



Vantaan kaupungin lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle hallituksen esityksestä liikennekaareksi

Hallituksen liikennekaari-lakiesitys sisältää monia hyviä tavoitteita, mutta osa esitetyistä tavoitteista ja keinoista on selvästi ongelmallisia sekä kuntatalouden että pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen järjestämisen ja palvelutason ylläpidon kannalta.

Liikennekaari-hankkeella tavoitellaan henkilöliikennepalvelujen joustavuuden, tehokkuuden ja kilpailukyvyn parantamista sekä digitaalisten palveluratkaisujen kehittämistä. Pääkaupunkiseudun kaupunkien ja HSL:n strategioihin kuuluu olennaisesti uusien innovaatioiden ja joustavien liikennepalveluratkaisujen tukeminen ja mahdollistaminen. Useat LVM:n esittämistä tavoitteista (integroitu liikennepalvelutarjonta ja lippujärjestelmä, matkustajainformaatiopalvelujen kehitys, avoin data, matkaketjut jne.) ovat jo käytössä HSL-alueella. Siten em. lakiesityksen tavoitteiden toteuttamiseksi ei tarvita nykyisten hyvin toimivien mallien ja rakenteiden murentamista.

Liikennejärjestelmä sekä maankäytön ja liikenteen vuorovaikutus

Vantaan kaupunginhallitus esitti kokouksessaan 2.5.2016 kaupunginvaltuustolle hyväksyttäväksi Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen asumisen, maankäytön ja liikenteen sopimuksen 2016–2019 hyväksymistä. MAL-aiesopimusmenettelyssä kytketään mm. suuret infrahankkeet ja tiiviin kaupunkirakenteen kaavoittaminen mm. asuntotuotantotavoitteiden avulla.

Raideliikenteeseen tukeutuvan joukkoliikennekaupungin kehittämisen tulee perustua pitkäaikaiseen ja ennakoitavaan liikennöinnin ja talouden suunnitteluun. Suurten raideliikennehankkeiden kannattavuuden kannalta olennaisia ovat matkalipputulot. Kannattavuus heikkenee dramaattisesti, mikäli ruuhka-aikana raideliikenteen matkustajista kilpailevat moottoriteitä liikennöivät suorat bussiyhteydet esim. Helsinki-Vantaa lentoasemalle. Tämä johtaa raideliikenteen kilpailukyvyn heikkenemiseen suhteessa kumipyöräliikenteeseen. Valtio on osallistunut tai osallistumassa suurella taloudellisella panostuksella Kehäradan, Länsimetron ja Raide-Jokerin investointeihin, eikä ole taloudellisesti perusteltua heikentää lakimuutoksella em. hankkeiden kannattavuutta ja käyttöastetta.

PKS-kuntien näkemyksen mukaan matkaketjujen sujuvuus turvataan parhaiten suunnittelemalla liikennejärjestelmä kokonaisuutena siten, että sen runkona toimii raideliikenteen varaan rakennetut runkoyhteydet, niihin tukeutuva liityntäliikenne, pyöräily ja jalankulku, korkeatasoiset terminaali- ja liityntäpysäköintialueet sekä yhtenäinen ja joustava matkalippujärjestelmä, joka rakennetaan palvelemaan matkustajaa MaaS-periaatteen mukaisesti.

Liikennekaari- esitys korostaa sen sijaan hajautetun, nopeasti muuttuvan asiakas- ja yrittäjäkeskeisen liikennepalvelutarjonnan edistämistä ja hylkää kokonaan yhteisen liikennejärjestelmänäkökulman. Tällöin liikenneverkon ja palvelutason pitkäjänteinen suunnittelu yhdessä maankäytön, asumisen ja palvelurakenteen kehittämisen kanssa vaikeutuu merkittävästi, samoin kuin palvelujen saavutettavuus ja esteettömyyden turvaaminen. Palvelujen jatkuvuutta ja ennakoitavuutta ei pidetä oleellisena edes matkustajien kannalta.

