukkailla pitää olla vapaa mahdollisuus aloittaa liiketoiminta, eli alalle tulon täytyy olla vapaata. Jos alalle tulolle ei ole esteitä, syntyneet voitot houkuttelevat alalle uusia yrittäjiä, jotka vaikuttavat alan voittoihin laskevasti, mutta alan tarjontaa nostavasti. Vastaavasti alalle tulon esteet antavat markkinoilla jo toimiville yrityksille hinnoitteluvoimaa, mikä johtaa hintojen

nousemiseen. Alalta poistumisen esteet ovat yhtä tärkeitä kuin alalle tulon esteet. Uudet yrittäjät eivät ole valmiita tulemaan markkinoille, vaikka siellä on mahdollista tehdä voittoja, jos alalta poistuminen aiheuttaa kustannuksia.

Alalle tulon ja poistumisen esteitä muodostuu käytännössä kolmella tavalla:

1. Tietyllä toimialalla voi olla luontaisia alalle tulon esteitä, jotka johtuvat esimerkiksi toimialalle vaadittavan alkuinvestoinnin suuruudesta.
2. Toimialalla jo olevat yritykset voivat pyrkiä luomaan alalle tulolle esteitä esimerkiksi laskemalla hintoja tilapäisesti tasolle, jolla ei ole pitkällä aikavälillä taloudellisesti kannattavaa toimia. Tämä toimii pelotteena alalla mahdollisesti haluaville.
3. Viranomaisten sääntely voi luoda rajoituksia alalle tuloon ja poistumiseen. Alalla toimiminen voi olla luvanvaraista tai viranomaiset voivat vaatia tiettyjen vaatimusten täyttämistä, jotta toimialalla saa aloittaa liiketoiminnan.

Ensimmäinen edellä mainituista seikoista, eli toimialalle tulon luonnolliset esteet, ovat taloudellisessa mielessä ”aito” este kilpailun toimivuudelle. Ne eivät siis ole seurausta tietoisesta toiminnasta yhteiskunnan tai yksittäisten yritysten taholta, vaan juontavat juurensa taloudellisiin lainalaisuuksiin.

Viranomaisten tarveharkinnan soveltaminen toimialalla on esimerkki keinotekoisesti luodusta alalle tulon esteestä. On hyvin vaikea, ellei mahdotonta, osoittaa toimintaa, jossa tarveharkinta voi tuottaa yhteiskunnan taloudellisen hyvinvoinnin kannalta paremman lopputuloksen kuin perustuslaissa säädetty elinkeinovapauden periaate.

Hallituksen esityksellä on edellä kuvatun valossa kolme keskeistä taloudellista vaikutusta:

- I. Esitys **mahdollistaa kilpailun ja yritystoiminnan kehittymisen taksitoiminnassa** tästä seuraavine myönteisine vaikutuksineen.
- II. Esitys **lisää kilpailun ja yritystoiminnan mahdollisuuksia linja-autotoiminnassa** ja madaltaa lainsäädännössä luotuja keinotekoisia raja-aitoja erityyppisen henkilöliikenteen välillä.
- III. Esitys **lisää kilpailun ja yritystoiminnan kehittymisen mahdollisuuksia tavaraliikenteessä** tästä seuraavine myönteisine vaikutuksineen. Käytännössä esitys laskee alalle tulon kynnystä, joka johtaa lisääntyvään kilpailuun, sekä vapauttaa pakettiautoilla harjoitettavan tavaraliikenteen erityissääntelystä.

Taksitoiminnan sääntely nykymuodossaan on poikkeuksellinen Suomessa. Sääntely käytännössä estää normaalin markkinamekanismin toiminnan, eli kysynnän tarjontaa ohjaavan vaikutuksen ja kysynnän ja tarjonnan kautta muodostuvan hinnan roolin toimialan kehitystä ohjaavana tekijänä. Taksiliikenteen osalta hallituksen esityksen taloudellisia vaikutuksia tulee tarkastella tätä taustaa vasten.

