

Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimen lausunto: Kunnan lakisääteiset henkilökuljetukset/ Liikennekaari (1 vaihe)

Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (jäljempänä liikennekaari).

Liikennekaaren uudistusten taustalla on hallituksen reformi, jonka tarkoituksena on kuntien kustannusten karsinta tehtäviä ja velvoitteita vähentämällä.

Liikennekaaren tavoitteena on uudistaa henkilö-, posti- ja tavarakuljetuksia koskevaa lainsäädäntöä ja mahdollistaa henkilöliikennehankintojen toteuttaminen suurempina kokonaisuuksina.

Liikennekaaren I vaiheessa puretaan kilpailua rajoittavaa lainsäädäntöä ja kevennetään julkista ohjausta niin, että lähtökohtana on markkinaehtoisuus. Lisäksi uudistusten tavoitteena on mahdollistaa henkilö- ja tavarakuljetusten yhdistäminen ja ketjuttaminen. Säästövaikutuksia on arvioitu uudistusten tuottavan kunnille n. 40 milj. euroa.

Henkilö- posti- ja tavarakuljetuksia koskevaa lainsäädäntöä on tarkoitus uudistaa niin, että liikennemarkkinoita koskeva lainsäädäntö yhdistetään yhdeksi laiksi. Lakia kutsutaan Liikennekaareksi. Tavoitteena on nykyistä asiakaslähtöisempi toimintamalli, jossa asiakkaalla on käytössään tarpeen mukaiset kuljetuspalvelut edullisesti. Tarkoituksena on arvioida uudelleen palveluiden tuottamista koskevaa sääntelyä sekä lisätä palvelujen markkinaehtoisuutta. Digitalisaatiota lisäämällä ja kehittämällä parannetaan palvelujen yhteentoimivuutta ja saavutettavuutta. Tavoitteena on parantaa nykyisin tuotettujen palvelujen laatua sekä luoda uusia palvelumarkkinoita. Samalla edistetään palvelujen saatavuutta myös harvaanasutuilla alueilla.

Taksiliikenteen yrittäjyyttä helpotettaisiin vaatimuksia keventämällä. Taksiliikennelupa tarvittaisiin yhä, mutta siitä tulisi ehdotuksen mukaan yrityskohtainen. Ajoneuvokohtaisesta luvasta ja kuljettajakohtaisesta luvasta luovuttaisiin. Taksinkuljettajalle asetettuja vaatimuksia kevennettäisiin, mutta matkustajaturvallisuudesta ja matkustajan suojasta ei tingittäisi.

Taksiyrittäjälle tulisi muutosten myötä lisää vapautta kehittää omaa toimintaansa kysynnän mukaan. Lupakiintiöistä luovuttaisiin ja asemapaikkavelvoite purettaisiin. Taksi voisi tulevaisuudessa näin esimerkiksi ottaa paluukyytiläisiä. Tämä joustavoittaisi ja tehostaisi järjestelmää ja helpottaisi toimintaa erityisesti haja-asutusalueilla.

Taksimatkan enimmäishintaa ei enää määriteltäisi. Tieto hinnasta tai hinnan määräytymisen perusteet olisi ilmoitettava ennen matkan alkamista selkeästi ja ymmärrettävästi. Palveluntarjoaja voisi kuitenkin päättää hinnoittelumallin.

. Pienimuotoiselle henkilö- ja tavarakuljetukselle ei tarvittaisi enää toimilupaa. Tämän muutoksen myötä erilaiset kuljetuskokeilut ja uudet liiketoimintamallit tulisivat mahdollisiksi. Pienimuotoisen toiminnan rajana olisi maksimissaan 10 000 euron vuosittainen liikevaihto. Tulo olisi ansioverotuksen alaista.