EU:n joukkoliikenteen palvelusopimusasetus PSA



Vantaan kaupunki korostaa, että Helsingin seudun liikennejärjestelmän runkona toimii kokonaisvaltaisesti järjestetty joukkoliikennejärjestelmä, ja sillä tulee jatkossakin olla nykyisen kaltainen joukkoliikenteen PSA-suoja. HSL-alueen linja-autoliikenne on järjestetty PSA:n periaatteiden mukaisesti kilpailuttamalla jo pitkään. Tuloksena on ollut yhtenäinen palvelutarjonta ja lippujärjestelmä eri liikennemuotojen joukkoliikenneverkolla, jolla joukkoliikenteen kulkumuoto-osuus, asiakastytyväisyys ja kustannustehokkuus ovat korkealla tasolla vastaavan kokoihin eurooppalaisiin kaupunkiseutuihinkin verrattuna.

Helsingin seudun liikenteen todellista nykytilannetta ei ole huomioitu Liikennekaaren lähtökohdissa, joissa mm. kaupunkiraideliikennettä ei pidetä lainkaan merkityksellisenä. Joukkoliikenteen järjestämisen edellytykset suurilla kaupunkiseuduilla ovat täysin erilaiset muuhun maahan ja haja-asutusalueisiin verrattuna. Siten yksi säädöspohja ja järjestämismalli eivät sovellu kaikkialle.

Nykyisen joukkoliikennelain ja erityisesti sen 22 §:ssä määritellyn PSA-liikenteen suojaamisen poistaminen heikentää oleellisesti viranomaisten edellytyksiä järjestää julkinen liikenne laadukkaana, kilpailukykyisenä ja kustannustehokkaana kokonaisuutena. Esitys mahdollistaa kaikille henkilöliikenneluvan haltijoille markkinaehtoisin linja-autoliikenteen aloittamisen, muuttamisen ja lopettamisen täysin vapaasti ilman mitään lupa- tai edes ennakoilmoitusmenettelyä. Viranomaisen järjestämän liikenteen ainoa suoja on jälkikäteen tapahtuva puuttuminen PSA:n mukaisella sopimuksella muodostetun yksinoikeuden rikkomiseen. Yksinoikeuden mahdollinen tulkinvaraisuus lisää kilpailutuksen riskejä ja aiheuttaa hankalia oikeusprosesseja.

Esitys heikentää kaupunkien järjestämän ja rahoittaman julkisen liikenteen taloudellisia edellytyksiä, koska lipputuloja menetetään markkinaehtoiselle liikenteelle ja täydentävä ostoliikenne tulee kalliiksi. Markkinaehtoisin liikenteen tarjonta tulee keskittymään kannattavimmille reiteille ja suuren kysynnän ajankohtiin. Joukkoliikenteen palvelutason turvaaminen kaupunkitasolla vaatii sen lisäksi täydentävää viranomaisen järjestämää liikennettä, joka jo lähtökohtaisesti on kannattamatonta. Viranomaisten kilpailuttamien bussiliikenteen ostosopimusten hintataso nousee, koska markkinaehtoisin linjastojen aiheuttaman taloudellisen ja toiminnallisen riskin hallinta edellyttävät epätarkoituksenmukaisen pieniä kilpailutuskokonaisuuksia sekä lyhyempiä sopimuksia.

Lippujärjestelmä

Pääkaupunkiseudulla on käytössä yhtenäinen lippu- ja tariffijärjestelmä (LIJ), jonka uudistamistyö on lähes valmis. Järjestelmä tuottaa myös ajoneuvojen seurantaan, joukkoliikenteen liikennevalotuuksien tarjontaan sekä liikennejärjestelmän matkustajamäärätietoa ja matkustajainformaatiota. Liikennekaareissa esitetyt velvoitteet lippujärjestelmien yhteensopivuudelle aiheuttavat lisäkustannuksia kunnille LIJ-järjestelmän muutostöiden vuoksi.