Hallituksen esitys johtaa edellä mainitulla tavalla kilpailun mahdollistumiseen taksitoiminnassa. Tällä on talousteoriaan nojautuen seuraavan yleiset vaikutussuunnat:

- 1) Kuluttajien tarpeet ja mieltymykset ohjaavat markkinoilla syntyvää tarjontaa
- 2) Tuotannon tekijät ohjautuvat tehokkaaseen käyttöön ja yrityksillä on kannustimet tehokkaaseen toimintaan
- 3) Yritysten kannustimet innovointiin kehittyvät ja tätä myöten markkinoille syntyy erilaistettuja palveluita, uusia palvelukonsepteja jne.
- 4) Markkinat toimivat itse ohjautuvasti. Esimerkiksi tietyn tyyppisen palvelun hetkellinen puute johtaa uuden tarjonnan syntymiseen (jos tälle on kysyntää). Sama mekanismi rajoittaa yksittäisten toimijoiden ns. markkinavoimaa.

Kuluttajan näkökulmasta taksipalveluiden saatavuus tulee kehittymään myönteisesti nykytilanteen jatkumiseen verrattuna. Erityisesti muutos tulee näkymään nykytilanteeseen verrattuna ajankohtina, jolloin taksien saatavuudessa on ollut ongelmia. Valtaosa Suomen taksiliikenteestä tapahtuu pääkaupunkiseudulla ja muilla kaupunkiseuduilla. Näillä alueilla taksien saatavuus tulee kehittymään myönteisesti.

Taksiliikenteen sääntelyn yhteydessä nousee usein esille taksilupa-, enimmäishinnoittelu- ja asemapaikkavelvoitteita puoltavana tekijänä taksipalveluiden turvaaminen harvemmin asutuilla seuduilla. Tämä tavoite on tärkeä, mutta perustelut eivät ole toimivia taloudellisessa tarkastelussa.

Ensinnäkin valtaosa Suomen taksitoiminnasta suoritetaan kaupunkiseuduilla. Toiminnan sääntelymallin tulisi yhteiskunnan kokonaisedun näkökulmasta olla tehokas näillä alueilla. Toiseksi kilpailun estäminen on joka tilanteessa väärä keino ratkaista yhteiskunnallisia tavoitteita. Taloudellisessa tarkastelussa perusteltu keino turvata yhteiskunnallisesti päätettäviltä osin taksipalveluiden saatavuutta syrjäiseuduilla, on hallituksen esitykseen sisältyvä maininta kuntien ja muiden toimijoiden mahdollisuudesta hankkia ostopalveluita taksiliikennettä tarvittaessa. Kolmanneksi on syytä nostaa esille se, että taloudellisen sääntelyn keinoin ei voida turvata taksipalveluiden saatavuutta. Jos tarvittavaa kysyntää ei ole kannattavaan toimintaan, palveluntarjontaa ei synny. Kehitys Suomessa osoittaa tämän. Suomessa on tälläkin hetkellä alueita ja kuntia joissa taksilupia ei haeta. On myös syytä nostaa esille se, että minkään palvelun saatavuus ei voi olla samanlainen esimerkiksi pääkaupunkiseudulla ja syrjäisillä aluilla. Tähän liittyen voidaan lisäksi todeta, että nykyinen asemapaikkavelvoite voi olla haitallinen taksipalveluiden saatavuuden kannalta. Asemapaikkavelvoite heikentää taksitoiminnan tehokkuutta ja kasvattaa kustannuksia sekä heikentää markkinoiden kykyä allokoida (ohjata) palvelut tietyllä hetkellä kuluttajien tarpeiden mukaisesti.

Ehdotetut muutokset johtavat kilpailun kehittymisen yleisperiaatteiden mukaisesti taksipalveluiden erilaistumiseen. Eri kuluttajasegmenttien tarpeisiin vastaavat palvelut eroavat jatkossa nykyistä

Luonnos HE:n taloudellisista vaikutuksista |

enemmän toisistaan. Erilaistettujen taksipalveluiden kehittymistä vahvistaa hallituksen esityksen mukainen hinnoittelun vapauttaminen. Tämä toisaalta johtaa vertailuhaasteisiin taksitoiminnan keskimääräisen hinnan osalta. Jatkossa syntyviä erilaisia palveluita ja niiden hinnoittelua ei voi suoraan verrata nykyiseen hintatasoon.