Julkisesti tuetut alueelliset henkilökuljetukset jakaantuvat kahteen ryhmään, valtion tai kuntien tukemaan kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen sekä nk. erityisryhmille korvattaviin kuljetuksiin. Tässä lausunnossa on tarkoitus keskittyä alla mainittujen kunnan sosiaalihuoltona järjestämiin tai korvaamiin kuljetuksiin.

Lausunnossa tarkastellaan edellä mainittujen kuljetusten järjestämiseen ja tuottamiseen liittyviä näkökohtia Liikennekaaren tavoitteiden ja keskeisten ehdotusten pohjalta.

Sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) säädetään liikkumista tukevista palveluista (23 §). Liikkumisen tukea voidaan sosiaalihuoltolain nojalla järjestää (1) julkisten liikennevälineiden käytön ohjauksella ja ohjatulla harjoittelulla, (2) saattajapalveluna, (3) ryhmäkuljetuksina, (4) korvaamalla taksilla, invataksilla tai

muulla vastaavalla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset tai (5) muulla soveltuvalla tavalla tai edellä mainittujen eri toteuttamistapojen yhdistelmillä.

Vammaispalvelulain (380/1987) perusteella kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen.

Kunta voi järjestää kuljetukset sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun laissa (733/92) tarkoitetulla tavalla tai korvaamalla vammaiselle henkilölle taksilla, invataksilla tai vastaavalla ajoneuvolla tapahtuvasta kuljetuksesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset (vammaispalveluasetus 759/1987).

Kehitysvammalain (519/1977) perusteella järjestetään kehitysvammaisille henkilöille laissa tarkoitetun erityishuollon saamiseksi välttämättömät kuljetukset.

Perusopetuslain 32 §:ssä säädetään erikseen kunnan velvollisuudesta järjestää oppivelvollisuusikäisille oppilaille maksuton koulukuljetus.

Markkinoiden toimintaedellytysten parantaminen

Nyt voimassa olevien säädösten mukaan henkilöliikennettä voi harjoittaa vain taksiliikenneluvalla tai joukkoliikenneluvalla. Joukkoliikennelupa sen ajoneuvoluokkiin liittyvine rajoituksineen ei ole mahdollistanut todellisen kilpailun syntymistä henkilökuljetusta tuottavien toimijoiden markkinoilla. Taksiluvalla ja joukkoliikenneluvalla toimivat ovat ns. pakotettu erillismarkkinoilleen ja siten ne ovat myös keskittyneet toimimaan vain omilla markkinoillaan. Lisäksi taksien määrä on ollut säädeltyä ja niiden toiminta on sidoksissa oman alansa rajoittaviin säädöksiin. Toisaalta takseja velvoittavat säädökset, kuten ajovelvollisuus ja vahvistetut ajovuorojärjestykset ovat taanneet kuluttajien ja kunnan asiakkailleen järjestämien tai maksamien kuljetusten toteutumisen vuorokauden eri aikoina ympärivuotisesti.

Edellä mainituista seikoista johtuen uudet markkinatoimijat eivät ole voineet luoda uusia luovia ratkaisuja kuntien henkilökuljetusten tarpeisiin. Kapeat markkinat ja toimintaa rajoittava säädöspohja on käytännössä ehkäissyt uusien toimintatapojen syntymistä, eikä ole mahdollistanut kokonaisvaltaisempien kuljetusratkaisujen kehittämistä ja toteuttamista.

Säädösuudistuksella on tavoitteena, että jatkossa joukkoliikennelupa muuttuu henkilöliikenneluvaksi, jolla on myös mahdollisuus harjoittaa taksiliikennettä samoilla markkinoilla, joilla kuljetus toimii taksiluvan perusteella.

Kannatettavaa on se, että säädösuudistuksilla on tarkoitus avata uusille toimijoille henkilöliikenteen tuottamisen markkinoita. Katsotaan, että nykyisten kilpailun estävien säädösten purkaminen luo markkinoilla kilpailua, jossa hinta ja kuljetusten laatutekijät ovat avainasemassa kuluttajien ja

kuljetuspalveluja asiakkailleen hankkivien julkisyhteisöjen valitessa markkinoilta parhaat ja kustannustehokkaimmat toimijat.