Mikäli markkinaehtoisten joukkoliikenneoperaattoreiden matkaliput eivät ole yhteensopivia HSL-alueen lippujärjestelmän kanssa, matkaketjun vaihtomahdollisuudet vähenevät ja matkustaja tarvitsee useampia lippuja. Myös joukkoliikenneinformaation saatavuus ja laatu heikkenevät. Liikennekaaren maininta lippujärjestelmän yhteensopivuuden minimivaatimuksista ei suoraan varmista, että kaikki toimijat olisivat mukana samassa lippujärjestelmässä.

Liikenteen haittojen hillintä



Esitys käytännössä sivuuttaa liikenteen ulkoisvaikutukset ja poistaa kaupungeilta keskeisen keinon säännellä mm. tilankäyttöä kaupunkiympäristössä, terveydelle haitallisia lähipäästöjä, melua, CO₂-päästöjä, energiatehokkuutta ja liikkumisen esteettömyyttä. Perusteluissa oletetaan, että yritykset hankkisivat uutta hiljaista ja vähäpäästöistä kalustoa oma-aloitteisesti. Keskeinen peruste ulkoishaittojen sivuuttamiselle on väite, että markkinaehtoinen liikenne sekä uudet joustavat jakamistalouteen ja digitaalisiin ratkaisuihin perustuvat palvelut vähentävät merkittävästi yksityisautoilua eivätkä vähennä joukkoliikenteen käyttöä. Tälle väitteelle ei ole tutkittuja perusteita. Se saattaa olla virheellinen oletus sellaisilla kaupunkiseuduilla, joissa joukkoliikenteellä on jo lähtötilanteessa korkea kulkumuoto-osuus, kuten Helsingin kantakaupunkiin suuntautuvassa ja sen sisäisessä ruuhkaliikenteessä. Tällaisessa lähtötilanteessa kulkumuoto-osuuksien muutokset voivat helposti kääntyä joukkoliikenteen ja erityisesti raideliikenteen tappioksi.

Taksiliikenne

Liikennekaari-esityksen mukaan taksiliikenteen yrittäjyyttä helpotettaisiin vaatimuksia keventämällä. Taksiliikenneluvasta tulisi ehdotuksen mukaan yrityskohtainen ja kuljettajalle asetettuja vaatimuksia kevennettäisiin. Taksiyrittäjälle tulisi muutosten myötä lisää vapautta toimia kysynnän mukaisesti, lupakiintiöistä luovuttaisiin ja asemapaikkavelvoite purettaisiin. Taksimatkan enimmäishintaa ei enää määriteltäisi, mutta tieto hinnasta tai hinnan määräytymisen perusteet olisi ilmoitettava ennen matkan alkamista selkeästi ja ymmärrettävästi. Pienimuotoiselle henkilö- ja tavarakuljetukselle ei tarvittaisi enää toimilupaa, mikäli vuosittainen liikevaihto on alle 10 000 euroa, joka olisi ansioverotettavaa tuloa.

Takseja nykyisin velvoittavat säädökset, kuten ajovelvollisuus ja vahvistetut ajovuorojärjestykset ovat taanneet kuluttajien ja kunnan asiakkailleen järjestämien tai maksamien kuljetusten toteutumisen vuorokauden eri aikoina ympärivuotisesti ja ennakoitavilla kustannuksilla. Tällä on pystytty varmistamaan myös kunnan vammaispalvelulain ja sosiaalihoitolain kuljetuspalvelujen järjestäminen ennalta määritellyllä laatu- ja kustannustasolla. Hallituksen esityksessä mainitaan, että kunnat voivat myös edelleen halutessaan järjestää omassa kunnassaan päivystysveloitteen hankkimalla sen erikseen palveluntarjoajalta. Vammaispalvelulain (380/1987) perusteella on kunnan ilman edellä mainittua harkinnanvaraisuutta järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen. Taksilupaan liittyvien velvollisuuksien poistaminen heikentää vanhusten, vammaisten ja pyörätuoliasiakkaiden käyttämien kuljetuspalvelujen saatavuutta. Se kasvattaa osaltaan kunnan kustannusriskiä, sillä kuljetusten hinnat olisivat jatkossa täysin markkinavoimien hallinnassa. Erityisesti yöajan, viikonlopun ja juhlapyhien aikana kuljetusten hinnat muodostuvat alussa kohtuuttoman suuriksi, ennen kuin palvelumarkkinat kehittyvät. Erityisryhmien kuljetuskustannukset v. 2015 tilinpäätöksessä olivat n. 10,5 milj.€, josta vaikeavammaisten kuljetuspalvelut muodostivat pääosan. Kaupunki tunnistaa mahdollisena riskinä myös tarjouskartellin muodostumisen