Esitettyjen muutosten vaikutussuunta hintatasoon on laskeva, koska kilpailun lisääntyminen johtaa hintatason kustannusvastaavuuden lisääntymiseen. Lisäksi kehittyvä kilpailu ja muuttuva yrityskenttä (kts. jäljempänä) johtavat toiminnan tehostumiseen ja yksikkökustannusten laskuun. Tällä on hintatasoa laskeva vaikutus.

Mahdolliset negatiiviset hintatasoon liittyvät vaikutukset ovat hyvin tunnettuja kansainvälisten esimerkkien perusteella. Ns. lennosta otettavien kyytien hinnoittelu ja erityisryhmien, kuten turistien, kohtelu ovat tyypillisiä esimerkkejä mahdollisista lieveilmiöistä. Tähän liittyen voidaan todeta, että taksitoiminnan yhteydessä nostetaan usein esille turvallisuuskysymykset. Keskeiset ehdotetut muutokset; kiintiöjärjestelmän purku, vapaa hinnoittelu ja asemapaikkavelvoitteen poistaminen eivät liity lainkaan kysymykseen turvallisuudesta. Ylipäätään taloudellinen sääntely on väärä keino turvallisuuskysymysten ratkaisemiseen.

Toimialan näkökulmasta hallituksen esityksen keskeinen taloudellinen vaikutus on yrittäjyyden ja yritystoiminnan kehittymisen mahdollistuminen taksitoiminnassa. Kuten muillakin toimialoilla, taksitoiminnassa tulee olemaan jatkossa yrittäjiä ja yrityksiä, jotka pystyvät tarjoamaan asiakkaiden haluamia ratkaisuita ja pärjäävät, sekä niitä, jotka poistuvat alalta.

Ehdotetut muutokset tulevat muokkaamaan alan yrityskenttää. Nykyisen sääntelyn tuloksena nykyinen yritys rakenne on ns. mies ja auto – tyyppinen. Alan suurin yritys omaa tällä hetkellä alle 30 autoa. Alalle tulee muodostumaan jatkossa pienyrittäjien lisäksi sekä suuria että keskisuuria yrityksiä. Osaltaan tämä kehitys tulee tehostamaan toimintaa ja laskemaan kustannuksia.

Taksitoimialan yhteenlaskettu liikevaihto kasvaa todennäköisesti jonkin verran (koska tarjontaa syntyy lisää). Toiminnan suhteellinen kannattavuus todennäköisesti laskee kilpailun kiristymisen myötä. Alan innovaatiotoiminta kasvaa nykytilanteeseen verrattuna selvästi.

Hallituksen esityksen vaikutus julkissektorin rahoitusasemaan on positiivinen. Tänä päivänä lähes 50 % taksialan liikevaihdosta muodostuu tavalla tai toisella julkisen sektorin maksamista matkoista. Hallituksen esitys a) tehostaa taksitoimialaa ja yritysten toimintaa, b) laskee hintatasoa kilpailun kiristyessä ja c) lisää eri julkisyhteisöiden mahdollisuuksia kilpailuttaa tarpeisiinsa sopivia

Luonnos HE:n taloudellisista vaikutuksista |

taksipalveluita. Näiden yhteisvaikutuksena rahoitusasema paranee nykytilanteen jatkumiseen verrattuna.

Varaamana on syytä todeta, että kilpailutuksen hyödyt eivät synny automaattisesti, vaan myös tilaavien organisaatioiden on todella kilpailutettava palveluita (KELA, kunnat jne.). Hyötyjä julkisyhteisöille korostaa hallituksen esityksen myötä madaltuvat keinotekoiset raja-aidat eri palveluiden, kuten tavara- ja henkilöliikenteen välillä. Tämä mahdollistaa julkisyhteisöille tehokkaampien kokonaisratkaisuiden hankkimisen.