Säädösuudistuksen tarkoituksena on lisäksi, että kevennetään julkista ohjausta niin että lähtökohtana on markkinaehtoisuus. Tämä valtiohallinnon ja sen aluetason ohjauksen väheneminen yhdessä taksiliikennettä harjoittavien velvoitteiden normipurkua, tulee vääjäämättä lisäämään kuntien ja tulevien Sote-alueiden sopimusperusteista ohjaus- ja valvontavastuuta kuljetuspalveluyrityksiin ja matkojen tilausvälityskeskuksiin nähden. Lisäksi kuntien ja Sote-alueiden tulee turvata erityisryhmien kuljetustarpeet myös niissä tilanteissa, joissa markkinaehtoista toimintaa ei sattuisi syystä tai toisesta syntymään. Tästä johtuen tulee säädöksillä laajoin valtuuksin taata valtion ja/ tai aluetason oikeus pikaiseen puuttumiseen näiden mahdollisten kriisitilanteiden hoitamiseksi.

Palveluiden laadun ja saatavuuden varmistaminen

Palveluiden laatutekijöiden normi perusta ja normien valvonta tulee väljentymään nykytasosta, vaikka Liikennekaari ehdotuksessaan toteaaakin, että taksipalvelun laatua koskevat keskeiset vaatimukset säilytettäisiin. Tosiasiallisesti lupaviranomaisen valvonta tulee vähentymään ja palvelun käyttäjien ja julkishallinnon tilaajien sopimusperusteinen valvontavastuu liikenneluvan haltijaan nähden korostuu jatkossa huomattavasti. Omalta osaltaan liikenneluvan haltija vastaa toiminnassaan käyttämien kuljettajien asianmukaisesta toiminnasta. Toisaalta positiivisena seikkana voidaan todeta, että julkishallinto palvelunhankkijana voi mahdollisesti saada vapauksia määritellä hankkimaansa palvelua laajemmin ja vapaammin. Tämä voisi taata sen, että hankittava palvelu sopii paremmin tilaajan ajankohtaisiin tarpeisiin.

Markkinaehtoisen palvelun saatavuuden takaaminen asettaa kunnat vastuuseen erityisryhmien palvelujen tarpeeseen vastaamisesta. Hinnoittelun vapauttamista koskevien säädösten voimaan tulo tarkoittaa käytännössä sitä, että kuljetuspalvelujen järjestämisvelvolliset ja korvausvelvolliset tahot kuten kuntien ja tulevien Sote-alueiden on pakko kilpailuttaa kuljetuspalvelut saadakseen hinnat ja niiden perusteet julkisiksi, yhteismitallisiksi ja vertailukelpoisiksi. Julkishallinto tilaajana ei voi enää ilman kohtuutonta kuluriskiä tyytyä vain vammaispalveluasetuksen mukaisesti korvaamaan asiakkaidensa kohtuullisia kuljetuskustannuksia tietämättä hintoja ja niiden perusteita ja siten pystymättä määrittämään kohtuullisen korvauksen tasoa .

Markkinaehtoinen hinnoittelu asettaa myös julkishallinnon maksajatahona tilanteeseen, jossa sen on entistä tarkemmin huomioitava asiakkaan liikkumistarpeet ja niistä aiheutuvien kustannusten kohtuullisuus. Mikäli todellista kilpailua kuljetusmarkkinoilla ei synny, mikä on todennäköistä uudistuksen alkuvuosina, julkishallinnon kustannukset voivat kasvaa kohtuuttomasti nykytasosta. Tämä asettaa julkishallinnon maksajan roolissa harkitsemaan asiakkaiden matkustusoikeuksien tarkastamista ja mahdollisesti niiden rajaamista nykytasosta. Mahdollisesti yhden asiakkaan yksin matkustamiset korvautuvat entistä enemmän yhdistely kuljetuksin, ryhmäkuljetuksin ja palvelulinjoin.