Jatkossa kunnat ja tulevat Sote-alueet kilpailuttavat kuljetuspalvelunsa, koska ne eivät voi ilman kohtuutonta kuluriskiä tyytyä vain vammaispalveluasetuksen mukaisesti korvaamaan asiakkaidensa kohtuullisia kuljetuskustannuksia tietämättä hintoja ja niiden perusteita. Asiakkaan liikkumistarpeet ja -kustannukset on myös



entistä tarkemmin otettava huomioon, mikä edellyttäneee matkojen järjestämistä enenevässä määrin yhdistely- tai ryhmäkuljetuksin ja palvelulinjoilla.

Säädösuudistuksen tarkoituksena on keventää valtiohallinnon ja sen aluetason julkista ohjausta. Valtion ohjauksen väheneminen yhdessä taksiliikenteen normipurun kanssa tulee vääjäämättä lisäämään kuntien ja tulevien Sote-alueiden sopimusperusteista ohjaus- ja valvontavastuita. Lisäksi tulee turvata erityisryhmien kuljetustarpeet myös niissä tilanteissa, joissa markkinaehtoista toimintaa ei ole tai se keskeytyisi esim. toimijan konkurssin vuoksi. Tämän vuoksi säädöksillä tulee taata laajoin valtuuksin valtion ja/tai aluetason oikeus pikaiseen puuttumiseen häiriötilanteissa.

Ajoneuvojen tilausvälityspalvelujen toiminta vaikuttaa olennaisesti erityisryhmien taksien ja esteettömien kuljetuspalvelujen saatavuuteen. Kunnille ja Sote-alueille ei ole tarkoituksenmukaista perustaa omia tilauskeskuksiaan. Em. perusteella tilauskeskusten välitystoiminta tulee lainsäädännölle avata siten, että ne ovat velvollisia ottamaan tasavertaisesti välitettäväksi kaikkien lainsäädökset täyttävien kuljetusyritysten ajoja sekä velvoittaa ne tarjoamaan myös matkojen yhdistelypalvelua. Välityskeskuksille muodostuu toiminnastaan matkoihin liittyvää tilastotietoa, joka tulisi avata avoimeksi. Matkojen yhdistelyllä ja muutoinkin autojen käyttästä parantamalla henkilö- ja tavarakuljetuksia yhdistellen ehkä saavutetaan todellisia säästöjä aikaan.

Nyt lausunnolla oleva Liikennekaaren 1. vaihe on tarkoitus saada voimaan 1.1.2017 alkaen. Hintojen vapauttaminen esitetyssä aikataulussa edellyttäisi, että kunnat kilpailuttaisivat hankintalain mukaisesti tilausvälityskeskus-, matkojen yhdistely- ja kuljetuspalvelujen tuottajat viimeistään syksyn 2016 aikana, koska muuten kunnille aiheutuu v. 2017 vaikeita sopimustilanteita ja kohtuuttomia kuljetuskustannuksia. Esitetty aikataulu on siten täysin epärealistinen sekä kunnille että kuljetuspalveluiden toimittajille. Em. perusteella ainakin hintojen vapauttamisen osalta tarvitaan vähintään vuoden siirtymäkausi.

Sosiaali- ja terveydentoimen erillinen lausunto on liitteenä.