Esitys laskee toteutuessaan suoran viranomaistyön kustannuksia erityisesti ELY-keskuksissa. Näiden kokonaismerkitys on kuitenkin toisarvoinen palveluiden hankintakustannuksiin verrattuna. Edellä yksilöidyt taloudelliset vaikutukset tarkoittavat julkisen vallan verotuottojen näkökulmasta sitä, että arvonlisäverotuotto taksitoiminnasta voi kasvaa jonkin verran, samoin suorat yritysvero- ja ansiotuloverotuotot. Näiden tarkempi arviointi on kuitenkin vaikeaa ja epätarkoituksenmukaista tämän kaltaisen sääntelymuutoksen yhteydessä (jonka tavoitteet ovat huomattavasti laajemmat).

Hallituksen esityksen yhteinen keskeinen taloudellinen vaikutus niin taksi-, kuin linja-auto- ja tavaraliikennepalveluiden kohdalla on positiivinen vaikutus tuottavuuskehitykseen (joka edelleen määrittää pitkällä aikavälillä taloudellisen hyvinvoinnin ja BKT:n kehityksen).

Työllisyysvaikutusten osalta voidaan todeta, että pitkällä aikavälillä (josta käsin sääntelymuutosten vaikutuksia tulee arvioida) työllisyyden kehitys/työttömyyden kehitys Suomessa, kuten muissakin maissa, määräytyy ennen kaikkea työmarkkinoiden toimivuuden kautta. Yksittäisten toimialojen suhteellisella kehityksellä ei ole merkittävää vaikutusta tähän kehitykseen. Sen sijaan työn tuottavuus määrittää viime kädessä työntekijöiden ja yhteiskunnan taloudellisen hyvinvoinnin. Mitä korkeamman tuottavuuden toimialoille työlliset työllistyvät, sitä paremmin palkattua työ on. Liikennekaaren ehdotetut muutokset lisäävät työn tuottavuutta taksitoiminnassa.

Yhteenvetona hallituksen esityksen keskeiset taloudelliset vaikutukset ovat:

- 1) Kuluttajien ja yhteiskunnan hyvinvointi kasvaa nykytilanteeseen verrattuna
- 2) Taksipalveluiden keskimääräinen hintataso laskee (laatukorjaukset huomioiden ja muistaen, että suoraa vertailu erilaisten palveluiden välillä ei voi suorittaa)
- 3) Taksipalveluiden saatavuus paranee
- 4) Taksipalveluiden laatukirjo kasvaa nykytilanteeseen verrattuna. Palvelut segmentoidaan tarkemmin eri asiakasryhmille ja markkinoille syntyy kokonaan uudenlaisia palvelukonsepteja, joita on etukäteen haasteellista ennakoida
- 5) Yrittäjyys ja yritystoiminnan kehittäminen mahdollistuvat alalla

6) Toimialan yritys rakenne monipuolistuu

Linja-autotoiminnan osalta hallituksen esitys kiteytyy reitti- ja kutsuliikennelupien poistamiseen. Tämä tarkoittaisi sitä, että kaikkea linja-autotoimintaa olisi jatkossa mahdollista harjoittaa henkilöliikenneluvalla, joka on myönnettävä kaikille vaatimukset täyttävillä hakijoille.

Laissa kuitenkin jätettäisiin toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuus myöntää yksinoikeuksia palvelusopimusasetuksen tarkoittamalla tavalla ja suojella näitä yksinoikeuksia kieltämällä markkinaehtoinen liikennöinti.

Hallituksen esityksen muutosten keskeinen vaikutus on markkinaehtoisen linja-autoliikenteen edellytysten parantuminen. On kuitenkin hyvin mahdollista, että reittiliikenneluvista luopuminen ei aikaansaa merkittäviä muutoksia linja-automarkkinoihin. Nykytiedoin voidaan odottaa, että toimivaltaiset viranomaiset käyttävät merkittävässä määrin mahdollisuutta suojella yksinoikeuksia.