Kuljetuspalvelujen saatavuuteen erityisryhmien osalta vaikuttaa olennaisesti myös taksien ja esteettömien ajoneuvojen tilausvälityspalvelujen toiminta. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla ei ole varteen otettavia ja lain säädökset täyttäviä välityskeskuksia tällä hetkellä kuin 1-2. Ne välittävät kuitenkin ajoja pääosin vain omille tausta- ja omistajayhteisöilleen omiin sopimuksiinsa perustuen omilla alueillaan. Kuluttaja- ja kilpailuvirasto ei ole juurikaan pystynyt näitä suljettuja markkinoita avaamaan todellisella kilpailulla.

Tästä johtuen tilauskeskusten välitystoiminta tulee lainsäädännölle avata siten, että ne ovat velvollisia ottamaan välitettäväksi kaikkien lainsäädökset täyttävien kuljetusyrittäjien ajoja tasavertaisesti. Tähän ne olisi mahdollisesti velvoitettava jopa lain suomin sanktioin.

Mahdollisesti tilausvälityskeskukset tulisi myös velvoittaa julkishallinnon/tilaajan esityksestä tarjoamaan myös matkojen yhdistelypalvelua tilausvälityksen ohessa, jotta julkishallinnon kustannukset erityisryhmien matkoista saataisiin kohtuullisella tasolle ja nyt tavoitellut yhteiskunnan säästöt olisi todellisuudessa mahdollista saavuttaa. Välityskeskuksille muodostuu toiminnastaan matkoihin liittyvää tilastotietoa. Nämä tiedot tulisi viranomaisten tarvitessa avata julkisiksi, jotta toimintaa ja palvelua on mahdollista ohjata, valvoa ja kehittää jatkossa avoimemmin. Matkojen yhdistelyllä ja muutoinkin autojen käyttöastetta parantamalla henkilö- ja tavarakuljetuksia yhdistellen on ehkä mahdollista saada todellisia säästöjä aikaan.

Taksiliikenteen hinnoittelu

Uudistuksen myötä on tarkoitus poistaa valtion asetuksella määrittelemät kuljetuksia koskevat maksimi taksahinnat ja niiden perusteet. Nämä ovat olleet voimassa koko maan tasoisina ja taanneet sen, että kohtuutonta ylihinnoittelua ei ole voinut esiintyä. Taksahinnat on hallituksen esityksen mukaan alun perin määritetty niin sanotusti kohtuullisen voiton periaatteella. Taksahinnat ovat muodostuneet käytännössä vähimmäishinnoiksi kuljetusalan keskittymisestä ja kilpailun puutteesta johtuen. Alle taksahintojen ei ole juurikaan henkilökuljetuksia tarjottu.

Hinnat olisivat siten jatkossa niin sanotusti vapaiden kuljetus markkinoiden käsissä kysynnän ja tarjonnan logiikan kautta. Hallituksen esityksessä Liikennekaareksi todetaan, että nykyäänkin taksahintojen ollessa voimassa, ei ole kuljetuskustannuksia valtakunnan tasolla mahdollista täsmällisesti määritellä niiden "yhteismitattomuuden" vuoksi. Nämä ongelmat tulevat kasvamaan uusiin mittakaavoihin, kun hinnat ja niiden perusteet vapautuvat. Jatkossa jokaisen henkilökuljetuksia suorittava yritys voi hinnoitella palvelunsa vapaasti. Kustannusten vertailukelpoisuus tulee entisestään vaikeutumaan.