Sivistystoimi järjestää taksikuljetuksena koulu- ja varhaiskasvatuksen hoidon kuljetuksia. Koulukuljetus voidaan järjestää taksikuljetuksena, jos oppilas ei terveydentilaansa liittyvästä syystä voi kulkea koulumatkaansa kävellen tai käyttää julkista liikennettä tai koulumatka on vaarallinen ja julkisen liikenteen käyttäminen ei ole mahdollista. Varhaiskasvatukseen osallistuvalla erityistä tukea tarvitsevalle lapselle voidaan järjestää taksikuljetus, kun huoltajalla on tosiasiallinen este kuljettaa lastaan päivähoitoon. Koulukuljetuksen taksilla kuljetettavista oppilaista pääosa on vammaisopetuksen oppilaita, joilla on erityisen tuen tarve. Samoin varhaiskasvatuksen kuljetettavat ovat erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia.

Koulu- ja varhaiskasvatuksen taksikuljetukset on jo kilpailutettu. Kuljettajilla on mm. oltava hyvät valmiudet työhön ja riittävä kokemus vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden kuljettamisesta sekä valmiudet asiakaspalveluun. Kuljettajien tulee täyttää mm. suomen kielen kielitaitovaatimus ja heillä tulee olla lasten kanssa työskenteleviltä henkilöiltä edellytettävä rikosrekisteriote. Kuljetuskaluston tulee täyttää asiakkaiden tarpeet mm. esteettömyyden osalta. Nykyinen taksiliikenteen harjoittamiseen oikeuttava lakisääteinen liikennelupa on osaltaan helpottanut em. palvelutason seurantaa ja



viranomaisvalvontaa, mutta lakiesitys ei vaikuta jo kilpailutettujen kuljetuspalveluiden sisältöön tai laajuuteen.

Hallituksen esityksessä on todettu, että julkisin varoin toteutetut vammaiskuljetukset ja koululaiskuljetukset voitaisiin hoitaa tehokkaammin, jos ne olisivat integroitu paremmin joukkoliikenteeseen. Kaupungin näkemyksen mukaan tämä ei välttämättä toteudu esityksessä toivotulla tavalla, koska kuljetukset ovat koululaisille tai vammaispalvelujen käyttäjille tilattuja ja useassa tapauksessa asiakkaat on vietävä esimerkiksi suoraan kouluun. Tämä kuljetuksen hoitaminen on kuljettajan vastuulla, joten useiden kuljetusvälineiden käyttäminen yhden matkan aikana ei ole mahdollista. Esimerkiksi kuljetettavana oleva autistiselle lapselle on olennaisen tärkeää, että kuljetusta hoitaa päivittäin sama kuljettaja, eikä olisi mitenkään mahdollista yhdistellä tällaisia kuljetuksia toisiin kuljetusmuotoihin.

Hallituksen esityksen 3. osan 2. luvun 3 §:n perusteluissa on esitetty, että julkisia varoja ei jatkossa saisi enää ohjata sellaisten palveluiden hankintoihin, jotka eivät ole yhteentoimivia ja kytkettävissä osaksi matkaketjua. Tarjousasiakirjoissa olisi lisäksi edellytettävä internet-pohjaiseen taustajärjestelmään perustuvia lippu- ja maksujärjestelmiä. Mikäli tällainen vaatimus kirjattaisiin lakiin, aiheutuisi siitä lisäkustannuksia kuljetuspalveluiden toimittajille sekä se estäisi pienten toimijoiden mahdollisuutta osallistua Vantaan kaupungin hankintakeskuksen kuljetuspalveluiden kilpailutuksiin. Kuten aiemmassa on esitetty Vantaan kaupunki maksaa kuljetuksista aiheutuneet kustannukset kokonaisuudessaan, jolloin lippu- ja maksujärjestelmän käyttämisestä ei ole mitään hyötyä näissä kuljetuksissa. Suurimmassa osassa näitä kuljetuksia ei ole myöskään mahdollista yhdistellä eri kuljetuksia, joten järjestelmästä ei olisi myös tältä kannalta mitään hyötyä.

Hankintakeskuksen erillinen lausuma on liitteenä.

Johtopäätökset

Vantaan kaupunki esittää, että Liikennekaareen liittyvä valmistelu palautetaan alaa monipuolisesti edustavista asiantuntijoista koostuvaan valmisteluun.