Lakiin sisältyvä (jonka tausta on PSA-asetuksessa) yleisluontoinen mahdollisuus kieltää toiminta yksinoikeuksien suojelemiseksi voidaan tulkita hyvin eri tavoin eri toimivaltaisten viranomaisten keskuudessa. Hallituksen esityksen vaikutukset riippuvatkin osittain näistä tulevista viranomaistulkinnosta. Riippuen toimivaltaisten viranomaisten päätöksistä, nykytilanne voi jatkua sääntely-ympäristön osalta lähes ennallaan. Toisessa ääripäässä markkinaehtoisen liikenteen mahdollisuudet voivat kehittyä selvästi.

Mikäli toimivaltaiset viranomaiset käyttäisivät harvoin kaupunkiseuduilla mahdollisuutta suojella PSA-asetuksen mukaista liikennettä markkinaehtoiselta liikenteeltä, linja-autopalveluiden kenttä kehittyisi todennäköisesti seuraavien suuntaviivojen mukaisesti suurissa kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla. Maaseudulla reittiliikenneluvan poistamisella tuskin on merkittävää vaikutusta linja-autopalveluiden saatavuuteen.

- Linja-autopalveluita olisi syntynyt lisää ja monipuolisemmin erityisesti ruuhka-aikoihin ja volyy mireitteihin.
- Hiljaisemmat ajankohdat ja reitit, ja tarjonta näillä, riippuisivat keskeisesti toimivaltaisen viranomaisen päätöksistä PSA-liikenteen järjestämisessä. PSA-liikenteen määrä olisi todennäköisesti ainakin jonkin verran nykyistä vähäisempi.
- Reittiverkosto muuttuisi nykyistä tiheämmällä tahdilla ainakin alkuvaiheessa. Tämäkin vaikutus tosin riippuu PSA-liikenteen järjestäjien päätöksistä (kuten kilpailutustiheydestä, sallituista muutoksista käyttöoikeussopimuksissa jne.)

- Markkinaehtoisen liikenteen paremmat mahdollisuudet suurissa kaupungeissa ja muilla kaupunkiseuduilla monipuolistaisivat tarjontaa myös esimerkiksi kaluston osalta (pienoislinja-autot, laatu, kaluston ikä jne.).

Linja-autopalveluiden hintatason osalta voidaan todeta, että reittiliikenneluvan poistumisen, ja sen myötä monipuolistuvan reittiverkoston myötä, myös hinnoittelujärjestelmät todennäköisesti monipuolistuisivat. PSA-liikenteen osalta asiakkaalta perittävä hinta kuitenkin määriteltäisiin kuten tänäkin päivänä viranomaisen kanssa solmittavassa käyttöoikeussopimuksessa tai kilpailutetussa tilaaja-tuottajaliikenteessä. PSA-liikenteen hinta on siis viime kädessä hallinnollinen päätös, jota ei voi ennakoita taloudellisen analyysin keinoin.

Toimialan näkökulmasta esitetty muutos edistäisi markkinaehtoisen linja-autoliikenteen toimintamahdollisuuksia Suomessa edellä esiintuoduin varauksin. Lisääntyvä markkinaehtoinen reittiliikenne johtaisi todennäköisesti muutoksiin PSA-liikenteessä mm. lyhyempien sopimusten muodossa, sopimusteknisissä muutoksissa jne. Tämä lisää epävarmuutta linja-autoalan yritysten keskuudessa. Tätä vaikutusta tosin pienentää se, että liikennekaariehdotuksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen on ennakolta tehtävä päätös yksinoikeuden käyttämisestä. Varsinaisiin tuotantokustannuksiin reittiliikenneluvan poistolla ei ole suoraa ja välitöntä vaikutusta.

Julkistalouden näkökulmasta hallituksen esityksen keskeiset vaikutukset määräytyvät linja-autoliikenteen erityyppisten julkisten subventioiden kehittymisen kautta. Lähtökohtaisesti markkinaehtoista liikennettä ei Suomessa subventoida tänä päivänä lainkaan, eikä hallituksen esitykseen sisälly tämän suuntaisia esityksiä (ns. yleisen säännön käyttöönotto).

Julkisen sektorin kustannusten kehitys siis määräytyy reittiliikenneluvan poistamiseen jälkeen syntyvän markkinaehtoisen liikenteen ja toimivaltaisten viranomaisten PSA-liikenteestä tekemien päätösten yhteisvaikutuksesta.