Hallituksen esityksessä uskotaan, että vapaa kilpailu tulee alentamaan hintoja aikakin suurissa taajamissa. Markkinat tulevat hinnoittelemaan palvelunsa "kustannusvastaavasti". Kuitenkin suuri todennäköisyys on, että taksien ajovelvollisuuden poistuessa, yöaikaisten, viikonlopun ja juhlapyhien aikaisten ajojen hinnat muodostuvat markkinoilla ainakin alussa kilpailun toimimattomuuden johdosta kohtuuttoman suuriksi. Tämä saattaa asettaa julkishallinnon harkitsemaan asiakkaiden kuljetusoikeuksien rajoituksia lain säädännön puitteissa.

Taksien ajovelvollisuuden poistuessa hallituksen esityksessä nähdään, että kunnat voivat myös edelleen halutessaan järjestää omassa kunnassaan päivystysvelvoitteen hankkimalla sen erikseen palveluntarjoajalta, jos kunnassa ei ole riittävästi muutoin taksipalveluja tarjolla ja niiden tarjoamista pidetään välttämättömänä.

Vammaispalvelulain (380/1987) perusteella on kunnan ilman edellä mainittua harkinnanvaraisuutta järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen. Tästä näkökohdasta lähtien julkishallinto on markkinoihin nähden varma kuljetuksia tarvitseva ja kysyntää luova taho. Kuitenkaan jatkossa kuljetuspalvelujen tuottajat eivät ole mitenkään velvollisia tähän kysyntään vastaamaan lakiperusteisesti. Kuljetuspalvelujen tuottajat voivat siten hinnoitella palvelunsa aivan vapaasti ilman kysynnän vähentymisen riskiä.

Lisäksi mahdollisten tarjouskartellien ennaltaehkäisyä, joka on jo nykyään ollut lähes mahdotonta toteuttaa kilpailu- ja kuluttajaviranomaisten toimesta, on jatkossa mahdollisesti vieläkin vaikeampi toteuttaa.

Edellä mainitusta johtuen on varsin varteenotettavana vaarana se, että vanhusten, vammaisten ja pyörätuoliasiakkaiden käyttämien kuljetuspalvelujen saatavuus heikkenee, kun taksiyrittäjillä ei olisi enää taksilupaan liittyviä velvollisuuksia tarjota palveluita. Nyt voimassa oleva säännelty järjestelmä on varmistanut koko maan kattavan palveluverkon, joka on toiminut kaikkina vuorokauden aikoina ja kaikkina vuoden päivinä, kohtuullisilla hinnoilla. Tällä on pystytty varmistamaan myös kunnan vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain kuljetuspalvelujen järjestäminen ennalta määritellyllä kustannustasolla.

Liikennekaaren 1 vaiheen voimaantulo

Liikennekaaren 1: vaihe on tarkoitus saada voimaan 1.1.2017 alkaen. Ottaen huomioon, että taksi ja henkilökuljetusten markkinoita on yritetty vapauttaa jo yli 20 vuotta, liikennekaaren voimaansaattamisen prosessi valmisteluineen on avoimuuden osalta jäänyt julkisuudessa hyvin vähäiseksi ja tarkoitettu aikataulu siten muodostuu varsin kohtuuttomaksi. Varsinkin hintojen vapauttaminen luo suuria haasteita kunnille järjestää hankintalain vaatimat onnistuneet kilpailutukset tilausvälityskeskus-, matkojen yhdistely- ja kuljetuspalvelujen tuottajien valinnasta hankintayksiköiden ennalta määrittämien vaatimusten pohjalta. Mikäli hinnat vapautuvat jo 1.1.2017 on kunnilla, jotka eivät ole ehtineet edellä mainittuja palveluja ja niiden hintoja loppu vuoden aikana onnistuneesti kilpailuttaa, varsin ongelmallisia ja kohtuuttomia kustannuseriä kuljetuksista vastattavanaan. Tästä syystä on ainakin hintojen vapauttamisen osalta harkittava vähintään puolen vuoden siirtymäkautta.