Julkisen sektorin kustannusten muutos suurissa kaupungeissa, joissa PSA-liikenne hankitaan ns. bruttomallilla, riippuu lipputuottojen kehityksestä, autopäivien, linjatuntien ja linjakilometrien kehityksestä per reitti, hankittavien reittien lukumäärästä sekä autopäivien, linjatuntien ja linjakilometrien yksikköhintojen kehityksestä.

Jos oikeutta suojella yksinoikeuksia käytetään vähän:

Luonnos HE:n taloudellisista vaikutuksista |

- Lipputulot laskevat todennäköisesti muutoksen myötä.
- Yksikköhinnat todennäköisesti nousevat kilpailutuksissa mm. riskin lisääntymisen takia.

Esitetyn muutoksen vaikutus toimivaltaisen viranomaisen kustannuksiin ei kuitenkaan ole etukäteen tiedossa, koska viranomaispäätöksistä riippuvan PSA-liikenteen reittien tulevaa määrää ja rakennetta ei ole mahdollista arvioida. Edellä todetulla tavalla julkistalouteen liittyviä vaikutuksia todennäköisesti vähentää se, että toimivaltaiset viranomaiset tulevat käyttämään suurissa kaupungeissa oikeutta suojella PSA-liikennettä.

Toinen merkittävässä määrin tänä päivänä käytössä oleva malli järjestää PSA-liikenne perustuu joko maantieteelliselle alueelle tai reitille myönnettävään yksinoikeuteen, eli käyttöoikeussopimukseen. Liikenteen harjoittaja saa näissä malleissa lipputulot ja kantaa vastuun liikenteen suunnittelusta. Tilaaja asettaa palvelutasovaatimukset, myös hintavelvoitteen.

Liikennöitsijän näkökulmasta ehdotettu reittiliikenneluvan poisto tarkoittaa sitä, että epävarmuus käyttöoikeussopimuksen arvosta voi lisääntyä, koska lipputuloihin liittyvä riski riippuisi syntyvästä markkinaehtoisesta liikenteestä. Jälleen kuitenkin tätäkin vaikutusta pienentää se, että hallituksen esityksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen on ennakolta tehtävä päätös yksinoikeuden käyttämisestä.

Ehdotettu muutos ei lisää kuntien lakisääteisten henkilökuljetusten järjestämisen kustannuksia. Nykytilanteen jatkumiseen verrattuna uudistus ei johda sellaiseen puutteeseen linja-autopalveluissa, joka voisi johtaa tarpeeseen järjestää henkilökuljetuksia muuten. Reittiliikenneluvasta luopumisen kansantaloudelliset vaikutukset ovat samansuuntaiset taksiliikenteeseen esitettyjen muutosten kanssa (parantuvat tuottavuuskehitys ja talouskasvu), mutta vaikutukset jäänevät näiltä osin melko vähäisiksi edellä useaan otteeseen viitatuista toimivaltaisten viranomaisten harkintavallasta markkinaehtoisen reittiliikenteen sallimisen osalta johtuen.

Linja-autotoimintaan esitetään myös kutsujoukkoliikenneluvista luopumista. Nykyinen kutsujoukkoliikennelupa on esimerkki siitä miten koko henkilöliikennelainsäädäntö on monimutkaistunut epätarkoituksenmukaisista syistä johtuen. Kutsujoukkoliikenneluvan lähtökohtana on ollut pyrkimys suojella taksiliikennettä kilpailulta. Tällaisena nykyisen luvan perustelut eivät ole taloudellisesti perusteltuja.

Jos peruslähtökohdaksi otetaan kysymys miten hallituksen esityksen perustavoitteiden mukaisesti markkinaehtoisesti toimiva henkilöliikennejärjestelmä toimisi, Suomessa olisi erityyppistä

kuljetuskalustoa. Päätökset siitä mitä kalustoa tarjotaan ja kysytään, tekisivät palveluntuottajat ja asiakkaat. Rajanveto esimerkiksi kutsujoukkoliikenteen ja taksiliikenteen välillä onkin keinotekoinen.

Suomessa ei tänä päivänä ole lainkaan markkinaehtoista kutsuliikennettä. Tästä syystä tarkasteluita saatavuuden, hintatason tai muiden parametrien osalta ei ole perusteltua tehdä. Saatavuuden osalta voidaan luonnollisesti todeta, että se voi esitetyn muutoksen myötä ainoastaan parantua nykytilanteeseen verrattuna. Esitetty muutos tarjoaisi alan yrityksille ennen kaikkea mahdollisuuksia. Nykyiset linja-autoyrittäjät voisivat esimerkiksi hyödyntää pienoislinja-autokalustoaan tehokkaammin, uusia palveluita olisi mahdollista kehittää ja laajasti koko henkilöliikennejärjestelmän kilpailun kehittymiselle, taksit mukaan lukien, olisi edellytyksiä. Kansantaloudelliset vaikutukset olisivat edellä taksitoiminnan yhteydessä kuvatus kaltaiset (parantuva tuottavuuskehitys ja talouskasvun edellytysten lisääntyminen).

Yhteenvedona hallituksen esityksen taloudelliset vaikutukset ovat kutsujoukkoluvan poistamisen osalta kiteytettynä seuraavat:

- Muutos mahdollistaisi markkinaehtoisen kutsuliikenteen syntymisen Suomeen
- Muutos tarjoaa mahdollisuuden kilpailun kehittymiseen henkilöliikenteessä ja asiakkaiden valinnanvapauden lisääntymiseen
- Muutos tarjoaa erityisesti linja-autoyrittäjille mahdollisuuden kohottaa kaluston käyttöastetta ja tarjota myös uusia innovatiivisia palveluita
- Muutos voi vähentää tarvetta järjestää liikenne PSA – liikenteenä, kun vastaavat palvelut hoituisivat markkinaehtoisesti ilman yhteiskunnan tukea
- Muutos madaltaa keinotekoisia rajanvetoa taksiliikenteen ja muun henkilöliikenteen välillä.

Tavaraliikenteen osalta keskeisin hallituksen esityksen sisältyvä muutosehdotus on pakettiautojen (< 3,5 t kokonaispaino) luvanvaraisuudesta luopuminen. Lisäksi rakenteellisesti alle 40 km/h huippunopeuden omaavilla ajoneuvoilla (traktorit ja ns. mönkijät) harjoitettava tavaraliikenne vapautettaisiin luvanvaraisuudesta. Hallituksen esityksessä myös kevennetään kuorma-autoihin liittyviä eräitä kansallisia vaatimuksia, joita EU säännöt eivät edellytä.

Tavaraliikenteen esitettyjen muutosten taloudellisten vaikutusten suunta on selkeä edellä muiden liikennemuotojen yhteydessä kuvatuista syistä johtuen. Esitetty pakettiautoilla hoidettavan tavaraliikenteen luvanvaraisuudesta vapauttaminen, laskee alalle tulon kynnystä ja lisää kilpailua. Tällä on palveluiden saatavuutta lisäävä ja hintatasoa laskeva vaikutus. Voidaan perustellusti kysyä miksi pakettiautoilla hoidettavaan tavaraliikenteeseen ylipäätään on kohdistettu erityissäätelyä.

Luonnos HE:n taloudellisista vaikutuksista |

Kansantaloudelliset vaikutukset ovat samansuuntaiset kuin taksiliikenteen ja linja-autoliikenteen yhteydessä (positiivinen vaikutus tuottavuuskehitykseen, BKT-kehitykseen ja taloudelliseen hyvinvointiin).

Ns. traktorikaluston vapauttaminen luvanvaraisuudesta vaikuttaa samansuuntaisesti kuin pakettiautojen vapauttaminen. Molemmat esitetyt muutokset todennäköisesti lisäävät yrittäjyyttä ja alan innovatiivisuutta. Vaikutusta korostanee se, että sekä pakettiautokalustoa että traktorikalustoa on Suomessa hyvin runsaasti ja vain pieni osa siitä on tällä hetkellä ammattimaisessa tavaraliikennekäytössä.